

O BRASIL NA ENCRUZILHADA: POLÍTICA, PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS NA EXPERIÊNCIA RECENTE DO PAC (2007-2014) – AVANÇOS E AMEAÇAS¹

José Celso Cardoso Junior
Cláudio Alexandre Navarro

1 INTRODUÇÃO

Entre 2003 e 2013, o Brasil vivenciou 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.²

No entanto, por razões cujas explicações completas extrapolam o escopo deste texto, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se profundamente desde 2015, revertendo o processo de desenvolvimento iniciado em 2003, no qual três vetores impulsionaram a dinâmica econômica, a saber: *i*) o alargamento do mercado consumidor doméstico; *ii*) os investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneados pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) entre 2007 e 2014; e *iii*) a expansão dos investimentos e exportações no amplo segmento dos recursos naturais (agropecuária e extração mineral), principalmente *commodities*.³

Vive-se, desde 2015, um momento bastante acirrado de contradições, responsável pelo rebaixamento geral tanto do nível pretérito de confiança engendrado pelos três motores de expansão indicados quanto das expectativas futuras da classe empresarial (nacional e estrangeira) em relação às perspectivas de novos negócios e à sustentação do crescimento econômico. Em suma, podemos resumir a situação atual dizendo que se esgotou a convenção de crescimento que havia ancorado a trajetória relativamente exitosa da economia brasileira entre 2003 e 2013 (Vianna,

1. Este texto foi produzido a convite do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), vinculado à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com sede na cidade de Santiago, no Chile. Aproveitamos para agradecer a ambas as instituições a autorização para publicá-lo neste livro, com algumas modificações substantivas também em relação ao Texto para Discussão nº 2174, publicado pelo Ipea em março de 2016.

2. Sintomáticos desse fenômeno são os mais de trinta documentos oficiais de planejamento produzidos entre 2003 e 2013 apenas em âmbito federal no Brasil, conforme nos informa Cardoso Junior (2014a).

3. Bielschowsky (2014) fala em três frentes de expansão – mercado interno de consumo de massas, investimentos em infraestrutura e exportações de produtos agroindustriais e minerais – para caracterizar o modelo de desenvolvimento que vigorou no Brasil entre 2004 e 2014.

Bruno e Modenesi, 2010),⁴ e seus protagonistas agora aguardam o desfecho dos acontecimentos supracitados.

De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos aqui apresentados com relação ao peso econômico e ao papel político que o PAC representou na reformatação do Estado brasileiro e na concepção de práticas recentes do planejamento governamental do país. Neste capítulo, buscaremos apresentar elementos para uma interpretação acerca das origens e do desenvolvimento institucional do PAC. Lançado no começo de 2007 (PAC 1), foi posteriormente recalibrado em 2010 (PAC 2) e, em termos práticos, encerrado em 2015, com o lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL), ainda sob o comando de Dilma Rousseff, em derradeira tentativa de reanimar o mercado e destravar investimentos.

Ao questionar suas origens, buscaremos desvendar, na seção 2, sobre quais bases e contexto o arranjo político e institucional original do PAC se fundamentava, e como ele se modificou no decorrer do tempo. Por sua vez, ao explorar aspectos relativos ao seu desenvolvimento institucional entre 2007 e 2014, registraremos, na seção 3, as principais inovações dele derivadas nos campos do planejamento governamental e da gestão pública.⁵ Por fim, na seção 4, ao sugerir perspectivas futuras, buscaremos evidenciar problemas e desafios prementes no contexto do investimento público no Brasil e tentaremos vislumbrar algumas das condições de aperfeiçoamento tecnopolítico e institucional da própria função planejamento governamental no país, em sintonia direta com a dimensão da gestão pública para o desenvolvimento nacional.

2 O PAC COMO UM DOS EIXOS ESTRUTURANTES DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO ENTRE 2007 E 2014: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTEXTO HISTÓRICO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

O PAC pode ser considerado um laboratório de experimentos institucionais no que se refere ao circuito “planejamento, implementação, gestão, monitoramento e controle” do investimento público-privado no Brasil recente, notadamente em termos de aperfeiçoamentos legais, relacionamento com os órgãos de controle – Tribunal de Contas da União (TCU) e Controladoria-Geral da União (CGU) – e novos instrumentos de ativação das capacidades estatais e instrumentos governamentais sob sua custódia.

4. Ver particularmente os capítulos 1 e 2.

5. Aos interessados em uma visão panorâmica acerca de alguns dos principais resultados do PAC, em termos físicos (entrega de bens e serviços) e financeiros (evolução global e nível de execução dos recursos), ver Cardoso Junior e Navarro, 2016.

A questão é que, depois de praticamente três décadas seguidas de crises econômica e fiscal do Estado (1974 a 2004), os anos recentes (principalmente o período de 2004 a 2014) trouxeram à tona novas possibilidades não só de crescimento do produto total da economia, da renda e do emprego das famílias e da arrecadação estatal mas também de atuação planejada e orientada do Estado ao desenvolvimento. Dessa maneira, o PAC inseriu-se nesse novo cenário como um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro nos anos 2000. Ambas as possibilidades despontaram e se fortaleceram sem que a estabilidade monetária fosse ameaçada. Além disso, elas aconteceram em ambiente democrático, com funcionamento relativamente satisfatório das instituições e dos mercados, mesmo considerando a deterioração e a posterior ruptura do quadro macroeconômico e político nacional no biênio 2015-2016.

De saída, é preciso entender que o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) conviveu com situações extremamente complexas e delicadas. No plano econômico, os anos iniciais foram de fortes constrangimentos macroeconômicos, com o produto interno bruto (PIB) estagnado em 2003, altos patamares de juros internos, fragilidade fiscal e externa e inflação na casa dos 9% ao ano (a.a.) – acima do teto da meta estipulada pelo Banco Central do Brasil (BCB).⁶

Do ponto de vista social, o governo Lula herdou de seu antecessor um mercado de trabalho fortemente desestruturado, com altas taxas de desocupação e desemprego na ordem de 12,3% em 2003, níveis elevados de informalidade e, portanto, grande contingente populacional não coberto pelos principais programas públicos de proteção laboral e de assistência social.

Finalmente, do ponto de vista político, o primeiro mandato de Lula conviveu com a ameaça permanente do *impeachment*, seja por ter sido o primeiro governo de origem realmente popular da história brasileira – e por isso um teste de fogo para a nossa ainda jovem e frágil democracia –, seja pelas sucessivas denúncias de corrupção que acometeram o governo no episódio que ficou conhecido como o escândalo do “mensalão”. Intensamente repercutido na mídia privada nacional, ao final de 2010, o acontecimento culminou com empresários e políticos de vários partidos julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e condenados pela controvertida Ação Penal 470, por muitos considerada um julgamento de exceção (Santos, 2013).

A questão que se deve destacar é que cabia ao governo Lula, ainda em seu primeiro mandato, a árdua tarefa de escapar das ameaças de *impeachment* e, ao

6. Não há ainda muitos estudos a contextualizar e explicar as origens do PAC no Brasil. Talvez uma exceção seja Abreu (2014), além de trabalhos anteriores que perpassam o tema, tais como: Campos Neto *et al.* (2009; 2010; 2011; 2015); Silveira e Julio (2013); Ribeiro (2014). No entanto, a partir de entrevistas semiestruturadas com dirigentes públicos direta ou indiretamente envolvidos nesse processo, bem como a partir de trabalhos que remontam os quadros político, social e econômico da primeira metade da década de 2000, tais como Singer (2012), Oliveira (2012), Cardoso Junior (2013) e Sader (2013), é possível destacar alguns aspectos cruciais para esse entendimento.

mesmo tempo, compatibilizar certa retomada do crescimento econômico com enfrentamento crível das mazelas sociais históricas do país. Tudo isso respeitando o regime político democrático vigente (embora sabidamente problemático) e buscando recuperar e aperfeiçoar o funcionamento republicano das instituições públicas.

Nesse sentido, pode-se concluir como exitosa a *performance* global dos dois mandatos do ex-presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010), pois, voltando ao plano econômico, foi deflagrado, ainda em 2003, uma série de medidas de estímulo ao mercado interno – com destaque para iniciativas de ampliação e diversificação do crédito interno e da pauta exportadora e ampliação e descentralização federativa do gasto social –, além de medidas tributárias – como a ampliação dos limites de cobertura do sistema tributário simplificado (Simples) para pequenas e médias empresas – e fiscalizatórias nos campos da proteção laboral e previdenciária e também nos da arrecadação e eficiência tributária.

No caso do crédito interno, depois de período contínuo (1995 a 2003) de rebaixamento do seu volume total frente ao PIB, iniciou-se um processo vigoroso de recuperação de novas operações de empréstimos a praticamente todos os setores da atividade econômica, com destaque para os seguintes movimentos: *i*) forte ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas; *ii*) inversão de sinal em três setores econômicos de grande importância (público, habitacional e rural) para a geração de empregos; e *iii*) expressivos incrementos de crédito aos setores comercial, de serviços e industrial.

Com relação ao gasto social, nota-se efeito positivo sobre o emprego e sobre o próprio crescimento do PIB por conta tanto da contratação formal direta de profissionais em políticas sociais de orientação universalizante, a exemplo de educação fundamental, saúde pública e assistência social, como da ampliação dos volumes monetários transferidos de forma direta aos milhares de portadores de direitos sociais dispersos pelo país. Em ambos os casos, compõe-se uma renda monetária de origem pública, caráter permanente, valor real indexado ao salário mínimo e perfil redistributivo, cujo tamanho e relevância são tão mais expressivos quanto menores e mais pobres são os municípios contemplados.

A despeito da combinação adversa de câmbio e juros – que está na raiz das baixas taxas de crescimento do PIB durante praticamente todo o ciclo do Plano Real no Brasil –, houve um miniciclo de crescimento nos anos recentes (2004 a 2010). Suas causas – a expansão das exportações (gerada, sobretudo, pela forte demanda chinesa por *commodities*); a reativação do crédito (e, por conseguinte, do investimento total); e a reativação do gasto social público (e, consequentemente, do consumo interno) – estão na origem do movimento de recuperação da economia brasileira ao longo do governo Lula. Contudo, especialmente durante o primeiro mandato presidencial (2003-2006), nota-se uma reativação do crescimento

econômico puxado, principalmente, pelo consumo. O investimento, ainda nesse primeiro momento, mantinha-se em nível historicamente baixo e crescia de modo apenas vegetativo (reprodução simples do capital).

Sendo assim, do ponto de vista social, é possível afirmar que, apesar do arranjo restritivo de política econômica (câmbio semiflutuante, *superavit* fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação), a economia brasileira reagiu bem aos estímulos domésticos citados. Operando em momento de comércio internacional favorável (até instalar-se a crise internacional em 2008), conseguiu reverter certas tendências anteriores negativas para as principais variáveis do mercado de trabalho e da distribuição de renda. Sobretudo com a entrada em operação do PAC, em 2007, evidenciava-se, desse ponto em diante, tanto a relação de causalidade entre padrão de desenvolvimento e variáveis cruciais do mundo do trabalho e da proteção social como o potencial multiplicador implícito entre essas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o de desproteção previdenciária esboçaram diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se a partir de 2005, o que contribuiu para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda em bases mais virtuosas.

Por fim, do ponto de vista político, a difícil reeleição presidencial de Lula em 2006 – num contexto econômico e social bem melhor que o de quatro anos antes – engendrou uma onda positiva de mudanças internas à recomposição ministerial do segundo mandato, o que abriu portas para iniciativas de cunho desenvolvimentista. Em outras palavras: uma reorganização mais progressista de governo, aliada a um cenário social e econômico mais benigno, permitiu alguns avanços no campo da reconstrução de capacidades estatais⁷ e a criação ou reativação de certos instrumentos de governo.⁸ Ambos os aspectos foram fundamentais para a nova fase de crescimento da economia brasileira observada no quadriênio 2007-2010.

É nesse amplo contexto, portanto, que ganha força a tese de que, para ampliar a capacidade de crescimento da economia nacional, seria preciso que o país incrementasse sua taxa de investimento, fazendo-a crescer à frente da taxa de crescimento anual do PIB. Para tanto, ainda no bojo da campanha pela reeleição de Lula em 2006, dá-se vida e estímulo a um processo de discussão interna que já vinha se arrastando dentro do governo há meses.⁹ Com isso, abrindo novas frentes de expansão ou reunindo inicialmente uma carteira de projetos de investimentos

7. Entre as quais se destacam a convergência da inflação para o centro da meta estipulada pelo BCB e o incremento da arrecadação tributária devido à recuperação do crescimento econômico fundado no mercado interno.

8. Entre os quais se destacam: *i)* as empresas estatais; *ii)* os bancos públicos; *iii)* os fundos públicos; e *iv)* os fundos de pensão. A respeito, ver Cardoso Junior (2014b).

9. Aqui, fazemos referência ao 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 (Brasil, 2005). Adicionalmente, ver Abreu e Câmara (2015).

que estavam dispersos e malparados, por entre diversos ministérios setoriais, o PAC é formulado e lançado em princípios de 2007.

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

3 O PAC COMO ARRANJO POLÍTICO E INSTITUCIONAL INOVADOR: ORIGENS E MODIFICAÇÕES GERAIS ENTRE 2007 E 2014

Diante do exposto até aqui, fica clara a razão pela qual o arranjo político-institucional do PAC 1 consubstanciou-se a partir da própria Presidência da República.

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 – principalmente 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.¹⁰

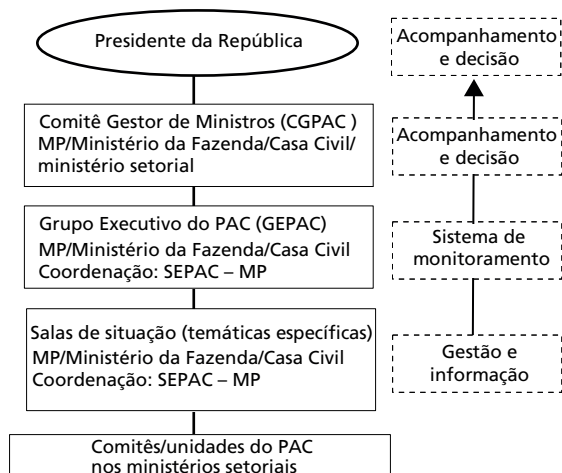
As tarefas de alinhamento estratégico, articulação interinstitucional e coordenação intragovernamental, visando colocar em funcionamento, em tempo politicamente hábil, as apostas do PAC 1, eram por demais complexas e decisivas àquele momento de início do segundo mandato presidencial, após todos os percalços narrados na seção anterior, para serem deixadas à burocracia tradicional existente. Ainda mais que, como sugerido, esta se encontrava em descompasso (técnico-profissional e político-institucional) com as premências e urgências do novo governo, que buscava, a um só tempo, refazer-se das dificuldades políticas e avançar para uma agenda pretensamente mais progressista nos campos social e econômico.

Desse modo, na origem do PAC 1, por meio do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, instituiu-se uma estrutura organizacional composta por duas instâncias formais de gestão e um sistema de monitoramento e gestão da informação, tal como sugerido pela figura 1, extraída de Pires (2015). Entre 2007 e 2010, tal estrutura operou sob comando da Casa Civil, sendo posteriormente transplantada para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) por meio do Decreto nº 7.470, de 4 de maio de 2011. Criava-se, formalmente, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAAC) no âmbito do MP, que até

10. O PAC nasceu e se implementou, em seu primeiro momento (PAC 1: 2007-2010), a partir da Presidência da República, tendo na ocasião a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, como líder do processo.

o *impeachment* de Dilma exerceu as atividades de Secretária Executiva do Grupo Executivo do PAC (GEPAC).¹¹

FIGURA 1
Arranjo institucional do PAC



Fonte: Pires (2015) a partir de apresentações públicas da equipe da SEPAC.

Desde o início, o CGPAC foi formado pelos titulares do MP, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, que eram os responsáveis por supervisionar e acompanhar o programa, bem como direcionar o processo de monitoramento, mediante reuniões periódicas. Era uma instância de âmbito político que operava na dimensão decisória do programa. Por sua vez, o GEPAC atuava como instância vinculada ao CGPAC, de caráter técnico-político, formado por secretarias dos seguintes ministérios:

- MP: SEPAC, Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI);
- Casa Civil da Presidência da República: Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM); e
- Ministério da Fazenda: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Acompanhamento Econômico (SPE).

Em linhas gerais, as secretarias citadas eram responsáveis por: *i*) coordenação do planejamento federal; *ii*) operação do orçamento; *iii*) acompanhamento econômico-financeiro dos recursos governamentais; e *iv*) articulação e monitoramento dos programas prioritários do governo.

11. Durante o PAC 2 (2011-2014), cria-se, como dito no texto, uma estrutura própria para coordenar e gerir o PAC (a SEPAC), agora sob o comando geral do MP, chefiado, durante esse período, pela ministra Miriam Belchior.

Ao GEPAC cabia consolidar as ações estratégicas, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC de forma coordenada com os demais ministérios executores, a depender da política em questão. O grupo atuava na linha de frente da coordenação e do monitoramento do programa, procurando dirimir, dentro das possibilidades dos atores envolvidos, entraves que estivessem impactando o andamento dos empreendimentos ou qualquer outro tipo de ação governamental no âmbito do PAC.

A estrutura de gestão se complementava pelos órgãos executores do PAC,¹² peças chaves para a implementação do programa. Na administração pública, direta e indireta, cabia aos ministérios setoriais e suas vinculadas a implementação da carteira de obras e empreendimentos do PAC. De fato, os ministérios participavam, desde a formulação da carteira de empreendimentos,¹³ com propostas de investimentos oriundas de seus respectivos planejamentos setoriais ou de outras demandas prementes, sejam elas de origem técnica ou política. Nesse arranjo institucional, os processos de planejamento, contratação, execução, homologação de resultados e prestação de contas continuaram sob a responsabilidade dos órgãos setoriais.¹⁴

Cabe ressaltar que, apesar da importância institucional, não era apenas a formalização legal da estrutura de gestão que garantia o funcionamento e a eficácia do programa mas, sim, a prioridade política dada a ele como parte de uma estratégia maior de investimento e desenvolvimento do país. A partir dessa estrutura de gestão, pode-se dizer que o PAC, para além de seus propósitos econômicos, constituiu-se como tentativa de reação aos desafios da implementação de políticas de infraestrutura derivados do ambiente político-institucional brasileiro. Isto é, de construção de mecanismos de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos para produzir complementaridades e reduzir contradições entre os diferentes segmentos do Estado (Pires, 2015).

Assim, o PAC 1 conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos (e indução de investimentos privados) nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação. Além disso, também configurou diversas medidas legais, regulatórias e institucionais, de incentivo ao desenvolvimento econômico; melhorias na gestão pública; melhoria do ambiente de negócios e investimentos; estímulos ao crédito e ao financiamento; medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário; desoneração tributária; e medidas fiscais de longo prazo, grande parte delas detalhada adiante.

12. Administração direta, indireta e setor privado.

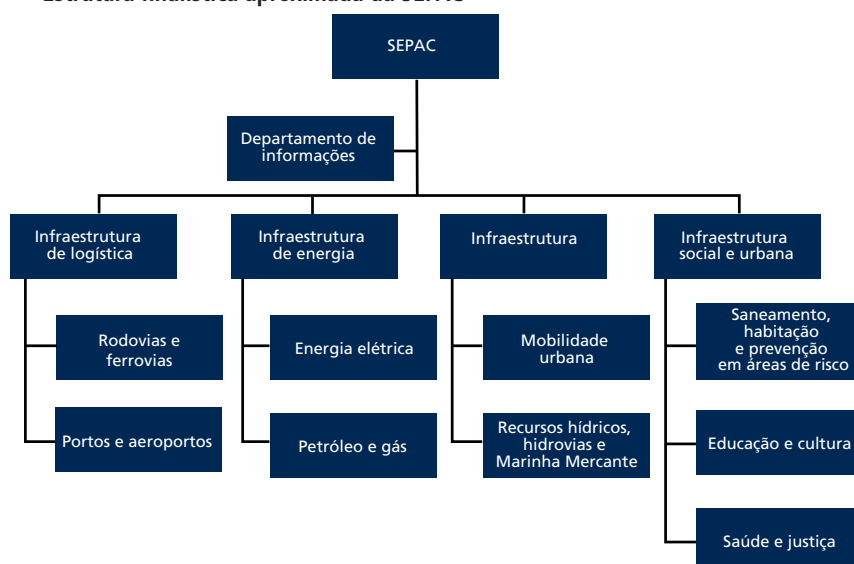
13. A seleção de projetos e empreendimentos do PAC aproveitou-se da experiência antes citada de priorização de obras iniciadas no PPI. No lançamento do PAC 1, alguns critérios gerais foram estabelecidos, por exemplo: projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social, sinergia entre projetos, recuperação de infraestrutura existente e prioridade para projetos em fase de conclusão.

14. Pela legislação brasileira, cada ministério é responsável por sua própria prestação de contas, mesmo se participam de programas multissetoriais.

O PAC 2, por sua vez, buscando ir além e assumindo-se como principal componente estruturante e animador dos investimentos em infraestrutura do país, organizou-se a partir de seis áreas complementares, assim classificadas: *i)* Energia; *ii)* Transportes; *iii)* Cidade Melhor; *iv)* Comunidade Cidadã; *v)* Minha Casa Minha Vida (MCMV); e *vi)* Água e Luz para Todos.

Para dar conta das atividades de coordenação e monitoramento das áreas citadas, a SEPAC passou a se organizar conforme o organograma sugerido pela figura 2.

FIGURA 2
Estrutura finalística aproximada da SEPAC



Fonte: MP (disponível em: <www.planejamento.gov.br>).
Elaboração dos autores.

Dessa maneira, ao abordar o PAC como um instrumento de política pública (ou por meio dos seus instrumentos de ação), é possível descobrir aspectos decorrentes da implementação das políticas que, pelas abordagens tradicionais, tornaria mais difícil a compreensão da essência do programa (Lascoumes e Galés, 2012; Navarro, 2016).

Assim, à luz do desenho institucional e da estrutura de gestão apresentada, destaca-se que o PAC teve seu desempenho viabilizado por um conjunto de alterações normativas e regulatórias, além de arranjos de gestão específicos (de caráter pretensamente sistêmico) que agiram de modo significativo sobre as condições de engajamento dos entes públicos federais, federativos (estados e municípios) e privados, influenciando positivamente a realização dos empreendimentos, ao menos durante o período 2007-2014.

Entre essas alterações, destaca-se (nos quadros 1 a 6) apenas aquelas mais importantes, reportando para os balanços globais quadrienais do PAC-1 (Brasil, 2010) e PAC-2 (Brasil, 2014a) uma listagem mais ampla divulgada pela própria SEPAC.

QUADRO 1
Principais medidas de gestão (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Aperfeiçoamento da governança corporativa nas estatais	Decreto nº 6.021/2007	Maior transparência, controle e eficiência na gestão das estatais.
Criação de carreira de analista de infraestrutura com 800 cargos	Lei nº 11.538/2007 Medida Provisória nº 407/2007	Concurso finalizado para contratação de 600 cargos, sendo 516 de analista e 84 de especialista.
Institui o programa Luz para Todos no período 2011-2014	Decreto nº 7.520/2011 Decreto nº 7.656/2011	Os benefícios proporcionados pelo programa passam pela geração de empregos e pelo aumento da aquisição de equipamentos, como geladeiras e bombas d'água, que alavancaram a produção agrícola de pequenos produtores. Destaca-se ainda a melhoria na qualidade de vida, nas condições de moradia e nas atividades escolares das populações atendidas.
Criação do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e extensão ao PAC	Lei nº 12.462/2011	Mais de 400 licitações já realizadas por RDC em mais de 20 entes federais nas áreas de logística, educação, saúde e ciência e tecnologia. Redução média do prazo da fase externa das licitações de aproximadamente 50%. Mais de 80 licitações lançadas por estados e municípios em contratos com a Caixa Econômica Federal (Caixa), nas áreas de educação, habitação, saneamento, mobilidade urbana e turismo.
Aperfeiçoamento do licenciamento ambiental	Lei Complementar nº 140/2011	Aumento da segurança jurídica dos empreendedores, favorecendo investimentos.
Reestruturação das áreas de planejamento, projetos e gestão pela Secretaria de Aviação Civil (SAC)	Lei nº 12.462/2011	A SAC foi criada para formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.
Criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL S.A.)	Lei nº 12.743/2012	Fortalecimento do planejamento logístico do país. A EPL S.A foi instituída para subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações no âmbito das políticas de logística e transporte.
Lei dos <i>royalties</i> do petróleo (regime de partilha de produção)	Lei nº 12.734/2012	Distribuição das participações governamentais de forma a atender aos interesses nacionais, buscando a redução das desigualdades regionais e benefícios para as gerações presente e futura.
Destinação dos <i>royalties</i> do petróleo para Saúde e Educação	Lei nº 12.858/2013	Destina as receitas de <i>royalties</i> e participação especial para a Educação e a Saúde (75% e 25%, respectivamente) e define que 50% do Fundo Social seja aplicado em educação e saúde.

(Continua)

(Continuação)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Criação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S. A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA)	Decreto nº 8.063/2013	Responsável pela gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.
Simplificação de procedimentos para transferências de recursos federais para entes federativos	Decreto nº 8.113/2013	Agilização dos procedimentos de transferências para obras de acessos a instalações portuárias e terminais e de anéis e contornos urbanos.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014a).

QUADRO 2

Principais medidas de melhoria do ambiente de negócios (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Marco regulatório para o setor de saneamento	Lei nº 11.445/2007	Aumento do investimento do setor privado em saneamento. Participação privada não passava de 6% do setor até 2006, chegou a 7,5% em 2007, a 9,8% em 2008 e tem a expectativa de chegar a 30% nos próximos anos.
Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi)	Lei nº 11.488/2007 e Portaria nº 403/2013	Estabelece o procedimento de aprovação dos projetos de infraestrutura no setor de irrigação, com redução dos custos de instalação de infraestruturas e, com isso, o aumento da área irrigada.
Marco regulatório da mobilidade urbana	Lei nº 12.587/2012	Institui uma política nacional de mobilidade urbana orientada pelos princípios da acessibilidade universal, da distribuição mais justa dos espaços urbanos, da prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. Normatiza a regulação dos serviços, os direitos dos usuários, as atribuições dos entes federativos, o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana.
Novo marco legal da mineração	Projeto de Lei nº 5.807/2013 – Câmara dos Deputados	Melhoria do ambiente institucional e estímulo ao melhor aproveitamento de jazidas, ao controle ambiental e à atração de investimentos para o setor mineral, contribuindo para a elevação da competitividade das empresas de mineração.
Novo marco legal do setor portuário – autorizações para terminais portuários de uso privado (TUPs)	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 8.033/2013	Entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014, a secretaria autorizou 35 novas instalações portuárias privadas e duas ampliações de TUPs já em operação, totalizando R\$ 10,4 bilhões de investimentos. Outros 45 empreendimentos, orçados em R\$ 11,2 bilhões, estão em análise pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).
Instituição do Plano Nacional de Saneamento Básico	Portaria Interministerial nº 571/2013 (Casa Civil, ministérios da Fazenda, da Saúde, do Planejamento, do Meio Ambiente, da Integração e das Cidades)	Representa um marco no planejamento de longo prazo do setor, definindo suas metas em todo o país para os próximos vinte anos, com investimentos estimados em R\$ 508 bilhões.

(Continua)

(Continuação)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Instituição e aprimoramento do Programa MCMV	Lei nº 11.977/2009, Lei nº 12.249/2010, Lei nº 12.424/2011, Lei nº 12.693/2012, Lei nº 12.722/2012	Foram contratadas mais de 3 milhões de moradias e entregues mais de 1,5 milhão. Estima-se que o programa tenha gerado uma média anual de mais de 920 mil empregos diretos e indiretos, uma renda adicional média de R\$ 22,1 bilhões por ano e que tenha sido responsável direto por fomentar negócios nos mercados de materiais e serviços da construção da ordem de R\$ 15,4 bilhões por ano.
PIL Aeroportos; programa de concessão de aeroportos	Decretos nº 6373/2008, nº 7.531/2011 e nº 7.896/2013	Realização de 6 leilões para concessão dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante/Rio Grande do Norte, Brasília/Distrito Federal, Guarulhos/São Paulo, Campinas/São Paulo, Confins/Minas Gerais e Galeão/Rio de Janeiro. Entrega do terminal de passageiros e sistemas de pista e pátio (TPS) do aeroporto de São Gonçalo do Amarante, ampliação do TPS dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos/São Paulo. Investimentos previstos em R\$ 26 bilhões.
Criação do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC)	Lei nº 12.462/2011, Lei nº 12.648/2012	Os recursos do FNAC são aplicados exclusivamente no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.
Novo marco regulatório de ferrovias e PIL Ferrovias; programa de concessão de ferrovias	Decreto nº 8.129/2013, Decreto nº 8.134/2013	Institui a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal, voltada para o desenvolvimento do setor ferroviário e para a promoção de competição entre os operadores ferroviários, e reestrutura a VALEC Engenharia Construções e Ferrovias S.A. para atuar nesse novo modelo. Lançados em junho/2014 os Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) de seis ferrovias, com total de 4.676 km.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014a).

QUADRO 3**Principais medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento (2007-2014)**

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Redução da taxa de juros de longo prazo (TJLP) e dos <i>spreads</i> do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano.	Resolução Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 3498/2007	Aumento dos desembolsos do banco com menor custo para os tomadores de financiamentos.
Criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (FI-FGTS)	Lei nº 11.491/2007, Instrução Normativa da Comissão de Valores Mobiliários (IN CVM) 462/2007 Resoluções Conselho Curador do FGTS (CCFGTS) 545, 551, 552 e 553	O regulamento do fundo foi aprovado pela CVM em 21/2/2008. FI-FGTS encerrou 2009 com comprometimento total dos recursos alocados – R\$ 17,5 bilhões, dos quais foram desembolsados R\$ 13,7 bilhões. Para os investimentos já contratados, prevê-se a geração de 650 mil empregos diretos e 400 mil indiretos.
Concessão de crédito à Caixa para aplicação em Saneamento e Habitação	Lei nº 11.485/2007	Patrimônio de referência da Caixa ampliado em 13/6/2007.

(Continua)

(Continuação)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Aprimoramento da legislação de parceria público-privada (PPP)	Lei nº 12.766/2012	Aporte de recursos para realização das obras e aquisição de bens reversíveis durante a fase dos investimentos. Redução do custo de capital das PPPs – possibilidade de dedução de Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) sobre os aportes públicos. Ampliação dos limites de despesas com PPPs para estados e municípios para 5% da Receita Corrente Líquida.
Prorrogação do Programa de Sustentação do Investimento (PSI)/BNDES	Resolução BNDES nº 2.427/2013 Resolução CMN nº 4.300/2013 Circular BNDES nº 01/2014	De janeiro de 2011 a julho de 2014, o programa já desembolsou R\$ 207,6 bilhões. As taxas de juros são entre 4% e 8% a.a. No subprograma Projetos Transformadores, os juros foram de 4% para 3,5% a.a.
Ampliação do limite de crédito ao setor público para investimentos em infraestrutura social	Resolução CMN nº 3.686/2009, Resolução CMN nº 4.270/2013, Resolução CMN nº 4.333/2014, Resolução CMN nº 4.334/2014	Contratação de investimentos públicos com recursos onerosos da ordem de R\$ 29 bilhões em saneamento, R\$ 5 bilhões em urbanização de assentamentos precários, R\$ 6 bilhões em pavimentação e qualificação de vias urbanas e R\$ 5,5 bilhões para investimentos em sistemas de mobilidade urbana de grandes e médias cidades.
Alteração dos limites do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)	Resolução CMN nº 4.271/2013	Impulso ao mercado imobiliário, contribuindo para o dinamismo do setor – o crédito imobiliário como participação do PIB subiu de 2,2% em 2007 para 8,2% em 2013.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014a).

QUADRO 4

Principais medidas fiscais de longo prazo (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Controle da expansão da despesa de pessoal da União	Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 01/2007	Limita as despesas com pessoal no período de 2007 a 2016.
Política de longo prazo de valorização do salário mínimo	Projeto de Lei (PL) de iniciativa do Senado nº 01/2007 – Câmara Projeto de Lei de iniciativa da Câmara (PLC) nº 42/2007 – Senado	Aprovado na Câmara e no Senado.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014a).

QUADRO 5

Principais medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Criação da Receita Federal do Brasil	Lei nº 11.457/2007 Instrução Normativa nº 829/2008	Unidades de atendimento – Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC) e Agência da Receita Federal (ARF) – já estão funcionando com atendimento unificado em todo país. Nas delegacias de julgamento e no Conselho de Contribuintes já estão funcionando as turmas de julgamento do contencioso previdenciário.
Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e Nota Fiscal Eletrônica (NF-e)	Decreto nº 6.022/2007	Escrituração Contábil Digital (ECD) e Escrituração Fiscal Digital (EFD) <ul style="list-style-type: none"> Programa Validador e Assinador (PVA) já se encontra em operação para validação e transmissão da EFD desde 2/11/2010; NF-e <ul style="list-style-type: none"> Mais de 1,75 bilhão de NF-e emitidas – total superior a R\$ 64,5 trilhões, mais de 373 mil emissores; Todas as Unidades da Federação estão autorizando NF-e.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014a).

QUADRO 6
Principais medidas de desoneração tributária (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Desoneração de obras de infraestrutura (Reidi)	Lei nº 11.488/2007, Decretos nº 6.144/2007 e nº 6.167/2007	Aprovados 422 projetos pelo MME de geração e transmissão de energia.
Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas	Lei Complementar nº 123/2007	Adesões ao Simples Nacional: aproximadamente 4,3 milhões de empresas e criação de mais de 700 mil novas empresas.
Recuperação acelerada dos créditos de PIS e COFINS em edificações	Lei nº 11.488/2007	Renúncia fiscal prevista de R\$ 1,15 bilhão em 2007, R\$ 2,3 bilhões em 2008, R\$ 2 bilhões em 2009 e R\$ 1,9 bilhão em 2010.
Depreciação acelerada para máquinas e equipamentos	Lei nº 11.482/2007	Renúncia prevista de R\$ 900 milhões por ano.
Prorrogação da cumulatividade do PIS e da COFINS na construção civil	Lei nº 11.434/2006	Renúncia prevista de R\$ 600 milhões em 2007, R\$ 1,1 bilhão em 2008, R\$ 1,2 bilhão em 2009 e R\$ 1,3 bilhão em 2010.
Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto). Prorrogação do prazo e ampliação das desonerações de Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e PIS/COFINS sobre a importação e venda de máquinas e equipamentos empregados no setor portuário	Leis nº 12.715/2012 e nº 12.688/2012	Desoneração de R\$1,0 bilhão em 2012-2014.
Regime Especial de Tributação para a construção e reforma de creches e pré-escolas, com pagamento unificado de 1% sobre a receita da obra em substituição ao PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e COFINS, IRPJ e CSLL	Lei nº 12.715/2012	Reduz o custo da construção de creches e pré-escolas no país.
Desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos para 56 segmentos da indústria, comércio e serviços	Leis nº 12.546/2011, nº 12.715/2012, nº 12.794/2012 e nº 12.844/2012	Desoneração de R\$ 37,5 bilhões em 2012-2014.
Desoneração de IPI sobre materiais de construção	Decretos nº 7.542/2011, nº 7.796/2012 e nº 7.879/2012	Desoneração de R\$ 7,6 bilhões em 2011-2014.
Desoneração de IPI e depreciação acelerada sobre bens de capital	Leis nº 12.794/2012 e nº 12.788/2012, Decretos nº 7.543/2011, nº 7.796/2012 e nº 7.879/2012	Desoneração de R\$ 7,8 bilhões em 2011-2014.
Regime Especial de Incentivo ao Desenvolvimento da Infraestrutura da Indústria de Fertilizantes (REIF), Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid), Regime Especial de Tributação para Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine) e Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira (Retaero) Desoneração de IPI e PIS/Pasep e COFINS em projetos da indústria de fertilizantes, produtos das indústrias de defesa e aeroespacial	Lei nº 12.598/2011 e nº 12.794/2012, Decretos nº 7.923/2013 e 8.122/2013	Desoneração de R\$ 0,7 bilhão em 2011-2014.
Redução a zero das alíquotas de PIS/Pasep e COFINS sobre serviços de transporte coletivo municipal de passageiros	Lei nº 12.860/2013	Desoneração de R\$ 2,2 bilhões em 2013-2014, reduzindo os custos e incentivando o transporte coletivo no país.

Fonte: Balanços do PAC (Brasil, 2010; 2014a).

Evidentemente, nem todas as medidas supracitadas aconteceram apenas em função do PAC, mas, sem dúvida, se deram no contexto positivo de influência mais geral do programa. Isso 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 que fundamentariam melhor as escolhas realizadas –, é fato que as medidas criaram um ambiente de transformação da relação do Estado com o mercado e com a própria sociedade. Elas instauraram uma perspectiva real, de preocupação com a implementação de políticas públicas em várias áreas programáticas da atuação governamental e, também, de realização e cumprimento efetivo de objetivos, metas e prazos no âmbito da administração pública federal.

Como forma de exemplificar os argumentos supracitados, Abreu e Câmara (2015, p. 84) destacam alterações na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2005 como ponto de inflexão do governo Lula no uso do orçamento público federal como instrumento da ação governamental.

Por uma emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005 (LDO, 2005), foi alterada a forma de medir o resultado primário das contas públicas. As despesas do PPI – totalizando R\$ 2,8 bilhões em 137 empreendimentos no ano de 2005 – poderiam ser retiradas da base do cálculo do resultado primário.

Adicionalmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA, 2005) introduziu um dispositivo de flexibilidade nos remanejamentos entre as programações orçamentárias do PPI em até 30% de cada uma delas, enquanto a regra geral histórica era somente 10%.

Em conjunto, essas duas alterações normativas, apesar de serem simples, tiveram um grande alcance para o financiamento dos investimentos em infraestrutura, pois garantiram um maior volume de recursos e maior flexibilidade na gestão orçamentária da carteira do PPI.

Desde então, uma série de outras pequenas medidas de grande impacto foi sendo introduzida nas referidas leis que anualmente direcionam e viabilizam o orçamento federal da União, conforme a seguir descrito.

- 1) Supressão gradativa de novas rubricas de investimentos da conta final do *superavit* fiscal anual, tais como gastos de investimentos das estatais e de estados e municípios, todos, ano após ano, incorporados à carteira do PAC.
- 2) Supressão gradativa de gastos prioritários do governo federal da mesma conta final do *superavit* primário anual, tais como gastos com os programas Brasil sem Miséria, responsável pelo pagamento do Bolsa Família; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

(Pronatec), de expansão física da rede de escolas de formação profissional; Mais Médicos; e outros, o que, na prática, passou a significar um abrandamento do contingenciamento orçamentário tradicional, agora um contingenciamento seletivo, relativamente aos programas considerados prioritários pelo governo federal.¹⁵

- 3) Alterações na forma de aglutinação das ações orçamentárias, visando alargar a unidade mínima de execução do gasto público, com vistas a ampliar a flexibilidade alocativa do gasto no interior dos respectivos planos orçamentários.¹⁶

Em outro estudo, Fiuza e Medeiros (2014, p. 14-15) ressaltam o papel transformador propiciado pelo RDC a partir da Lei nº 12.462 de 2011.

O RDC já introduz uma mudança de mentalidade na formulação dos objetivos da licitação. (...) Embora a redação atual da Lei nº 8.666/1993, dada pelo Plano Brasil Maior, já fale em utilização das licitações para a promoção do desenvolvimento sustentável, o RDC é o primeiro a enumerar claramente os vetores de desenvolvimento a nortear o processo e a falar em eficiência e competitividade. Essa recente diferença de mentalidade, por si só, já é revolucionária.

A ênfase da legislação de compras sempre se ateu aos procedimentos de formulação de editais, à contratação e ao objeto contratado. Os focos deveriam ser outros: resultados esperados com a contratação; objetivos do comprador; e condições de mercado para se comprar o que se pretende. Ora, isso requer que eficiência, inovação, competição e melhor relação custo-benefício para o setor público brasileiro façam parte da lista de princípios da nova lei de licitações.

Embora o RDC ainda seja um regime de contratação pública de aplicação recente e âmbito limitado a alguns setores apenas, é possível comprovar pela tabela 1 o seu impacto positivo no que tange ao tempo de elaboração de projetos, tempo de licitação e tempo de início das obras contratadas.

15. Em outras palavras: substituição do Anexo de Metas Prioritárias, que trazia categorias puramente orçamentárias do gasto, pela declaração – no corpo das respectivas leis –, das prioridades reais do governo a cada momento, tais como os exemplos citados (Brasil sem Miséria, Pronatec, Mais Médicos, além do próprio PAC).

16. Aqui, cabe um parêntese para tratar da relação entre PAC, Plano Plurianual (PPA) e LOA. Embora o PAC tenha ganhado proeminência política dentro do governo e, com isso, se descolado dos processos formais e dos instrumentos gerais de planejamento, orçamento e gestão mais ou menos comuns ao restante de programas governamentais, a maior parte da carteira de investimentos já estava presente na estrutura do PPA 2008-2011, representada por ações orçamentárias específicas por empreendimento. Posteriormente, o mesmo tipo de representação continuou no PPA 2012-2015 sob a forma de empreendimentos individualizados como iniciativas ou mesmo como metas do plano, duas das categorias que estruturam o PPA vigente. Vale lembrar que a LDO e a LOA estipulam marcações próprias para ações orçamentárias que compõem o PAC, as quais permitem tratamento diferente para a sua gestão orçamentária. Como exemplo, destaca-se a possibilidade de remanejamento, entre rubricas diferentes do gasto, de até 30% do montante das dotações orçamentárias originalmente programadas. Desta feita, é possível dizer que não há sobreposição técnica entre os instrumentos PPA, PAC e LOA mas tão somente o fato de que o PAC possui um tratamento diferente dentro do PPA e da LOA, algo que se manifesta especialmente em termos de priorização política e de uma estrutura própria de coordenação, gestão e monitoramento dos empreendimentos que fazem parte de sua carteira de projetos.

TABELA 1
Comparativo geral entre RDC (Lei nº 12.462/2011) e Lei nº 8.666/1993
 (Em dias)

RDC x Lei nº 8.666	Tempo de elaboração dos projetos	Tempo de licitação das obras	Tempo para início das obras
Lei nº 8.666/1993	240	174	774
RDC global	240	47	647
RDC integrado	120	79	379

Fonte: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e SEPAC-MP.
 Elaboração: MP (Brasil, 2014b).

Em ambos os casos citados (mudanças na LDO e LOA e criação e extensão do RDC ao PAC), foi fator fundamental para o êxito dos novos projetos de investimento a expansão concomitante que houve no campo das concessões de crédito (sobretudo o crédito público de longo prazo), fenômeno que pôde ser observado ao longo de todo o período entre 2003 e 2014 no Brasil. Como bem demonstra Mora (2015, p. 55), atendo-se ao período entre dezembro de 2002 e dezembro de 2010,

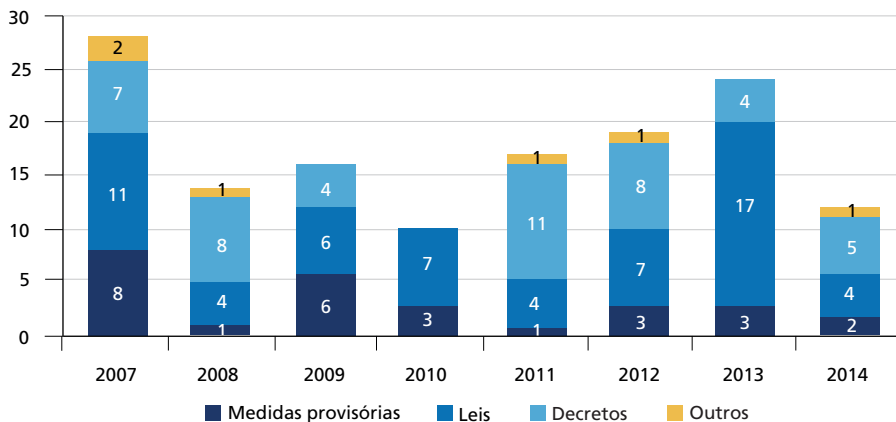
houve um expressivo aumento do crédito no governo Lula, com um aumento de 26 pontos percentuais (p.p.) do PIB, em dezembro de 2002, para 45 p.p. do PIB, em dezembro de 2010. A elevação das operações de crédito implicou a amplificação da capacidade de gasto tanto das pessoas físicas quanto das jurídicas. O crescimento do crédito, inicialmente, foi liderado pelo setor privado e com recursos livres e, em um segundo momento, foi capitaneado pelo crédito direcionado. As pessoas físicas foram as primeiras contempladas nesse processo, ou seja, ainda em 2004, enquanto, somente em 2006-2007, o ritmo de concessão de crédito à pessoa jurídica se acelerou. O sistema financeiro privado iniciou o processo de aumento de concessão de crédito, mas, em um segundo momento, a atuação dos bancos federais – especificamente, o BB [Banco do Brasil], a Caixa e o BNDES – foi fundamental ao atenuar a tendência à queda na oferta de crédito com recursos livres e aumentar o direcionado.

De todo modo, para além das medidas em destaque nos quadros supracitados, cujo detalhamento explicativo extrapolaria os limites deste texto, foi possível contabilizar, em trabalho realizado por Soares e Assunção (2015), um total de 140 ações normativas para a execução do programa, entre 2007 e 2014, conforme distribuição anual apresentada no gráfico 1.

Ao serem divididas em tipos, percebe-se um importante número de medidas provisórias em 2007 – por ocasião do lançamento do PAC, já que esse tipo de norma é arma poderosa para alterar unilateralmente o *status quo* legal –, seguidas por número elevado de decreto ao longo dos anos, o que reforça a ideia de que esse foi o instrumento normativo mais utilizado para dar concretude às ações do Executivo, conforme Lassance (2014) e Soares e Assunção (2015).

GRÁFICO 1

Impacto normativo do PAC: quantitativo e tipos de normas (2007-2014)

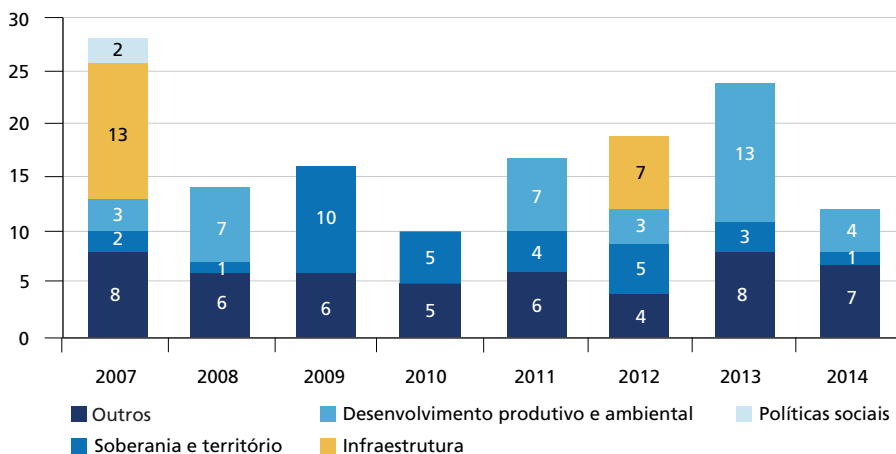


Fonte: Soares e Assunção (2015).
Elaboração dos autores.

Adicionalmente, o gráfico 2 buscou reagrupar as normas por determinadas áreas programáticas de atuação do Estado,¹⁷ deixando clara a intenção do programa em priorizar a condução de projetos de infraestrutura.

GRÁFICO 2

Impacto normativo do PAC: agrupamento de normas segundo grandes áreas programáticas de atuação do Estado (2007-2014)



Fonte: Soares e Assunção (2015).
Elaboração dos autores.

17. Este agrupamento de políticas está sendo trabalhado e desenvolvido no bojo do projeto Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo, coordenado por José Celso Cardoso Junior.

Com base nas informações empíricas aqui apresentadas, é possível afirmar que o PAC foi um programa não apenas de aceleração do crescimento mas também de aceleração da ação governamental, já que voltado à implementação multissetorial de projetos prioritários na área da infraestrutura.

Como resultado prático, a quantidade de obras paralisadas no programa reduziu-se praticamente a zero durante o PAC 2, sendo, ademais, significativa a diferença no quantitativo de paralisações recomendadas pelo TCU quando as obras pertencem ou não ao PAC (tabela 2).

TABELA 2
Total de obras paralisadas pelo Congresso Nacional, por indícios de irregularidades – Brasil (2007-2014)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Obras do PAC paralisadas	15	13	23	2	0	1	0	0
Obras não pertencentes ao PAC paralisadas	37	35	41	18	6	4	3	2
Total (anexo VI da LOA)	52	48	64	20	6	5	3	2

Fonte: LOA, Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP).
Elaboração: Ribeiro (2014, p. 25-26).

Esses resultados decorreram de uma conjunção de fatores, cada qual atuando sobre uma ou mais etapas do ciclo de vida de um projeto típico de infraestrutura, conforme destacado a seguir.

- 1) Algumas atividades de monitoramento intensivo realizadas em conjunto com o TCU.
- 2) A criação de um grupo especial da Advocacia-Geral da União (AGU), responsável por acompanhar processos judiciais relacionados ao PAC.
- 3) A maior celeridade na transferência de recursos do PAC para estados e municípios, após terem recebido *status* de transferências obrigatórias da União.
- 4) A redução do tempo de liberação de recursos para obras de saneamento e habitação com contrapartidas de estados e municípios.
- 5) 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.
- 6) A simplificação de procedimentos para o licenciamento ambiental.
- 7) Aprimoramentos das modalidades e processos de licitações e contratações de obras públicas, notadamente a criação e expansão do RDC ao PAC.
- 8) 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 EPL S. A., em 2012; a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) em 2013; a PPSA, em 2013; bem como a recomposição de quadros em carreiras estratégicas do Estado, tais como gestores públicos 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.

Dada a evidente correspondência que há entre essas características e grande parte dos programas pertencentes ao PAC, conclui-se que ele vinha sendo mais que um mero programa de reativação dos investimentos em infraestrutura e aceleração do crescimento econômico. Tratava-se, adicionalmente, de um programa de reativação do planejamento governamental e do protagonismo do Estado na indução e promoção do desenvolvimento nacional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: RUPTURA DEMOCRÁTICA E ESTAGNAÇÃO ECONÔMICA PÓS-2014

Como visto ao longo do estudo, o PAC nasceu de um imperativo categórico: a necessidade de o Estado elaborar e implementar um certo pacote de investimentos em infraestrutura econômica (transportes, energia, comunicações), social e urbana (habitação, saneamento, mobilidade), com vistas a garantir a ampliação necessária da oferta de bens e serviços de natureza pública, correndo atrás da própria expansão da demanda que já vinha em curso no país. Nesses termos, não foi o planejamento que dinamizou a retomada do crescimento econômico ainda em 2004, organizando posteriormente o PAC. Na verdade, foram a retomada do crescimento e o próprio surgimento do PAC em 2007 que fizeram avançar o planejamento setorial em alguns aspectos e segmentos da infraestrutura crítica do país.

Não tendo sido um programa concebido no âmbito do planejamento burocrático, ele foi sendo conduzido e ajustado ao longo do próprio processo de implementação. Para tanto, várias inovações de ordem institucional, normativa, orçamentária etc. foram concebidas e efetivadas para conferir escala e celeridade aos empreendimentos prioritários do PAC. Não é errado dizer que foi também um programa de aceleração da atuação estatal no domínio econômico, o que faz com que se entenda melhor o significado que teve para as dimensões e funções do planejamento governamental e da gestão cotidiana de políticas públicas, em especial nas áreas abrangidas pelo programa.

No caso do planejamento, é importante ter claro que a priorização política dada ao PAC conferiu a ele o que o governo federal brasileiro tinha de melhor

em termos de recursos humanos, financeiros, jurídicos, tecnológicos, logísticos, comunicacionais etc. Ou seja, tudo aquilo hoje considerado necessário para a atividade de planejar e governar em ambientes complexos e dinâmicos. A própria atividade de monitoramento intensivo – estruturada pela SEPAC a partir das salas de situação e dos balanços quadrimestrais públicos de divulgação – encaixa-se nesse conjunto de condições e instrumentos de planejamento necessários para a realização tempestiva dos empreendimentos previstos pelo programa. Por sua vez, no que toca à gestão pública, houve, como registrado e comentado ao longo do estudo, um conjunto amplo de novos regramentos e arranjos que ajudaram a viabilizar o PAC do ponto de vista técnico, normativo, humano, financeiro, jurídico etc.

Assim, ao longo do processo de constante reelaboração e implementação, o PAC foi migrando de uma simples carteira de projetos para algo como um plano de investimentos com maior sinergia entre seus empreendimentos, tanto no que toca à perspectiva temporal quanto à setorial. Em outras palavras: sendo ele um pacote de investimentos em infraestruturas críticas ao país, foram-se estabelecendo mais e melhores conexões entre os horizontes de curto, médio e longo prazos, de modo que isso serviu não só para melhor organizar a própria atuação estatal nessas áreas mas também para ampliar o seu poder de atração sobre os interesses e capitais privados, direta ou indiretamente relacionados aos investimentos principais. Já do ponto de vista setorial, houve também um esforço crescente, por parte dos governos Lula II e Dilma I, de dinamizar a carteira de investimentos de modo que se fizesse avançar as conexões e complementaridades entre setores e entre regiões do país.

Todavia, não obstante os avanços relatados, o governo brasileiro não conseguiu transformar o PAC em referência integralmente crível para os investimentos do setor privado, sobretudo a médio e longo prazos. Em primeiro lugar, o custo do capital, em especial a volatilidade e altos patamares de câmbio e juros, continua sendo um problema estrutural da economia brasileira, basicamente decorrente do arranjo macroeconômico e institucional construído pelo Plano Real (desde 1994) para viabilizar a estabilização monetária no país. Em segundo, a estrutura tributária socialmente regressiva e juridicamente confusa e onerosa dos setores produtivos, aliada aos demais custos de transação (econômicos, jurídicos, administrativos etc.) para operações de natureza público-privada no país, também se constituem em obstáculos ao cálculo econômico e à previsibilidade dos negócios.

Esses aspectos, cotejados ainda com um cenário internacional descrente e desfavorável a médio prazo, e um ambiente político-institucional interno conturbado a curto prazo, acabaram quebrando a convenção de crescimento que perdurou entre 2004 e 2010. Isso rebaixou o padrão de confiança empresarial (público e privado) nas apostas a futuro sugeridas pelo PAC e demais políticas públicas federais.

Para superar essas dificuldades, é preciso trazer à consideração ao menos duas grandes lições provenientes da experiência do PAC. A primeira tem a ver com a centralidade do Estado e do investimento público para a dinamização da economia brasileira e para a transformação da sua estrutura produtiva. Nesse particular, foram exitosos os esforços de mobilização das capacidades estatais (sobretudo a sua base tributária robusta e fontes de *funding*) e de alguns instrumentos governamentais (tais como bancos públicos, empresas estatais, fundos públicos e fundos de pensão) no enfrentamento dos efeitos nocivos e deletérios da crise internacional que, desde 2008, vem jogando para baixo o estado de confiança e as expectativas futuras dos investimentos públicos e privados. Ou seja: Estado e investimento público podem e devem desempenhar papel contracíclico decisivo no enfrentamento e na superação da crise econômica e política que se instalou no país desde meados de 2014. Para tanto, cabe ao futuro governo, a ser democraticamente eleito em 2018, recuperar sabedoria e vontade própria para reverter as orientações recessivas da conservadora política macroeconômica em curso desde janeiro de 2015, bem como as sinalizações dúbias acerca de qual é o seu projeto de país e de desenvolvimento nacional.

A segunda grande lição derivada do PAC relaciona-se justamente com a capacidade de projetos estruturantes como esse se conectarem com outras políticas públicas e dimensões setoriais e territoriais do desenvolvimento nacional. Além do potencial mobilizador, indutor e multiplicador dos investimentos capitaneados por programas prioritários como o PAC, há reflexos positivos sobre as próprias capacidades (financeiras, humanas, jurídicas, tecnológicas, comunicacionais etc.) do Estado, as quais induzem a uma espécie de auto-organização para desafios que rompem o *status quo* da gestão pública tradicional, retiram a burocracia estatal da sua zona de conforto e recolocam a função planejamento no centro dos processos decisórios de governo.

Isto posto, cabe qualificar as colocações expostas dizendo, resumidamente, que o PAC teve seu sucesso viabilizado pela combinação predominante de duas forças importantes da conjuntura: 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 – na 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, tais como o Brasil sem Miséria, o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Pronatec. Não à toa, um deles direcionado ao enfrentamento direto da pobreza no país; e os outros

destinados à formação e qualificação profissional e ao aumento da empregabilidade e da produtividade laboral.

Como constata Mazzucato (2014, p. 28; 32-33),

trata-se do Estado agindo como força de inovação e mudança, não apenas reduzindo os riscos para os atores privados avessos aos riscos, mas também assumindo a liderança com ousadia, com uma visão clara e corajosa – exatamente o oposto da imagem do Estado que costuma ser vendida.

Desse modo, uma defesa apropriada do Estado deveria argumentar que ele não apenas faz o *crowd in* do investimento privado (aumentando o PIB através do efeito multiplicador) – noção correta, porém limitada, apresentada pelos keynesianos –, mas vai além. (...) Em vez de analisar o papel ativo do Estado através de sua correção das falhas de mercado (ênfático por muitos economistas progressistas que enxergam corretamente muitas falhas), faz-se necessário construir uma teoria do papel do Estado na formação e criação de mercados – mais alinhada com a obra de Karl Polanyi, que destacou como o mercado capitalista foi desde o início fortemente moldado pelas ações do Estado. Na inovação, o Estado não apenas reúne (*crowd in*) os investimentos do empresariado, como também o dinamiza – criando a visão, a missão e o plano.

Embora, no livro citado, a autora esteja se referindo mais diretamente à inovação tecnológica, o argumento é válido também para a inovação institucional proporcionada pela atuação do Estado no domínio econômico como um todo. Isso porque os resultados sociais e econômicos de sua ação dependem grandemente, como visto neste trabalho, de inovações e mudanças nos âmbitos organizacional e operativo, as quais envolveram, no caso brasileiro do PAC, criação e fortalecimento de empresas públicas e carreiras burocráticas; alterações normativas amplas e variadas nos campos da gestão; contratação de bens e serviços; nova regulação setorial; financiamento público e privado; nova regulamentação ambiental etc.

Tudo somado, portanto, sugere-se aqui, ao futuro governo brasileiro a ser eleito em 2018, uma reflexão que vincule os temas tratados por este estudo a um projeto de desenvolvimento e a uma concepção de Estado. Pois, na ausência de uma reflexão pública mais estratégica sobre esses assuntos, corre-se o risco de impor-se fôlego curto aos resultados positivos advindos das iniciativas recentes e do discurso governamental, até então em voga, em torno de uma suposta administração pública progressista e progressiva no país.

Diante do tamanho e da complexidade das questões envolvidas, é claro que o eixo da ação governamental recente – em particular os investimentos públicos – está sob grande ameaça desde 2015. Riscos de diversas ordens ameaçam a sustentabilidade temporal e programática das políticas públicas prioritárias do governo brasileiro. Avançar, portanto, na explicitação e na superação positiva desses problemas é condição primordial para, de fato, poder destravar o potencial

intrínseco às capacidades estatais e aos instrumentos governamentais à disposição do Estado brasileiro contemporâneo, com vista a uma atuação planejada para o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ABREU, C. R. **Orçamento público**: uma análise das transformações do instrumento para a formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura. 2014. Dissertação (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ABREU, C. R.; 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**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *In*: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014.

BRASIL. **Projeto Piloto**: relatório de progresso nº 1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República; MPOG, 2005.

_____. **PAC 1**: balanço de 4 anos [2007-2010]. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento; Presidência da República, 2010.

_____. **PAC 2**: balanço de 4 anos [2011-2014]. Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento; Ministério do Planejamento, 2014a.

_____. **Balanco de gestão**: [2011-2014]. Brasília: MP, 2014b.

CAMPOS NETO, C. A. de S. *et al.* **Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC**: mapeamento Ipea de obras portuárias. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1423).

_____. **Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC**: mapeamento Ipea de obras ferroviárias. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1465).

_____. **Gargalos e demandas da infraestrutura rodoviária e os investimentos do PAC**: mapeamento Ipea de obras rodoviárias. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1592).

_____. **Investimentos na infraestrutura de transportes**: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2014).

CAMPOS NETO, C. A. da S.; SOUZA, F. H. de. **Avaliação dos investimentos do PAC**: uma comparação das metodologias utilizadas pela Casa Civil, ONG Contas Abertas e Ipea. Brasília: Ipea, 2010. (Radar, n. 11).

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2013.

_____. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. **Documentos de Proyectos**, Santiago do Chile, n. 595, 2014a.

_____. Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. *In*: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014b, p. 79-114.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2174).

FIUZA, E.; MEDEIROS, B. A. **Agenda perdida das compras públicas**: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1990).

LASCOURMES, P.; GALÉS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012.

LASSANCE, A. Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro. *In*: MONASTÉRIO, L.; NERI, M.; SOARES, S. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. v. 2, p. 279-302.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.

MORA, M. **A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2022).

NAVARRO, C. A. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**: instrumentos de ação pública e desenvolvimento nacional. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

OLIVEIRA, F. A. **Política econômica, estagnação e crise mundial**: Brasil, 1980-2010. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2012.

PIRES, R. R. C. **Por dentro do PAC**: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, no prelo).

RIBEIRO, R. **Avaliação da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**: 2007/2014. Brasília: Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2014. (Nota Técnica, n. 15).

SADER, E. **Lula e Dilma**: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013.

SANTOS, W. G. dos. S. Ação Penal 470: uma exceção para a história. **Portal Carta Maior**, São Paulo, 15 nov. 2013. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Acao-Penal-470-uma-excecao-para-a-historia/4/29546>>.

SILVEIRA, M.; JULIO, A. Os investimentos em transportes do PAC e o efeito multiplicador brasileiro a partir do governo Lula da Silva. **Journal of Transport Literature**, Manaus, v. 7, n. 4, 2013. p. 199-224.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

SOARES, F. M.; ASSUNÇÃO, L. O. A qualidade da lei no contexto do desenvolvimento: desafios para o Brasil no século XXI. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI**: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015. p. 103-132.

VIANNA, S. T. W.; BRUNO, M. A. P.; MODENESI, A. M. **Macroeconomia para o desenvolvimento**: crescimento, estabilidade e emprego. Brasília: Ipea, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Relatório anual de avaliação do PPA [2012-2015]** – ano-base 2012. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; Ministério do Planejamento, 2013. v. 1.

_____. **Relatório anual de avaliação do PPA [2012-2015]** – ano-base 2013. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; Ministério do Planejamento, 2014. v. 1.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Monitoramento estratégico de políticas públicas**: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2040).

CARDOSO JUNIOR, J. C.; GOMIDE, A. **Elementos para a reforma do Estado e da administração pública no Brasil do século XXI**: a década de 2003-2013 e a economia política do desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2014. (Boletim de Análise Político-Institucional, n. 5).

MAGALHÃES, L. C. **Crescimento, emprego e distribuição de renda**: o desempenho econômico do primeiro governo Dilma e o ressurgimento do pacto anti-distributivista no Brasil. Brasília: [s.n.], 2015. Mimeografado. Disponível em: <<http://goo.gl/eZSCPq>>.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. **Reinventando o capitalismo de Estado: o Leviatã nos negócios** – Brasil e outros países. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2015.

PAGNUSSAT, J. L. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa** – elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015. p. 185-234.

SILVA, V. C.; MORI, C. K. **Agenda de ações para modernização e melhoria da gestão pública**: iniciativa inovadora no Brasil. Brasília: MPOG, 2014. Mimeografado.

