

MARCOS CESAR DE OLIVEIRA PINTO

**UMA HISTÓRIA DE DOIS PACS: A GESTÃO DOS
INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM
INFRAESTRUTURA A PARTIR DO PROGRAMA DE
ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Fabiano Mezadre Pompermayer - Orientador

BRASÍLIA

2018

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

P659h Pinto, Marcos Cesar de Oliveira
Uma história de dois PACs : a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento / Marcos Cesar de Oliveira Pinto. – Brasília : IPEA, 2018.
115 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2018
Orientação: Fabiano Mezadre Pompermayer
Inclui Bibliografia.

1. Programa de Aceleração do Crescimento. 2. Investimentos Públicos. 3. Infraestrutura. 4. Política Governamental. 5. Planejamento Nacional. I. Pompermayer, Fabiano Mezadre. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 338.981

Ficha catalográfica elaborada por Patricia Silva de Oliveira CRB-1/2031

MARCOS CESAR DE OLIVEIRA PINTO

**UMA HISTÓRIA DE DOIS PACS: A GESTÃO DOS
INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM
INFRAESTRUTURA A PARTIR DO PROGRAMA DE
ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 8 de fevereiro de 2018.

COMISSÃO JULGADORA

PROF. DR. ALEXANDRE DE ÁVILA GOMIDE - IPEA

CLAUDIO ALEXANDRE DE ARÊA LEÃO NAVARRO (Me.) - MPDG

PROF. DR. FABIANO MEZADRE POMPERMAYER

BRASÍLIA

2018

iii

A meus pais (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, o Prof. Dr. Fabiano Mezadre Pompermayer, pelas respostas rápidas, pela objetividade na resolução das minhas dúvidas e pelos diversos *insights*, sem os quais eu não teria conseguido concluir este trabalho.

Aos meus colegas de turma, pela oportunidade de conhecer um pouco de diferentes políticas públicas, pelos ricos debates de ideias e pela paciência com meus comentários intermináveis durante as aulas.

Aos meus colegas de trabalho no Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que muitas vezes contribuíram, sem saber, com a elaboração deste trabalho, ao me relatar muito sobre a história do PAC e do planejamento no Brasil. Uma menção especial *in memoriam* ao Sidney Gaspar, uma enciclopédia do planejamento brasileiro que infelizmente se foi prematuramente.

A todos os servidores públicos entrevistados no decorrer deste trabalho, que forneceram subsídios relevantes a sua elaboração, e não se esquivaram de abordar temas difíceis, e disponibilizaram seu tempo mesmo tendo agendas complicadas.

Ao corpo docente do IPEA, pela disponibilidade e pela capacidade em transmitir os conhecimentos.

À Carolina e à Mariana, pela paciência, compreensão, e pelo estímulo para que eu me torne uma pessoa melhor todos os dias.

"Primeiro, tenha um ideal definido, claro e prático; um alvo, um objetivo. Segundo, tenha os meios necessários para alcançar seus fins; sabedoria, recursos financeiros, matéria-prima e métodos. Terceiro, ajuste todos os seus meios para tal fim."
Aristóteles

"Aqueles que planejam têm mais sucesso que os que não planejam, apesar que eles (os primeiros) raramente seguem os seus planos."
Winston Churchill

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Despesas de capital (PLOA), ministérios selecionados.....	61
Gráfico 2 – Proposta orçamentária (PLOA) por órgão de todas as despesas vinculadas ao PAC, Orçamento Fiscal e Seguridade	68
Gráfico 3 - Proposta de orçamento do PAC de 2008 a 2014 (PAC 1 e PAC 2), por função e subfunção.....	70
Gráfico 4 – Taxa de empenho para despesas de capital do Orçamento Fiscal 2000 - 2016.....	86
Gráfico 5 – Taxa de execução para despesas de capital do Orçamento Fiscal 2000 - 2016	87
Gráfico 6 – Comparação de taxas de empenho para projetos de transporte rodoviário	88
Gráfico 7 – Comparação de taxas de execução para projetos de transporte rodoviário	89
Gráfico 8 – Comparação de taxas de empenho para projetos de transporte ferroviário.....	89
Gráfico 9 – Comparação de taxas de execução para projetos de transporte ferroviário	90
Gráfico 10 – Comparação de taxas de empenho para projetos de recursos hídricos.....	91
Gráfico 11 – Comparação de taxas de execução para projetos de recursos hídricos	91
Gráfico 12 – Comparação de taxas de empenho para projetos de defesa nacional	92
Gráfico 13 – Comparação de taxas de execução para projetos de defesa nacional.....	92

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura organizacional do PAC.....	41
Figura 2 – Exemplo de <i>slide</i> com formato similar ao usado nas salas de situação	42
Figura 3 - Tela de processamento de cadastro do sistema SisPAC.	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparação entre os planos de investimento após a democratização	35
Quadro 2 – Valor abatido para despesas do PPI/PAC (em R\$ milhões), conforme estabelecido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias	37
Quadro 3 - Exigências e benefícios para ministérios que participam do PAC.....	65
Quadro 4 - Setores e ministérios participantes no lançamento do PAC 1.....	66
Quadro 5 - Programas / temas incluídos no PAC após a sua criação.....	67
Quadro 6 – Proposta de orçamento do PAC de 2008 a 2014 (PAC 1 e PAC 2), por função e subfunção.....	70
Quadro 7 – Tipologia para Tipos de empreendimento.....	72
Quadro 8 – Tipologia para Porte do empreendimento	73
Quadro 9 – Tipologia para a forma de execução do empreendimento.....	73
Quadro 10 – Tipologia para fonte de recursos	74
Quadro 11 – Tipologia para forma de licenciamento.....	75
Quadro 12 – Tipologias aplicadas aos setores da carteira do PAC	76
Quadro 13 – Setores do PAC com megaprojetos.....	79
Quadro 14 – Setores com projetos exclusivamente de pequeno porte	80
Quadro 15 – Setores com projetos de médio e grande porte, que não se enquadram como megaprojetos.....	81
Quadro 16 – Causas possíveis para baixas taxas de empenho e execução.....	84
Quadro 17 – Orçamento e execução médias para despesas de capital dos setores selecionados, 2000 a 2014	94

LISTA DE ABREVIATURAS

ACB	–	ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO
ACH	–	ANÁLISE COMPARATIVA HISTÓRICA
BI	–	BUSINESS INTELLIGENCE
CAUC	–	CADASTRO ÚNICO DE EXIGÊNCIAS PARA TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DO GOVERNO
CC	–	CASA CIVIL
CGPAC	–	COMITÊ GESTOR DO PAC
CMA	–	COMISSÃO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL
CPRM	–	COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS
EPE	–	EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA
EPL	–	EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA
FBCF	–	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO
FMI	–	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
GEPAC	–	GRUPO EXECUTIVO DO PAC
LDO	–	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
LOA	–	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
MPDG	–	MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO
PAC	–	PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO
PIB	–	PRODUTO INTERNO BRUTO
PIL	–	PROGRAMA DE INVESTIMENTO EM LOGÍSTICA
PNLT	–	PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTES
PPA	–	PLANO PLURIANUAL
PPI	–	PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS
RAP	–	RESTOS A PAGAR
RDC	–	REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO
SAM	–	SUBCHEFIA DE ARTICULAÇÃO E MONITORAMENTO
SEPAC	–	SECRETARIA DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO
SERPRO	–	SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS
SIGPLAN	–	SISTEMA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS E DE PLANEJAMENTO
SIOP	–	SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
SISPAC	–	SISTEMA DE MONITORAMENTO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

SPI	–	SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS
ESTRATÉGICOS		
TCU	–	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
UBS	–	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE
UPA	–	UNIDADE DE PRONTO ATENDIMENTO

RESUMO

Este texto busca analisar a dinâmica entre o modelo de gestão adotado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a composição da sua carteira de projetos e como ela se modificou durante o tempo, e os resultados em termos de melhoria da capacidade de entrega do Estado. Foi adotada uma abordagem mista, composta de uma análise comparativa histórica dos planos de desenvolvimento implementados desde os anos 90; um estudo de caso do modelo de gestão do programa; a construção de uma tipologia para agrupar os setores incorporados ao programa no decorrer do tempo; uma análise comparada da execução orçamentária do programa em relação aos investimentos discricionários não-PAC; e uma análise da percepção de burocratas envolvidos na sua gestão. Verificou-se que o PAC foi uma ruptura com programas anteriores, propiciada pela melhoria na situação fiscal do país no momento do seu lançamento e estimulada pelo desejo de se fomentar o gasto público por parte do governo de então. O modelo de gestão adotado pelo programa fez com que os órgãos setoriais melhorassem sua capacidade de entrega; ademais, os instrumentos de gestão de restrições – notadamente as salas de situação – contribuíram de forma concreta para a resolução de entraves, levando a uma melhora nas taxas de execução orçamentária em relação a planos anteriores. Por outro lado, o modelo de gestão permitiu a entrada de um número significativo de projetos na carteira com nível de maturidade insuficiente para serem iniciados, o que se refletiu posteriormente em dificuldades na sua execução. A ampliação na quantidade de setores atendidos tirou o caráter prioritário do programa, e não parece ter havido uma preocupação com o espaço fiscal necessário para a conclusão dos projetos, o que tem provocado uma pulverização dos recursos orçamentários e sucessivos atrasos nas entregas – particularmente em um contexto de baixa disponibilidade de recursos como o atual. Conclui-se que os instrumentos de facilitação à execução adotados no PAC foram bem-sucedidos, mas que o processo de seleção de projetos precisa ser revisto, além dos instrumentos de planejamento e orçamento que regulam a disponibilidade de recursos.

Palavras-chave: infraestrutura, gestão governamental, planejamento

ABSTRACT

This text analyses the dynamics involving the execution model followed by PAC – Brazil’s Growth Acceleration Program (an infrastructure development program launched in 2007), the way its project portfolio has been expanded in time, and program results, in terms of improving the State capabilities to deliver such projects. A mixed approach has been followed, based on a comparative historical analysis of similar programs launched since the nineties in Brazil; a detailed case study of the program execution model; the development of a typology to group the different areas added to the program in time; a comparative analysis of the budget expenditures (actual vs. planned) for projects inside and outside the program; and interviews with civil service staff involved in running the program. It turns out that PAC was a breakthrough, compared to previous programs – a situation made possible by improvements in the State finances as the program was launched, and the willingness of the government at the time to increase public spending. The execution model adopted by the program has increased the capacity of line ministries to deliver, while the instruments used to handle delivery hindrances – notable among them the so-called “situation rooms” – were helpful, allowing for an improvement in the budget execution rates, compared to previous plans. On the other hand, the execution model has allowed for the entry of a relevant number of projects which had not enough maturity to be started – what led to various problems in their implementation. The increase in the number of areas covered by the program in time has stripped it of the priority character that it had at start, and there’s been a lack of concern for the long-term budget implications of the growing portfolio – a situation that has led to the pulverization of budget allocation and growing delivery delays – particularly in a situation of fiscal hardship such as the current one. As a conclusion, it’s clear that the instruments adopted within PAC to ease the budget execution were successful, but the project selection process needs to be overhauled, as well as the planning and budget tools used to handle infrastructure projects.

Keywords: infrastructure, government coordination, planning

SUMÁRIO

Lista de Gráficos	vii
Lista de Figuras	viii
Lista de Quadros	ix
Lista de Abreviaturas	x
Resumo	xii
Abstract	xiii
1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 METODOLOGIA	18
2 HISTÓRICO - O INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO	22
2.1 O PLANO BRASIL EM AÇÃO.....	22
2.2 O PLANO AVANÇA BRASIL	24
2.3 O PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS	26
2.4 O PAC 1	28
2.5 O PAC 2.....	32
2.6 EPÍLOGO – O PAC PÓS-2014	33
2.7 CONSIDERAÇÕES – INCREMENTALISMO OU RUPTURA?.....	34
3 O MODELO DE GESTÃO DO PAC.....	40
3.1 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PAC	40
3.2 O PROCESSO DE INCLUSÃO DE EMPREENDIMENTOS	44
3.3 GESTÃO DE INFORMAÇÕES.....	51
3.3.1 Informações de projeto.....	51
3.3.2 Gestão orçamentária.....	53
3.3.3 Informações de situação	57
3.4 CONSIDERAÇÕES – CAMADAS DISSONANTES	58
4 ANÁLISE SETORIAL DA CARTEIRA DO PAC.....	61
4.1 PAC OU NÃO PAC? <i>TRADE-OFFS</i> PARA OS ATORES ENVOLVIDOS	62
4.2 DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO PAC	65
4.3 UMA TIPOLOGIA PARA A ANÁLISE DA CARTEIRA DO PAC.....	71
4.3.1 Tipo de empreendimento.....	72
4.3.2 Porte do empreendimento.....	72

4.3.3	Forma de execução	73
4.3.4	Fonte de recursos / forma de financiamento	73
4.3.5	Jurisdição de licenciamento	74
4.4	APLICANDO AS TIPOLOGIAS AOS SETORES DA CARTEIRA	75
4.4.1	Megaprojetos	78
4.4.2	Projetos de pequeno porte.....	79
4.4.3	Outros projetos.....	80
4.5	CONSIDERAÇÕES – DE MEGAPROJETOS PARA “MEGACARTEIRA”	81
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PROGRAMA.....	83
5.1	ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ANTES E DEPOIS DO PAC	83
5.2	PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE OS RESULTADOS DO PROGRAMA	95
5.2.1	O processo de crescimento da carteira no tempo.....	96
5.2.2	A gestão da carteira e as salas de situação.....	102
5.2.3	Principais problemas.....	104
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
7	REFERÊNCIAS	111

1 INTRODUÇÃO

O PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – foi lançado em 2007 com vistas a retomar o planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do Brasil, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável (BRASIL, 2016a). Originalmente o programa previa investimentos de R\$ 503,9 bilhões em investimentos até o final de 2010, nas áreas de logística, energia e infraestrutura social e urbana (BRASIL, 2007a). O programa teve uma nova edição lançada em 2011 (chamada de PAC2), com investimentos estimados em R\$ 958 bilhões entre 2011 e 2014; além disso, em anos posteriores vários outros projetos foram incluídos, além de novos setores, como comunicações, ciência e tecnologia e defesa, entre outros.

Uma das principais características do programa foi a adoção de mecanismos de gestão que buscavam melhorar a capacidade de planejamento e execução do Estado. Estabeleceu-se uma estrutura permanente de monitoramento, envolvendo os ministérios centrais, os setoriais e outros atores relevantes, como os responsáveis pelo licenciamento ambiental. Usando-se de instrumentos como as chamadas salas de situação, havia um acompanhamento periódico dos projetos da carteira, com vista à solução tempestiva de problemas. Além disso, houve preocupação com a transparência, ao se criar os chamados “Balanços do PAC”, relatórios periódicos divulgados ao público sobre os avanços na execução dos projetos da carteira.

Com o tempo, construíram-se diferentes narrativas em relação aos resultados do programa: enquanto o governo federal celebrava, pelo menos até o final de 2014, indicadores como a menor taxa de desemprego da história e a taxa de execução do programa próxima a 100% do previsto (BRASIL, 2014), a imprensa e analistas têm questionado os atrasos e aumentos de valor em diversas obras, como a Ferrovia Transnordestina (Grubert e Riecken, 2017), a transposição do Rio São Francisco (Machado e Klein, 2015) e rodovias como a BR-163/PA e a BR-319/AM (Branches, 2017).

Identificar qual dessas leituras está mais próxima da realidade demanda uma análise do modelo de gestão do PAC, que surpreendentemente não tem sido abordado com frequência em trabalhos acadêmicos. Esses têm se preocupado mais com os efeitos econômicos do programa – conforme encontrado em Bezerra et al. (2014), Coleti, Gava e Oliveira (2015), Frischtak (2016) e Lima Júnior e Silva (2016) – e com aspectos relacionados ao desenvolvimento regional e territorial – Leitão (2013), Silva, Martins e Neder (2016) e Ribeiro

e Leite (2014) são exemplos. De fato, muitos desses textos mencionam características do modelo de gestão de obras do PAC, mas não analisam o seu funcionamento de forma mais específica.

Identificada essa lacuna, chegou-se à seguinte pergunta de pesquisa: *como o modelo de gestão do PAC influenciou a composição da sua carteira e os resultados de execução programa?* A hipótese deste trabalho é que as narrativas que apontam para os sucessos e insucessos do PAC, ao invés de antagônicas, são complementares: o programa de fato conseguiu elevar o gasto público federal em infraestrutura, e no processo estimulou os órgãos setoriais a aumentarem a sua capacidade de execução. No entanto, tal elevação se deu não apenas pela melhoria na gestão e resolução de entraves, mas principalmente pela expansão significativa no número de setores e projetos incluídos ao programa – fato que pode ter melhorado os números globais do PAC. Mas, isso não teve efeito para sanar as dificuldades de uma quantidade não-desprezível de empreendimentos – seja porque eles já de partida não eram viáveis, mas foram incluídos imprópriamente na carteira do programa, seja porque eles possuem restrições à sua execução que são de difícil superação.

A relevância do tema se amplia quando consideramos que o país passa por um período de queda na arrecadação de impostos combinada a um aumento continuado nos gastos públicos obrigatórios – educação, saúde, previdência e assistência social. Esse movimento levou a um “enxugamento” no PAC a partir de 2015, e não há sinais que haverá espaço fiscal para um programa das dimensões do PAC2 no curto prazo. Uma análise do programa que busque entender a lógica por trás do seu crescimento durante o tempo pode ajudar a orientar a composição de carteiras de investimento mais “enxutas” no futuro, adequadas ao espaço fiscal disponível – além de contribuir para a construção de modelos de gestão que, mesmo incorporando os aspectos positivos do PAC, avancem no sentido de melhores processos de seleção de projetos e de resolução de entraves de execução. É sob tal prisma que este trabalho espera poder contribuir para o debate.

1.1 Metodologia

O PAC cresceu em complexidade no decorrer do tempo, ao agregar diferentes setores de infraestrutura e uma variedade de modelos de execução. O foco deste trabalho não é discutir cada setor ou modelo individualmente (embora isso seja necessário em alguns momentos), mas buscar pontos convergentes que expliquem o processo de construção e

operação da carteira. Decidiu-se lançar mão de uma abordagem metodológica multifacetada, incluindo abordagens quantitativas e qualitativas, em um processo de triangulação que, de acordo com Tarrow (2010), amplia a capacidade inferencial do trabalho. Além disso, para cada abordagem, diferentes instrumentos de coleta de dados foram utilizados: em primeiro lugar, foi feito um extenso levantamento bibliográfico sobre o programa, incluindo artigos, teses, dissertações, documentos governamentais e instrumentos legais; também foi pesquisado o referencial teórico necessário para explicar determinadas características do programa – esse será introduzido em cada um dos capítulos, conforme necessário; foram ainda usados dados quantitativos, mais especificamente do Orçamento Geral da União (OGU), para se analisar a execução do programa; e, finalmente, de modo a complementar as lacunas presentes na bibliografia disponível e também para coletar percepções sobre os resultados do programa, foram realizadas entrevistas com diferentes atores governamentais que trabalharam ou trabalham com o PAC. O portfólio de entrevistados incluiu coordenadores, diretores e assessores que trabalharam na SAM, na SEPAC, em outros órgãos do Ministério do Planejamento (SOF e SPI) e também em órgãos setoriais envolvidos com o programa (Ministério dos Transportes, Integração Nacional e Cidades). As entrevistas foram realizadas de forma semiestruturada, com perguntas focadas essencialmente nos seguintes temas: processo de inclusão de empreendimentos, modelo de gestão e resultados. As entrevistas foram gravadas, transcritas e codificadas utilizando-se uma ferramenta de QDA (*qualitative data analysis*). Por último, cabe ainda mencionar que o trabalho foi influenciado pela experiência própria do autor, que trabalhou em diferentes áreas do programa, dentro do Ministério do Planejamento, no período de 2013 a 2016.

Em relação às abordagens utilizadas, inicia-se o trabalho, no capítulo 2, com uma análise comparativa histórica (ACH) entre os planos de desenvolvimento adotados no Brasil desde a democratização. A ACH busca, de acordo com Mahoney e Rueschemeyer (2003), explicações para resultados importantes dentro de contextos históricos delimitados, tipicamente focando em um número pequeno de casos. Com isso, a ACH objetiva determinar as sequências causais e padrões produzindo resultados de interesse nos casos específicos. A vantagem da ACH em relação a uma análise que considera apenas um *snapshot* de um momento no tempo é a possibilidade que ela oferece de identificar os processos e interações entre os atores que podem ter levado aos *outcomes* sendo analisados. No contexto deste trabalho, o propósito da ACH é identificar semelhanças e diferenças entre os programas, que possam explicar os resultados do PAC. As principais fontes de dados para essa análise são artigos, teses e

dissertações sobre o tema, além de documentos governamentais e instrumentos legais. Adicionalmente, no contexto das entrevistas realizadas com atores que trabalharam com o PAC, foi possível obter informações adicionais sobre os programas.

A seguir, no capítulo 3, desenvolve-se um estudo de caso do modelo de gestão do PAC, focado no processo de expansão da carteira e do acompanhamento de sua execução. Na definição de George e Bennet George e Bennet (2005 APUD Borges, 2007), o estudo de caso é uma abordagem e um método de pesquisa que se caracteriza pelo

“exame detalhado de um aspecto de um episódio histórico com o intuito de desenvolver ou testar explicações que podem ser generalizadas para outros eventos”.

Trata-se de um aprofundamento da análise já realizada no contexto da ACH, porém com uma abordagem “dentro do caso” ou *within-case*. Adicionalmente, são utilizados elementos da metodologia de rastreamento de processos. De acordo com Borges (2007), ela busca identificar os mecanismos causais, ou os processos intervenientes que conectam uma variável dependente a uma ou mais variáveis independentes e que, portanto, asseguram a ocorrência do efeito causal observado. Aqui, o fenômeno a ser explicado é o crescimento da carteira do programa no decorrer do tempo, e se os processos a serem investigados estão relacionados à gestão do programa, tanto do ponto de vista institucional, de gestão de informações e de regras de inclusão e exclusão de empreendimentos. As entrevistas realizadas com os atores governamentais envolvidos na condução do programa são de particular relevância para esse capítulo, que busca adotar a perspectiva analítica dos burocratas de médio escalão, à semelhança de Pires (2015) – incluindo tanto entrevistas realizadas para este trabalho como citações oriundas de relatos apresentados em outros artigos. A análise é complementada por uma leitura de documentos, marcos legais e regulatórios relacionados ao programa.

É notório o fato do PAC ter crescido não apenas em quantidade de projetos, mas também na variedade de setores atendidos pelo programa. O capítulo 4 busca identificar uma lógica por trás desse crescimento, e para tal é construída uma tipologia, que busca agrupar os diferentes setores do PAC em grupos com características similares. Conforme relata Silva (2011), em estudo que usa estratégia similar:

“(…) a construção de tipologias permite conciliar a atenção às variações qualitativas com a agregação de casos similares em tipos ou famílias, evitando a fragmentação no tratamento de tais casos. A análise de casos particulares não mais como isolados, mas como exemplares de determinados tipos ou famílias (...) possibilita um processo mais cumulativo de produção de conhecimento, com uma identificação sistemática de especificidades e, especialmente, de padrões recorrentes de correlações entre determinadas características (...) e de seus contextos e resultados.”

O propósito dessa abordagem é identificar se as mudanças na composição setorial do programa levaram a uma mudança em relação ao seu perfil original.

A seguir, no capítulo 5, é feita uma análise sobre os resultados do programa, a partir de uma abordagem mista: do lado quantitativo, são levantados os dados de execução orçamentária do programa para setores selecionados, comparando os números antes e depois do PAC – mais especificamente entre 2000 e 2016, e portanto englobando o PAC 1 e o PAC 2. Em face às limitações dessa abordagem, foi realizada, complementarmente, uma análise de percepção do programa por parte de diversos atores que nele trabalharam.

Finalmente, nas conclusões, são apresentados os pontos de confluência entre as diferentes abordagens, além de sugestões de melhoria no programa e pontos passíveis de estudos mais aprofundados no futuro.

2 HISTÓRICO - O INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

O Brasil possui um longo histórico relacionado à formulação e implementação de planos de desenvolvimento econômico, que começa no governo de Getúlio Vargas e seu Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional (1939 – 1943), o primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro. Destacam-se ainda, no período entre os anos 1930 e os anos 1980, o Plano de Metas proposto por Juscelino Kubitschek (que incluía a construção de Brasília) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, elaborados pelos governos militares pós-1964, que continham obras de infraestrutura emblemáticas como a Rodovia Transamazônica, a ponte Rio-Niterói e a hidrelétrica de Itaipu. Em que pese a relevância de tais planos na história do país, esse histórico vai se focar nos iniciados após a redemocratização do Brasil, tanto porque as demandas atuais da sociedade são muito diferentes das do passado (por exemplo, em relação ao licenciamento ambiental), como porque os planos anteriores previam um nível elevado de intervenção do Estado na economia, forma de atuação que perdeu espaço a partir das reformas liberalizantes ocorridas em nível mundial nos anos 1980 e 1990. Um bom histórico sobre os planos de desenvolvimento brasileiros daquela época pode ser encontrado em Rezende (2010).

Após a saída dos militares do poder, em 1985, a economia brasileira permaneceu em uma situação de elevada turbulência, que já havia se iniciado com a chamada “crise da dívida externa” de 1982. A partir desse momento e até a adoção do plano Real, em 1994, o país sofreu com inflação elevada, investimento público decrescente e instabilidade institucional, levando, entre outros efeitos, a um sucateamento da infraestrutura do país. A primeira iniciativa relevante para reverter tal quadro após a redemocratização foi o plano Brasil em Ação, descrito a seguir.

2.1 O plano Brasil em Ação

O plano Brasil em Ação surgiu a partir de um diagnóstico do governo federal à época, apontando para uma população que esperava mais do governo que a mera estabilização da economia, propiciada pelo Plano Real. Nas palavras de um pesquisador de opinião pública de então, entrevistado por Barzelay e Shvets (2005):

“Os brasileiros esperavam que o novo governo se voltasse para o desejo de que o Brasil se desenvolvesse, que ele avançasse rapidamente, e que não mais estacionasse

ou piorasse, como havia ocorrido antes de Fernando Henrique tornar-se presidente” (Barzelay e Shvets 2005).

No entanto, estava claro desde o princípio que o plano teria características diferentes dos anteriores: nas palavras de um dos principais atores envolvidos na criação do programa, “trata-se de construir um Estado capaz de exercer o papel de coordenação nos marcos de uma economia aberta e comandada pelo investimento privado, de uma sociedade civil em que os atores não estatais multiplicaram-se e ganharam força inédita e de uma sociedade política caracterizada pela transferência crescente de recursos e competências para os níveis subnacionais de governo” (Kandir, 2009).

O plano se aproveitou de um conceito em gestação no Ministério do Planejamento – mais especificamente na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) – desde o início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso: os chamados “eixos de desenvolvimento e integração nacionais”, que formariam um conjunto de “ações que tivessem um impacto dramático sobre a produção e o desenvolvimento, em escala regional. Essas ações incluiriam grandes projetos de infraestrutura, como o desenvolvimento, em diversas regiões do país, de importantes hidrovias internas para fins de transporte. (...) A secretaria também queria articular uma filosofia de planejamento que fosse coerente com sua ênfase substancial em infraestrutura e que, ao mesmo tempo, respondesse ao ceticismo generalizado sobre planejamento nacional.” (Barzelay e Shvets, 2005)

O plano foi lançado em agosto de 1996, contendo 42 projetos nas áreas de infraestrutura e social. O governo ressaltou, em sua comunicação oficial, a característica prioritária da seleção:

Esses projetos têm a característica de guardar entre si estreita relação de complementaridade do ponto de vista da ocupação dos espaços brasileiros. No caso dos projetos de infraestrutura, é importante que se constituam e se fortaleçam redes integradas de transporte, energia e telecomunicações para viabilizar, em toda sua potencialidade, investimentos do setor privado. A complementaridade é necessária também no caso dos programas sociais, para que as políticas resultem em efetiva melhoria das condições de vida da população brasileira, hoje não só um objetivo essencial do ponto de vista da coesão social e do fortalecimento do regime democrático, mas também um requisito necessário à sustentação do desenvolvimento econômico.” (BRASIL, 1997)

Desde o seu início, um dos motes do plano foi a adoção de um esquema especial de gerenciamento, que garantisse a sua efetiva realização. Os principais pontos do modelo, conforme relatados em BRASIL (1997), foram: especificação de indicadores de desempenho referentes à qualidade, aos custos e prazos, bem como dos cronogramas físico e financeiro; definição de um gerente para cada empreendimento, com dedicação exclusiva e recursos

humanos, físicos e financeiros necessários; e a implantação de um fluxo de informações sobre o andamento dos trabalhos e os principais entraves à sua execução, com vistas a subsidiar os gestores.

Barzelay e Shvets (2005) relatam o modelo em mais detalhe, ressaltando que foram criados instrumentos para garantir que os recursos orçamentários para os projetos do plano Brasil em Ação não fossem contingenciados, desde que os Ministérios setoriais apresentassem tempestivamente os dados de evolução física das obras; além disso, o Ministério do Planejamento atuava constantemente para resolver entraves, reunindo os atores envolvidos para solucionar problemas como questões de licenciamento ambiental. Em relação a esse aspecto, cabe ressaltar que, de acordo com um dos entrevistados para esse trabalho, nos anos 1990 as demandas dos órgãos de licenciamento em relação a obras de infraestrutura (tais como rodovias) ainda não eram tão intensas como elas viriam a ser a partir da primeira década do século XXI – fato que pode ter contribuído com os resultados positivos do programa.

Há visões contraditórias nos textos acadêmicos sobre os resultados do plano Brasil em Ação: enquanto Gaetani (2003) e Barzelay e Shvets (2005) apontam para resultados positivos, com uma boa taxa de execução do programa, Rodrigues (2008) alega que a carteira de projetos do programa sofrera das mesmas restrições orçamentárias que as demais ações governamentais, o que se traduzia em baixa efetividade na sua implementação. De qualquer forma, todos reconhecem que, naquele momento, o programa representou uma importante ferramenta para a melhoria da gestão dos investimentos prioritários em infraestrutura no país.

2.2 O plano Avança Brasil

Com a percepção que o Brasil em Ação havia sido um programa bem-sucedido, decidiu-se, no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, ampliar características do programa para todas as ações do governo. Assim, o PPA (Plano Plurianual – instrumento de planejamento de despesas de médio prazo criado na Constituição de 1988) 2000-2003, também chamado de Plano Avança Brasil, definiu gerentes para cada um dos seus 345 programas; além disso, foi desenvolvido um sistema de monitoramento (o SIGPLAN) para o acompanhamento dos resultados. O processo também embarcou a introdução do conceito de orçamento-programa e da obrigação de avaliações anuais de desempenho de todos os programas e do plano plurianual, entre outros aspectos.

O modelo de monitoramento adotado era composto, de acordo com Garces e Silveira (2002), por um gerente de programa, situado no ministério setorial; o monitor de programas, situado no Ministério do Planejamento, cujo trabalho seria facilitar a resolução de restrições; e o SIGPLAN, sistema informatizado que fornecia ao gerente os meios necessários para controlar a execução do programa. Além disso, o plano revelou uma preocupação com a transparência, ao ser o primeiro a disponibilizar dados sobre o seu andamento na Internet.

Dentro do rol de 345 programas, foram definidos 67 programas estratégicos, submetidos a um gerenciamento intensivo. Conforme Garces e Silveira (2002), seriam os estruturadores do projeto de desenvolvimento – seja por sua natureza, pelo volume de recursos ou pela sua relevância. Novamente adotou-se uma gestão diferenciada do orçamento para os recursos estratégicos: o Ministério do Planejamento gerenciaria a liberação dos recursos mensalmente, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, conforme observasse a evolução física das ações. Garces e Silveira (2002) também mencionam a criação, na Presidência da República, de uma Sala de Situação – uma infraestrutura física com ferramentas que permitiam o acompanhamento em tempo real dos programas.

Gaetani (2003) avalia que, apesar do plano ter permitido ao governo de Fernando Henrique Cardoso atravessar seu segundo mandato com uma retórica gerencial aparentemente coerente, houve uma série de dificuldades na sua implementação. Além das restrições orçamentárias decorrentes da crise cambial e da recessão que acometeram o país, houve um desenvolvimento assimétrico das capacidades, com expectativas irrealistas quanto aos efeitos dos sistemas de informação. Ademais, Garces e Silveira (2002) sugerem que o processo de seleção de programas ou projetos estruturantes deveria ser aprimorado, de modo a se escolher os que realmente reflitam as prioridades e o compromisso do governo. Avaliou-se também que a limitação em número e valor dos projetos estratégicos asseguraria a continuidade da sua implementação. Os mesmos autores criticam a rigidez de procedimentos administrativos e de execução orçamentária, que ainda não teriam incorporado, à época, as novas condicionantes da gestão por programas, e que demandariam excessivas alterações por meio de projeto de lei. Por último, Correia (2011) cita, para o setor de transportes, o problema da dispersão de recursos entre vários projetos, consequência da frequente ingerência política no setor, que estimula o lançamento de novas obras, dando menos relevância para a manutenção e conservação da infraestrutura já existente – ponto também reportado nas entrevistas realizadas para este trabalho.

2.3 O Projeto Piloto de Investimentos

O início do governo Lula foi marcado pela adoção de uma política econômica ortodoxa, com foco na disciplina fiscal e monetária. Moraes e Saad-Filho (2011) ressaltam que tal estratégia surpreendeu e gerou críticas na base histórica do PT, que não aceitava que o novo governo continuasse a política econômica do anterior. Em paralelo, formou-se na academia um consenso do que seria o chamado novo-desenvolvimentismo: um modelo que, embora não abrisse mão da responsabilidade fiscal, buscava aumentar a participação do Estado na economia, tanto como indutor do desenvolvimento como para reduzir as desigualdades sociais.

Do ponto de vista do investimento em infraestrutura, começou a ocorrer uma inflexão em 2005, com a criação do Projeto Piloto de Investimento (PPI). Machado (2013) relata que a ideia surgiu de um debate sobre espaço fiscal entre o governo federal e o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2004, no qual um arranjo especial foi feito para implementar e executar uma série de projetos prioritários, excluindo-os da meta de superávit primário. Foram selecionados 97 projetos estratégicos, dos quais 90 eram do setor de transportes. A seleção de projetos foi rigorosa – somente seriam incluídos aqueles cuja rentabilidade estivesse avaliada de acordo com um estudo de viabilidade, e que fosse superior ao rendimento da taxa SELIC – a taxa de juros básica da economia. De acordo com Brasil (2005), os ministérios setoriais receberam uma carta-convite do Ministério da Fazenda, oferecendo-lhes a possibilidade de se inscrever no programa. As propostas deveriam apresentar um conjunto significativo de informações, incluindo uma análise custo-benefício (ACB) ou instrumento similar. Ressaltou-se também a natureza competitiva dos recursos – os ministérios sabiam de antemão que o orçamento alocado para o PPI era limitado, então tinham que apresentar projetos realmente viáveis, com benefícios claros e quantificáveis. A seleção final foi realizada por uma equipe da Secretaria do Tesouro Nacional.

Em paralelo, foi criada dentro do Ministério do Planejamento a chamada Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA), que seria responsável pela análise de viabilidade de projetos de grande vulto. Para seu funcionamento, os técnicos da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) foram treinados em avaliação de projetos, enquanto a mesma disponibilizou cursos de elaboração de estudos de viabilidade para os órgãos setoriais. Pelas novas regras, um projeto só poderia começar a empenhar recursos orçamentários se tivesse sido previamente aprovado na comissão. Além disso, a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2005, foi autorizado o remanejamento, sem a necessidade de autorização

legislativa, de até 30% do valor total dos recursos do PPI. Previamente só era possível o remanejamento de até 10%, e dentre os chamados “subtítulos” de uma ação orçamentária, que nada mais são que a localização geográfica em que o recurso é aplicado. Como em geral as obras de maior porte têm ações individuais (e apenas um subtítulo), a nova regra determinada pelo PPI aumentou significativamente a flexibilidade do Executivo para redirecionar os recursos de uma obra para outra, sem autorização do Congresso Nacional.

Um aspecto relevante da gestão do PPI foi a garantia de recursos orçamentários para os projetos, que estavam assim livres de contingenciamento. No entanto, havia uma preocupação, por parte dos órgãos gestores do programa, de se garantir que os recursos alocados para os projetos do PPI não seriam gastos em outras programações. Assim, a SPI, no Ministério do Planejamento, fazia um rígido controle do fluxo financeiro, inclusive analisando todos os contratos de cada projeto, gerando um trabalho burocrático significativo – como um dos entrevistados mencionou, até contrato de pregos tinha que passar pelo crivo da secretaria. Ademais, a liberação final dos recursos só ocorria por meio de aviso ministerial, que informava dados como qual projeto deveria receber os recursos, o nome dos fornecedores a receberem os recursos e o valor a ser pago.

Do ponto de vista da gestão do programa, havia reuniões periódicas entre os órgãos centrais e os executores do programa. No entanto, o foco das mesmas era avaliar o andamento da obra, para decidir a eventual liberação dos recursos. Havia ainda relatórios anuais, escritos pela própria SPI e disponibilizados na Internet, apresentando a evolução dos projetos do programa. Também merece destaque o nível de transparência previsto em Lei para as ações do programa: a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias – referente ao ano de exercício de 2006 determinou que, na mensagem que acompanha o envio da Lei Orçamentária Anual, fossem detalhadas as seguintes informações sobre os projetos do PPI (sujeitos ao abatimento do superávit primário previsto no art. 3º da mesma):

VII - critérios e metodologias utilizados para seleção da programação de que trata o art. 3º desta Lei, bem como anexo, por órgão, com a memória de cálculo da taxa de retorno dos investimentos de cada programação selecionada;

VIII - demonstrativo com informações sobre o estágio, físico e financeiro, de implementação de cada subtítulo contido no orçamento de 2005 com identificador de resultado primário 3, bem como comparação entre o executado e o planejado, com as razões para eventuais desvios; e

IX - demonstrativo dos demais projetos submetidos à seleção de que trata o inciso VII deste artigo, ordenados segundo o atendimento dos critérios estabelecidos, bem como as razões, quando for o caso, que levaram a que não fossem incluídos na citada programação. (BRASIL, 2005c)

Embora o PPI apresentasse potencialmente uma evolução em termos de instrumentos e institucionalidade, os resultados do programa ainda ficaram aquém do esperado. Correia (2011) relata que o programa teve taxas de execução relativamente baixas (ao redor de 30% dos montantes autorizados nos orçamentos foram pagos no mesmo ano), mesmo com a garantia de recursos orçamentários. Os principais problemas apurados foram a baixa capacidade de execução dos órgãos setoriais, dificuldades com o licenciamento ambiental, problemas de articulação entre os órgãos federais e a dificuldade de superar as irregularidades apontadas pelos órgãos de controle. Nas entrevistas foi ressaltada ainda a falta de projetos ou o uso de projetos desatualizados, que levavam a uma série de problemas na execução das obras. No entanto, o programa deixou alguns legados positivos: o primeiro deles foi a constatação que a garantia de recursos orçamentários não era suficiente para se destravar os investimentos em infraestrutura, o que é explicitado na fala de um dos entrevistados, que trabalhava no Ministério do Planejamento à época:

Mas eu acho que tinha os problemas tradicionais de execução que a gente ... você não conhecia muito. A gente passou muito tempo sem acompanhar projeto aqui. Por exemplo ... e aí você vai ver o que é a dificuldade de fazer uma licitação, você começa a se deparar com aquilo. Então assim foi aquela primeira questão assim, não, o problema é recurso - a gente sempre via nas avaliações que o problema era falta de recursos e tal. Pela primeira vez a gente começou a garantir recursos. Aí a gente viu que o problema estava em outro ponto.

Outro aspecto considerado positivo foi o desenvolvimento, no decorrer do programa, do novo modelo de contratos de manutenção de rodovias, chamado de CREMA, que é utilizado até hoje pelo Ministério dos Transportes.

2.4 O PAC 1

Uma mudança de trajetória importante ocorreu a partir do segundo mandato do Presidente Lula: ao mesmo tempo em que houve uma melhora na situação fiscal do governo federal, propiciada pelo crescimento da economia, o Ministério da Fazenda, que havia perseguido uma linha economicamente mais ortodoxa no primeiro mandato, se aproximou do viés desenvolvimentista que já permeava a atuação da Casa Civil. Além do efeito dessa mudança na alocação de recursos orçamentários (que passaria a ser mais permissiva, com menor preocupação quanto à geração de *superávits* elevados), o novo modelo aumentou o protagonismo da Casa Civil, que passaria a ter um papel mais forte na coordenação dos programas de Governo.

Essa inflexão se uniu a um diagnóstico do setor privado que apontava para uma timidez do primeiro mandato de Lula no que diz respeito ao investimento público, além da pouca atuação na área de medidas institucionais. Conforme relata Correia (2011), o Presidente demandou, ao final das eleições de 2006, que a Casa Civil liderasse, em conjunto com os ministérios da Fazenda e Planejamento, a elaboração de um programa que contemplasse medidas de estímulo ao investimento, em especial de infraestrutura, para o período de 2007 a 2010, e que permitisse um crescimento mais acelerado do país. Foi a partir desse esforço que se construiu o PAC, anunciado pelo Presidente em seu discurso de posse como o carro-chefe do segundo mandato.

O plano se inspirou em vários anteriores, mas teve como ascendentes diretos o próprio PPI, de onde veio uma parte significativa da carteira de investimentos inicial e parte das regras orçamentárias, e o Sistema de Metas Presidenciais, um sistema desenvolvido pela Subchefia de Articulação e Monitoramento – SAM – da Casa Civil, que realizava um monitoramento intensivo dos projetos de maior interesse da presidência da república. Essa subchefia havia sido criada em 2004, já durante o primeiro mandato do governo Lula.

O programa era composto de vários elementos, sendo a carteira de projetos de infraestrutura apenas uma parte deles – também eram contempladas medidas nas áreas de aumento do crédito e redução das taxas de juros, melhoria do ambiente de investimento, aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo (Macário, 2013). Navarro (2017) identificou (incluindo o PAC e o PAC2) 44 diferentes instrumentos adotados no contexto do programa, em cinco diferentes áreas – somente na área de gestão teriam sido adotados 13 instrumentos.

A parte de investimentos do programa foi dividida em três eixos: Infraestrutura Logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos; Infraestrutura Energética, correspondendo à geração e à transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e Infraestrutura Social e Urbana, englobando a universalização de energia elétrica do programa “Luz para Todos”, transportes urbanos, recursos hídricos, habitação e saneamento. (Medeiros, 2009)

Para a seleção das obras, os critérios eram o “potencial para gerar retorno econômico e social”, a “sinergia entre os projetos”, a “recuperação da infraestrutura existente” e a “conclusão de projetos em andamento” – marcando uma diferença com a primazia do critério

econômico no PPI, a seleção dos projetos do PAC baseava-se também em critérios sociais e regionais. (Correia, 2011)

Outra diferença em relação ao PPI é que o PAC englobava tanto ações relacionadas a obras públicas, financiadas pelo Orçamento Geral da União, como também projetos de estatais (notadamente, a Petrobras) e empreendimentos privados (concessões de energia e de transportes). Nesses casos, o programa contribuía com a resolução de entraves para projetos de interesse público, mesmo quando o investimento era privado.

Em relação ao seu modelo de gestão, o Decreto nº 6025, de 22 de janeiro de 2007, além de formalmente instituir o programa, definiu duas instâncias de coordenação: o Comitê Gestor do PAC, composto pelos ministros do Planejamento, Fazenda e Casa Civil; e o Grupo Executivo do PAC, composto por diversas secretarias dos três ministérios. Enquanto o primeiro ficaria responsável pela coordenação das ações necessárias à implementação e execução do programa, o segundo teria por objetivos consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do programa. Embora não tenham sido formalizadas no decreto, também foram instituídas as Salas de Situação, reuniões periódicas com os objetivos de acompanhamento dos projetos da carteira, identificação e resolução de restrições e consolidação de informações para a produção dos chamados Balanços do PAC, relatórios (inicialmente quadrimestrais) disponibilizados à população, demonstrando a evolução do programa e relatos das principais obras. No período do PAC 1 (de 2007 a 2010), a coordenação do programa ficou sob a responsabilidade da SAM na Casa Civil. Em paralelo, os ministérios setoriais criaram estruturas próprias para coordenar as ações do PAC, prover informações para as Salas de Situação e participar ativamente dos processos de resolução de entraves.

O PAC herdou do PPI o mecanismo de remanejamento de dotações orçamentárias em até 30% do valor total do programa; além disso, o decreto 6.025/2007 – complementado pelo Decreto 6.394/2008 – estabeleceu que o processo de liberação de recursos – mais especificamente, de autorização de empenho – para o programa ocorreria por meio do SISPAAC – Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento. Esse sistema representou uma simplificação do processo de empenho em relação a planos anteriores, ao exigir apenas que os órgãos apresentassem um cronograma financeiro plurianual de cada empreendimento. Além disso, Correia (2011) cita outras medidas que foram adotadas para simplificar o processo de alocação de recursos para os projetos, tais como a criação das chamadas “transferências obrigatórias”, que substituíram os convênios, mas com requisitos de

prestação de contas simplificados e dispensando a comprovação de regularidade do Estado ou Município com a União. Também foi permitido que o PAC financiasse despesas de custeio – o PPI estava restrito a apenas despesas de capital. Outra mudança importante foi a dispensa, para os projetos da carteira do PAC, de aprovação pela CMA, o que por tabela fazia com que eles prescindissem de estudos de viabilidade. Essa mudança enfraqueceu a Comissão, de modo que ela acabou sendo extinta anos mais tarde.

O programa começou com 1.646 ações, conforme relatado no 1º Balanço. No último Balanço do PAC 1, no final de 2010, já se havia chegado a 2.561 ações, excluindo as de saneamento e habitação. Houve um salto significativo na quantidade de ações do programa no contexto da crise de 2008, quando o governo decidiu acelerar o investimento público, umas das chamadas “medidas anticíclicas” para se combater os efeitos da recessão mundial e da queda no preço das *commodities*. Nesse momento, além da seleção de novos empreendimentos, várias obras que ainda estavam na rubrica de “demais despesas discricionárias” foram migradas para o PAC. Também foram incluídos novos setores ao programa no decorrer do tempo, conforme será detalhado mais à frente.

Do ponto de vista dos resultados, a comunicação oficial ressalta vários indicadores positivos, tais como o investimento público, que saltou de 1,5% do PIB em 2006 para 3% em 2010, e formação bruta de capital fixo (FBCF) em relação ao PIB, que subiu de 16,4 para 19% no mesmo período (BRASIL, 2010). Já a academia oferece diferentes reflexões sobre o programa: Pereira (2013) mostra com métodos econométricos que, analisando especificamente o estado da Bahia, o programa de fato contribuiu com o crescimento do PIB do estado. Já Lima Júnior e Silva (2016) demonstram que o investimento em rodovias no período teve impactos positivos na competitividade do país, facilitando as exportações e aumentando a renda dos estados que receberam as inversões. Por outro lado, há críticas quanto ao efeito (na verdade, a falta dele) da composição da carteira sobre as desigualdades regionais: Silva e Paula Martins (2012) avaliam que, embora o PAC não tenha aumentado as desigualdades regionais, ele também não as reduziu. Os mesmos autores também recomendam que, além da infraestrutura, seria necessário estimular o desenvolvimento produtivo nas regiões mais atrasadas – o que por si só impulsionaria a demanda por infraestrutura. Ressalte-se que não há consenso sobre esse ponto: Bertussi e Ellery Junior (2012) encontraram coeficientes estatisticamente significantes para o investimento em transportes nas regiões Norte e Nordeste, considerando-se a taxa de crescimento do PIB como variável dependente.

2.5 O PAC 2

O PAC 2, lançado após a posse de Dilma Roussef como presidente da república, foi uma continuação do PAC 1, inclusive ao incorporar à carteira as obras não-concluídas do primeiro. Houve, porém, uma mudança significativa na gestão do programa: a sua coordenação foi transferida para o Ministério do Planejamento, que passou a ter uma nova secretaria (a SEPAC – Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento) exclusivamente para cuidar do tema. Outra mudança importante no decorrer do primeiro mandato de Dilma Roussef foi o lançamento do PIL – Programa de Investimento em Logística, que incorporou as concessões de infraestrutura de transportes à iniciativa privada, outrora monitoradas dentro do próprio PAC. Também houve um forte movimento de incorporação de novos setores ao programa: além dos chamados “PAC Copa” e “PAC Olimpíadas”, que consolidavam obras relacionadas aos eventos em questão, é de se ressaltar o programa Minha Casa, Minha Vida, que com o tempo se tornou o setor com o maior volume de recursos do Orçamento Fiscal no programa, e uma série de projetos na área de infraestrutura social, em um novo eixo chamado de “Comunidade Cidadã”; além disso, também foram incorporados projetos de defesa e comunicações.

Uma inovação importante em termos de gestão foi a introdução do Regime Diferenciado de Contratação – RDC, que viabilizou uma série de melhorias ao processo licitatório, de modo a torná-lo mais célere. Também foi criada no período a Empresa de Planejamento e Logística – EPL, com o objetivo de coordenar o planejamento de transportes do país.

De resto, o programa manteve instrumentos como as salas de situação, o remanejamento de recursos orçamentários, os Balanços do PAC, entre outros. A garantia de fluxo financeiro para os projetos passou a ser um problema a partir de 2013, quando o Tesouro Nacional começou a atrasar os repasses para os ministérios setoriais. Esse “contingenciamento informal” decorreu dos aumentos significativos nos gastos públicos à época (inclusive por conta da própria carteira do PAC), que não foram correspondidos por um aumento na receita fiscal.

Em termos de resultados, é de se ressaltar a desaceleração no crescimento da economia no período do programa – principalmente nos anos de 2012 e 2014. Há diferentes visões na academia sobre o efeito de curto prazo do PAC na economia: Frischtak (2016) avalia que o PAC, incluindo os seus efeitos indiretos, representou entre 1,15 e 1,30% do PIB entre 2011 e 2014. Já (Mereb e Zilberman, 2013) chegam a um efeito negativo de curto prazo do PAC no PIB, devido à defasagem entre o investimento e a constituição do ativo (*time-to-build*)

e a distorções no financiamento das inversões públicas. Já Orair (2016) demonstra que o período de 2011 a 2014 dá início a uma trajetória de declínio da taxa de investimentos públicos, uma vez que o enfoque da política fiscal teria se voltado a subsídios (entre os quais, o Minha Casa, Minha Vida) e desonerações. Em relação em relação aos efeitos de longo prazo, Frischtak (2016) aponta, com base em diversos estudos, para uma elasticidade-produto¹ dos investimentos de infraestrutura da ordem de 0,1 a 0,2, ou até 0,3 na margem, por conta do baixo investimento em capital público do país. No entanto, esse resultado depende da seleção adequada de projetos – portanto, a baixa performance da economia a partir de 2011 poderia ser um sinal que houve problemas nesse quesito, ou ainda que os atrasos na execução das obras elevaram o *time-to-build*, atrasando os potenciais efeitos positivos do programa no PIB.

2.6 Epílogo – o PAC pós-2014

O segundo mandato do governo de Dilma Roussef representou uma forte guinada na condução do programa: inicialmente, o “PAC 3”, nova seleção de projetos para o programa que havia sido cogitada desde 2013, foi cancelado. Ademais, a garantia de fluxo financeiro para os projetos do PAC foi abolida, em face à severa situação fiscal do país. Os balanços do PAC, que eram trimestrais, passaram a ser lançados semestralmente, e com um nível de detalhamento menor; possivelmente, essa mudança de estilo decorreu do fato de um número significativo de obras do programa ter sido paralisado por conta da falta de recursos orçamentários.

Paradoxalmente, a carteira do programa continuou crescendo, principalmente por conta do enfraquecimento político do Executivo, que abriu espaço para o Congresso Nacional pressionar pela inclusão de diversos novos projetos, especialmente na área de transportes. O embate entre o Executivo e o Legislativo levou o relator da Lei Orçamentária Anual de 2016 no Congresso a abolir o dispositivo de remanejamento entre obras em até 30% - um dos elementos de gestão mais relevantes do programa. Houve ainda uma aparente tentativa de retomar o espírito original do PAC – trazendo sua coordenação de volta para a Casa Civil, que passaria a ser chefiada pelo ex-presidente Lula. No entanto, a medida foi contestada judicialmente e acabou não se materializando na prática. Pouco tempo depois, a presidente

¹ Variação percentual no produto devido à variação de 1% na medida de infraestrutura.

Dilma Roussef deixou o poder, após um processo de *impeachment* por crime de responsabilidade.

O programa continua em vigor quando este texto é escrito - no entanto, o governo atual lançou um novo programa, chamado de Avançar, que aparenta ser um esforço de priorização de projetos com possível conclusão em 2018. Em paralelo, foi criado o programa PPI – Programa de Parcerias para o Investimento –, buscando ampliar o papel das concessões e parcerias público-privadas como ferramentas para a inversão em infraestrutura. Além disso, em face à grave restrição fiscal pela qual tem passado o país, somada à aprovação da Emenda Constitucional que limita o crescimento dos gastos nos próximos 20 anos (BRASIL, 2016c), a regra atual do PAC é que, para a inclusão de novos empreendimentos ou o aumento de valor de empreendimentos que já estão na carteira, é necessário oferecer compensação na forma da redução de valores de outro projeto. Assim, o tamanho total da carteira permanece estável em termos de volume de recursos, uma mudança de política significativa em relação ao modelo original do PAC.

2.7 Considerações – incrementalismo ou ruptura?

As principais características dos planos de investimento brasileiros após a redemocratização podem ser encontradas no Quadro 1. O modelo de gestão do PAC será estudado em mais detalhe no capítulo 3, mas já é possível chegar a algumas inferências a partir da comparação entre os planos. Primeiramente, o PAC possui vários elementos herdados de planos anteriores, dentre os quais se destacam a garantia de fluxo financeiro para os projetos (como no Brasil em Ação) e o remanejamento de recursos entre projetos sem a necessidade de autorização legislativa (como estabelecido no PPI). Até mesmo a busca por transparência já tinha sido tema do Avança Brasil, que foi o primeiro plano a ter o seu próprio *site* na Internet (<http://www.abrasil.gov.br>, cujo conteúdo ainda pode ser consultado pelo *site* <http://www.archive.org>).

Quadro 1 - Comparação entre os planos de investimento após a democratização

Aspecto	Brasil em Ação	Avança Brasil	PPI	PAC 1	PAC 2
Período	1996-1998	2000-2002	2005-2006	2007-2010	2011-2014
Presidente	FHC (1º mandato)	FHC (2º mandato)	Lula (1º mandato)	Lula (2º mandato)	Dilma (1º mandato)
Órgão coordenador	Planejamento	Planejamento	Fazenda e Planejamento	Casa Civil	Planejamento
Escopo	Projetos de infraestrutura e políticas sociais selecionadas	Todo o PPA	Projetos de infraestrutura (principalmente de transportes)	Infraestrutura social e econômica; medidas institucionais	Infraestrutura social e econômica; medidas institucionais
Garantia de fluxo financeiro?	Sim	Não	Sim	Sim	Sim (até meados de 2013)
Livre de contingenciamentos?	Em parte (priorizado em relação ao restante do orçamento)	Não	Sim	Sim	Sim
Atenção presidencial?	Sim	Não	Não	Sim	Sim ²
Mecanismos de monitoramento	Reuniões periódicas com gerentes de projeto; sistema de informações gerenciais	Reuniões periódicas com gerentes de programa; SIGPLAN	Reuniões entre MP/MF e executores das obras	Salas de situação, GEPAC, CGPAC	Salas de situação, GEPAC, CGPAC
Mecanismo de liberação de recursos	Após comprovação de execução física e financeira	Após comprovação de execução física e financeira	Após comprovação de execução física e financeira	Simplificado (via SISPAC)	Simplificado (via SISPAC)

Fonte: elaboração própria

² Este ponto é passível de debate: além da coordenação do PAC 2 ter voltado ao Ministério do Planejamento (embora com institucionalidade própria, na forma da SEPAC), o primeiro mandato do governo Dilma foi caracterizado por um forte ativismo em termos de políticas públicas, que pode ter diminuído a atenção do Planalto para o programa. Além disso, parte relevante do PAC se tornou um programa independente, na forma do PIL – Programa de Investimento em Logística. Também devem ser consideradas as turbulências institucionais que surgiram a partir de 2013.

Também é relevante observar que todos os programas possuíam algum tipo de estrutura de monitoramento centralizada e intensiva. O modelo adotado pelo PAC pode ser considerado, sob vários aspectos, uma evolução dos anteriores, tanto pela sua formalização em decreto, pela definição de uma linha hierárquica de resolução de problemas (sala de situação – GEPAC – CGPAC), como também pela institucionalização originalmente na Casa Civil, teoricamente mais empoderada para a resolução de problemas. Essa melhoria na gestão é confirmada pelas percepções dos técnicos envolvidos no programa, conforme será relatado no capítulo 5.

Algumas das principais inovações de gestão do PAC estão relacionadas à facilidade de se empenhar recursos: além da possibilidade de remanejamento introduzida no PPI, o procedimento de liberação via SISPAC era muito mais simples que os controles exigidos na época do Brasil em Ação e do PPI; além disso, a criação de instrumentos como as transferências obrigatórias facilitou o repasse de recursos para outros entes. Junte-se a isso uma arrecadação crescente e uma orientação ideológica governamental voltada para o investimento público, e entende-se porque o programa conseguiu elevar o gasto governamental em infraestrutura, mesmo com as continuadas dificuldades de planejamento e gestão reportadas na literatura.

Em termos de priorização de projetos, nota-se um padrão que se repetiu nos governos de Fernando Henrique e de Lula: partiu-se, nos primeiros mandatos, de carteiras de projetos mais focadas, para programas mais amplos nos segundos períodos de cada presidente. As circunstâncias, porém, são bem diferentes: enquanto o Avança Brasil foi solapado pela agenda macroeconômica, perdendo o interesse do presidente, o PAC foi lançado exatamente para estimular a economia, e para isso tinha todo o apoio de Lula – tanto é que sua gestão foi transferida para a Casa Civil, ficando mais próxima ao presidente.

Em relação ao tema do espaço fiscal para o programa, conforme já, dito, à época da criação do PPI foi permitido o abatimento dos gastos em infraestrutura do programa na meta de superávit primário, até um limite de 0,5% do PIB (dividido entre os três anos do programa, portanto aproximadamente 0,166% do PIB por ano). Essa medida foi adotada paralelamente com a exigência de que as obras da carteira do programa apresentassem retorno econômico positivo, demonstrado por meio de análises custo-benefício. O abatimento da meta permaneceu no PAC até 2014, mas a exigência de estudos de viabilidade foi abolida, como já citado – o que, sob uma ótica econômica ortodoxa, seria considerado uma medida irresponsável, dado que projetos de baixo retorno não poderiam, em tese, ser abatidos da meta. Além disso, o valor permitido para o abatimento cresceu, em termos reais, 15 vezes entre 2006 e 2013, conforme

pode ser visto no Quadro 2. Trata-se de mais um ponto em que se mostra a mudança de viés que o PAC trouxe – embora a propaganda oficial do programa tenha continuado a divulgar uma suposta aderência aos princípios de equilíbrio fiscal e prudência macroeconômica. Por sinal, quando um ministro com viés mais ortodoxo voltou a ocupar a Fazenda (Joaquim Levy), em 2015, o abatimento da meta do PAC foi extinto – embora, curiosamente, o próprio estivera envolvido na elaboração do PPI, em 2004.

Quadro 2 – Valor abatido para despesas do PPI/PAC (em R\$ milhões), conforme estabelecido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias

Ano	Valor original	Valor alterado	Valor final atualizado	Observações
2006	3.000		5.639	
2007	4.590	11.283	20.593	Permitia o abatimento do excesso de superávit (além da meta) do ano anterior; Lei posterior aumentou o limite de abatimento
2008	13.825		24.132	
2009	15.567	28.500	47.003	Lei posterior aumentou o limite de abatimento
2010	22.500	29.800	46.989	Lei posterior aumentou o limite de abatimento
2011	32.000		47.605	
2012	40.600		56.863	
2013	45.200	65.200	86.023	Lei posterior aumentou o limite de abatimento
2014	67.000		N/A	Lei posterior permitiu o abatimento integral dos gastos relativos ao PAC, além das desonerações de tributos
2015	28.667		N/A	Lei posterior eliminou o abatimento dos gastos do PAC do cálculo do superávit primário.

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2006 a 2015; elaboração do autor; valores atualizados pelo IPCA para janeiro de 2017.

A análise histórica dos programas permite identificar um processo de evolução gradual, com inovações incrementais, mas que teve no surgimento do PAC um ponto de ruptura importante. Esse processo pode ser explicado nos termos das teorias de definição de agenda (*agenda setting*), que buscam exatamente entender como se constroem as escolhas que determinam a adoção de uma determinada política pública. Nesse caso, o surgimento do PAC está mais próximo do modelo do equilíbrio interrompido de Baumgartner e Jones (TRUE et alli, 2007 apud Gomide, 2008), que defende que as políticas públicas se caracterizam por períodos de “equilíbrio” (caracterizados pelo incrementalismo) que são “interrompidos” por períodos de mudança. A teoria busca explicar por que determinadas questões ficam restritas aos limites das comunidades de especialistas, enquanto outras ascendem à agenda de decisão. Grosso modo, o modelo parte da noção de que os processos de política pública se caracterizam por períodos de “equilíbrio” que são “pontuados” por períodos de mudança. Esta aconteceria quando um determinado tema vence o “monopólio da política” (*policy monopoly*), caracterizado pela situação na qual um problema é tratado somente dentro das comunidades técnicas, grupos de poder e subsistemas políticos, restringindo o surgimento de novas ideias, propostas e participantes, numa condição de “realimentação negativa” (TRUE et alli, 2007 apud Gomide, 2008). Antes do PAC, todos os planos de investimento pós-democratização haviam sido conduzidos pela área econômica do governo que, mesmo no primeiro mandato de Lula, manteve a preocupação com o controle dos gastos públicos. Assim, para ocorrer uma ruptura, construiu-se com o tempo um novo entendimento sobre o tema, o que levou a uma nova “imagem da política” (*policy image*) – no caso do PAC, essa *policy image* se apresenta na ascensão do neodesenvolvimentismo dentro do governo. A teoria ainda apregoa que, uma vez surgida uma nova *policy image*, ela leva a um rearranjo institucional, buscando uma arena favorável para sua difusão – a chamada *policy venue*. De fato, o PAC foi o primeiro programa de investimentos a ser coordenado a partir da Casa Civil, fato que reflete a mudança nas relações de força internas do governo e a decorrente ascensão do neodesenvolvimentismo em detrimento da ortodoxia - além de simbolizar um fortalecimento da Presidência, como discutido em Lameirão (2011).

Cabe ressaltar novamente que, em termos de gestão, o PAC não foi uma completa ruptura em relação aos planos de investimento anteriores, conforme já discutido. No entanto, as medidas que facilitaram o gasto em infraestrutura foram claramente uma mudança de rota na condução do investimento público do país. O PAC, assim, representou uma tentativa de retirar os entraves ao investimento público, em um cenário fiscal ao menos inicialmente favorável. Os

próprios números oficiais demonstram que a estratégia adotada de fato conseguiu aumentar os gastos públicos, mas restam dúvidas sobre se a priorização dos investimentos foi adequada, e qual foi a eficácia dos instrumentos de gestão adotados. Os próximos capítulos buscarão se aprofundar nesses pontos.

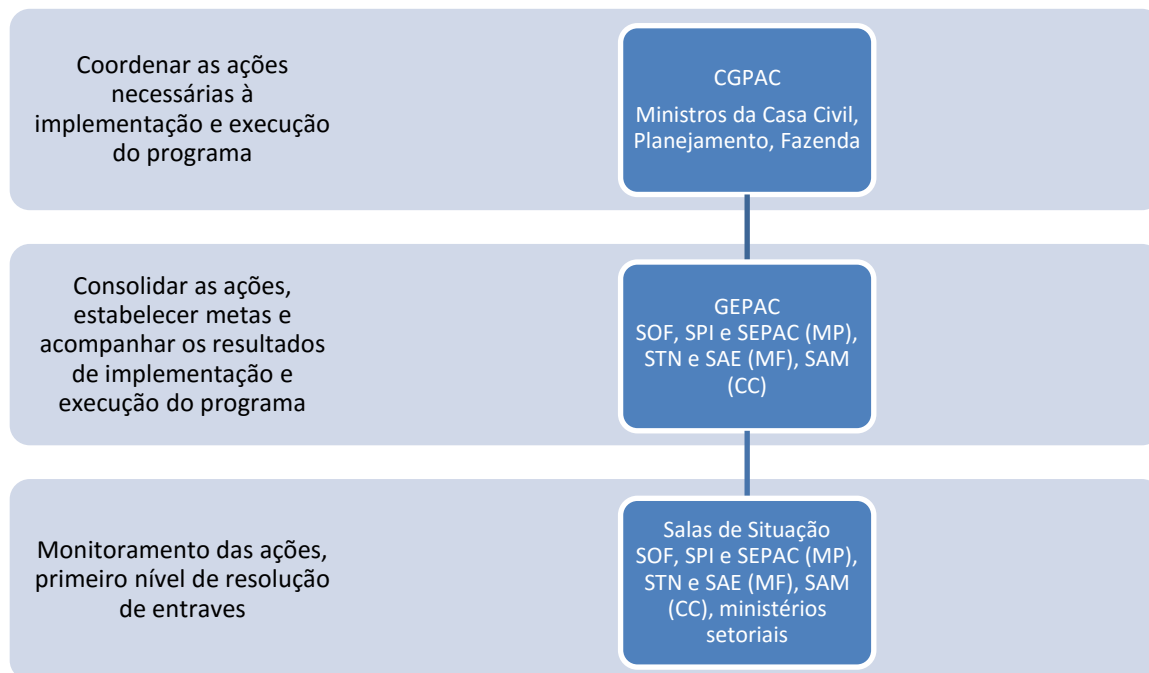
3 O MODELO DE GESTÃO DO PAC

A análise histórica dos programas de investimento federais demonstrou que o PAC, apesar de seguir vários preceitos já adotados em experiências anteriores, representou uma ruptura com a condução ortodoxa dos planos que o antecederam. Nesse capítulo, por meio da análise mais detalhada dos mecanismos de gestão do programa, será possível comprovar essa mudança de direção, além de permitir uma avaliação do efeito do programa sobre as instituições e instrumentos já existentes. Além disso, a análise do funcionamento do programa permite explicar as razões para a expansão significativa da carteira no decorrer do tempo. Serão analisados os seguintes aspectos do modelo de gestão do PAC: estrutura organizacional, processo de inclusão de empreendimentos na carteira, monitoramento da execução e sistemas de informação. Finalmente, serão feitas considerações sobre os elementos investigados.

3.1 Estrutura organizacional do PAC

Conforme já mencionado no histórico, a estrutura organizacional formal do programa consta do Decreto nº 6025, de 22 de janeiro de 2007 – que instituiu o Comitê Gestor e o Grupo Executivo do PAC. Além disso, abaixo do grupo executivo foram instituídas as salas de situação, reuniões periódicas para acompanhamento dos projetos – essas, porém, não foram especificadas no decreto. Além disso, cada órgão setorial estabeleceu suas próprias estruturas para interagir com os órgãos centrais responsáveis pela gestão do programa. A Figura 1 apresenta esquematicamente o desenho institucional adotado - ressalte-se que a coordenação do programa foi da Casa Civil entre 2007 e 2010 e, a partir de 2011, ficou a cargo do Ministério do Planejamento, com a criação da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC).

Figura 1 – Estrutura organizacional do PAC



Fonte: Decreto 6.025/2007, material de divulgação do programa; elaboração do autor

A sala de situação, portanto, era a primeira instância de monitoramento das ações do programa. Muniz (2013) lista os seguintes objetivos para o instrumento: viabilizar o monitoramento das ações do PAC; centralizar informações, sem se envolver diretamente com o processo de execução; e resolver descentralizadamente os problemas de execução, de forma que a solução só precise ser levada ao nível de alta direção em casos excepcionais. As atividades corriqueiras seriam a discussão de temas relacionados à execução dos projetos e a preparação de relatórios gerenciais – dentre eles, eram de particular relevância as salas de situação prévias à divulgação dos Balanços do PAC.

A dinâmica de uma sala de situação variava de acordo com o setor: naqueles em que predominam grandes projetos, as reuniões se baseavam em uma apresentação sequencial de todos os empreendimentos da carteira, normalmente com um ou dois slides para cada um deles. O formato dos slides usado nas salas de situação é muito similar ao que era apresentado nos balanços, conforme mostra a Figura 2.

Figura 2 – Exemplo de *slide* com formato similar ao usado nas salas de situação

REFINARIA ABREU E LIMA



Refinaria Abreu e Lima – terraplanagem

DESCRIÇÃO: Construção de uma refinaria no Porto de Suape para processamento de petróleo pesado nacional e venezuelano

UF: PE **META:** 200 mil bpd de petróleo cru

DATA DE INÍCIO OPERAÇÃO: 31/03/2011

DATA DE CONCLUSÃO: 31/12/2011

INVESTIMENTO PREVISTO 2007-2010: R\$ 1,6 bilhão

INVESTIMENTO APÓS 2010: R\$ 21,4 bilhão

EMPREENDEDOR: Petrobras

COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA: Petrobras 60% e PDVSA 40%

RESULTADOS

- Obra em andamento com 19,3% de realização, sendo 6,3% em 2009
- Terraplanagem em andamento com 90% de realização
- Iniciada construção da Casa de Força em 21/01/2009
- Emitidas as Autorizações de Serviço (AS) para execução de:
 - Estação de Tratamento de Água (ETA) – 30/03/2009
 - Tanques 1 e 2 – 27/04/2009 e 30/04/2009
 - Edificações – 04/05/2009
- Recebidas as propostas para a nova licitação de equipamentos em 07 e 08/05/2009
- Retida parcela do pagamento à empreiteira, responsável pela terraplanagem, em atendimento à recomendação do TCU
- Petrobras apresentou justificativas ao TCU em abril/2009

PROVIDÊNCIAS

- Realizar 27% até 31/08/2009
- Concluir a contratação da Unidade de Destilação Atmosférica (UDA) até 15/07/2009
- Concluir a contratação do Hidrotratamento e Geração de Hidrogênio até 31/07/2009
- Concluir a terraplanagem até 31/03/2010



Fonte: BRASIL (2009)

No início do PAC, quando ainda não havia sistemas de informação implementados, os slides eram a base de dados *de facto* sobre a situação da carteira. Mesmo com a posterior adoção de diferentes soluções de informática, tais slides mantiveram significativa relevância como instrumentos de consolidação e apresentação das informações para os níveis superiores. No slide consta também o “carimbo” do empreendimento, que refletiria a sua situação de forma sintética, tendo três possibilidades: “adequado”, “em atenção” e “preocupante”. Essa técnica, conhecida também como *RAG (red-amber-green) status reporting*, é um exemplo de como o PAC, da mesma forma que planos anteriores, se apropriou de técnicas de gestão de projetos típicas da iniciativa privada.

A discussão sobre os empreendimentos era absolutamente focada na execução: progressos, entraves e expectativa de conclusão. Nas salas antes dos balanços, um ponto importante de debate era se haveria necessidade de mudança nos carimbos – o balanço do PAC apresentava estatísticas sobre quantas obras estariam em cada situação, o que dava uma sensibilidade adicional para tal informação. Problemas de coordenação intersetorial que

aparecessem durante as salas ficavam como pontos de ação para os analistas da SEPAC, que buscavam mediá-los. No entanto, a capacidade de intervenção do órgão central tem suas limitações, como nos vários casos de obras que foram paralisadas ou questionadas por tribunais de contas e o ministério público, situações em que o Executivo não tem o mesmo empoderamento – embora o PAC tenha criado reuniões periódicas para interlocução com o judiciário e com o TCU.

Nos setores compostos de um grande número de obras de pequeno porte – a maior parte dos projetos de execução descentralizada nos municípios se enquadra nesse cenário – o formato da sala de situação era diferente: a análise da execução era feita de forma agregada (avaliando o alcance das metas físicas e os níveis de empenho), e apenas algumas obras emblemáticas eram discutidas individualmente. Conforme relatado nas entrevistas, nos setores compostos apenas de obras de pequeno porte, as salas se resumiam à coleta de números para o Balanço do PAC, sem uma gestão de restrições de fato.

Cabe ainda ressaltar que, dentro de cada setor, os temas eram divididos em diferentes salas de acordo com questões práticas e institucionais: tomando o setor de transportes como exemplo, havia uma sala de ferrovias sob responsabilidade da VALEC e outra de ferrovias concedidas (ANTT); uma sala especificamente para projetos de manutenção e sinalização de rodovias; e as salas de rodovias, devido à grande quantidade de projetos, eram divididas em regiões. No entanto, não havia uma divisão ou um sequenciamento por relevância: dentro de uma sala, todos os projetos recebiam uma atenção similar, com a mesma padronização de dados.

Além das salas de situação, também eram realizadas reuniões com propósitos específicos: resolução de problemas de licenciamento ambiental; discussões mais aprofundadas sobre projetos específicos (normalmente, os de grande relevância ou com problemas sérios de execução) e aprovação do aumento no valor dos empreendimentos. Tais reuniões não ocorriam em periodicidade definida, sendo convocadas conforme a necessidade ou, no caso de aumentos de valor, como procedimento de atualização dos números da carteira.

O caráter prioritário do programa teve um efeito na sua institucionalidade prática: em grande parte do tempo, as salas de situação se resumiam a um diálogo entre os analistas da SAM (posteriormente SEPAC) e os representantes do órgão setorial. Os papéis dos outros ministérios se resumiam a adequar os instrumentos (PPA, LOA, programação financeira) às necessidades do PAC. As manifestações dos analistas da SOF, SPI, do Tesouro e do Ministério da Fazenda nas salas de situação eram pontuais e muitas vezes mais relacionadas com a

experiência técnica pessoal do que com o papel ou missão institucionais dos órgãos. Nas entrevistas, apareceram outras duas explicações para esse comportamento: havia uma percepção de que as decisões estariam concentradas em apenas alguns atores da alta administração, o que desestimulava a participação dos que não estavam nesse grupo; e foi também reportado, particularmente no período do PAC 1, um ambiente hostil a opiniões que destoassem da visão dos decisores, associada a um microgerenciamento por parte da alta administração, aparentemente subvertendo o modelo hierárquico que havia sido desenhado para o programa – foram reportados casos em que a alta direção do programa solicitou modificação de escopo em rodovia após a licitação já ter sido realizada, uma decisão que subverte qualquer tentativa de planejamento por parte dos órgãos setoriais.

O segundo nível hierárquico de gestão era o GEPAC – Grupo Executivo do programa. Nele, eram apresentados os resultados agregados colhidos nas salas de situação e discutidas as propostas de aumento de valor, inclusão e exclusão de empreendimentos e de mudança de carimbo. Finalmente, o GEPAC pautaria as reuniões do CGPAC que, em nível de ministros, determinaria as diretrizes do programa e atuaria na resolução de problemas que demandassem atenção dos níveis hierárquicos mais altos da administração pública – além de ter a última palavra sobre os valores globais do programa e a inclusão e exclusão dos empreendimentos na carteira. Note-se que essa divisão nem sempre era seguida na prática: conforme relatado por alguns dos entrevistados, às vezes ocorriam reuniões que mesclavam membros do GEPAC, do CGPAC e até mesmo da sala de situação.

3.2 O processo de inclusão de empreendimentos

Para se entender o processo de seleção de empreendimentos do PAC, é necessário levar dois pontos em consideração: primeiro, ele teve várias peculiaridades de acordo com o setor considerado; segundo, ele teve uma mudança de perfil no decorrer do tempo, particularmente com a introdução do PAC 2. Não será feita uma análise exaustiva do processo de seleção de cada setor do PAC, mas espera-se que o relato de setores emblemáticos permita extrapolar as linhas gerais do processo.

Começando pelo setor de energia, a EPE – Empresa de Pesquisa Energética, havia sido criada em 2004 para coordenar o planejamento de longo prazo do setor e, a partir de 2006, lançou os chamados Planos Decenais de Expansão de Energia, que indicam a expectativa de demanda para os dez anos subsequentes e apresentam os principais dados do setor. Além disso,

a empresa é responsável pela pesquisa das bacias hidrográficas e a consequente identificação dos potenciais para a construção de usinas hidrelétricas. Assim, tratava-se do setor mais estruturado para apontar um conjunto de obras para participação no programa. Cabe ressaltar novamente que, em face ao caráter inclusivo do mesmo, ele incluiu obras de todos os portes – desde Belo Monte, a segunda maior usina hidrelétrica do país, com mais de 11 mil MW de capacidade, até empreendimentos como a UHE Barra do Braúna, com 39 MW de potência instalada (0,3% da primeira).

Outro exemplo em que já havia uma carteira em potencial era o setor de saneamento, mas nesse caso quase que por uma coincidência: o Ministério das Cidades, que havia sido criado em 2003 para tratar, entre outros, do tema de infraestrutura urbana, havia contratado uma série de projetos de saneamento com o Banco Mundial e o BID, a princípio para a concessão de financiamentos. Esses ficaram prontos no período de 2005 a 2006, pouco antes do lançamento do PAC, e foram assim incorporados à carteira, após uma pactuação com os estados e municípios interessados.

Já no setor de transportes não havia, no início do PAC, um plano compreensivo que indicasse as diretrizes do setor. Esse só surgiria um pouco depois, na forma do PNLT – o Plano Nacional de Logística de Transportes, o primeiro esforço de planejamento de longo prazo do setor desde o PRODEST dos anos 1980. Esse plano foi construído prevendo um cenário de 25 anos de investimentos, e levando em consideração uma diversificação da matriz logística, reduzindo a participação do modo rodoviário. Correia (2011) afirma que o plano padeceu com a baixa institucionalidade do planejamento do setor – primeiramente, tratava-se de um plano indicativo; ademais, o principal órgão executor do plano – o DNIT – não tinha capacidade suficiente para a realização dos estudos e projetos necessários; e, acima de tudo, o setor de transportes, diferentemente do de energia, é altamente sujeito a pressões políticas – tanto o Congresso Nacional como os prefeitos e governadores fazem *lobby* para que as obras de seu interesse sejam incluídas no plano.

Nos empreendimentos de execução descentralizada (habitação, mobilidade, entre outros), foram construídos critérios de seleção e abertos editais para a participação dos entes federados. Na medida do possível, se tentou realizar seleções com alguma sinergia – por exemplo, projetos de habitação e saneamento na mesma região, complementares entre si. No entanto, de acordo com as entrevistas, isso parece ter funcionado melhor quando as diferentes áreas eram do mesmo ministério, como no caso do Ministério das Cidades.

No processo de seleção de obras descentralizadas, conforme relata Castro (2008), percebeu-se que o mecanismo de transferências voluntárias, até então existente, impunha uma série de condicionantes que dificultavam a assinatura de convênios, principalmente a necessidade de adimplência dos entes federados no CAUC (Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo).

Assim, o governo federal publicou a Medida Provisória 387, que se tornou a Lei 11.578/2007. Por ela, criou-se a figura do termo de compromisso que, embora similar ao convênio, não possui as mesmas exigências que esse – principalmente quanto à adimplência ao CAUC. Vale ressaltar que o instrumento é um exemplo de uma solução que surgiu em discussões nas salas de situação de uma das áreas (recursos hídricos) e que foi adotada em todo o PAC. Navarro (2017) ressalta a importância do instrumento para que os municípios tivessem acesso facilitado aos recursos da União, uma vez que “as exigências do TC (Termo de Compromisso) são mais compatíveis com as suas possibilidades de ação e de organização”.

No entanto, Castro (2008) ressalta um padrão que se repetiu em vários setores do PAC. Em suas palavras:

É importante ressaltar que no caso do Ministério da Integração o principal princípio norteador da definição da carteira foi possibilitar a conclusão de projetos em andamento. (...) Ocorre que ao longo dos anos, por decisões de natureza técnica e também por pressões políticas, muitos empreendimentos foram sendo incluídos na carteira de projetos do MI, sem garantias de orçamento pleno para sua consecução. O resultado era a existência de uma extensa carteira de projetos com a pulverização dos recursos orçamentários, (...) Face a este cenário optou-se pela não inclusão de novos empreendimentos até a conclusão dos já iniciados, exceção feita ao Projeto São Francisco, dado o seu caráter estratégico para garantir segurança hídrica ao semi-árido nordestino. (Castro, 2008)

Ou seja, a carteira original do Ministério da Integração Nacional para o PAC foi uma mera continuação dos projetos que já estavam em andamento (alguns deles parados por falta de recursos ou entraves na execução), ou que ao menos estavam em fase de projeto – caso da transposição do São Francisco. Correia (2011) ressalta que o PAC teria reunido, a princípio, as “obviedades nacionais”, o que de uma certa forma dispensaria a necessidade de avaliações *ex-ante*; apesar de não poder ser considerada uma boa prática do ponto de vista da gestão de uma carteira de projetos, essa decisão foi referendada por vários dos entrevistados, que ressaltaram que, naquele momento, os gargalos do setor de infraestrutura eram tão grandes que não era difícil fazer uma lista de projetos prioritários para cada setor. Nas palavras de um dos entrevistados, envolvido com projetos na área de transportes:

Era óbvio ... onde é que a capacidade da rodovia tinha se esgotado mais, onde tinha mais acidente, onde estava passando mais caminhão. O DNIT pega e faz uma lista

dessas em um bloco desse aqui (mostra um bloco de papel). Quais são os metrô que a gente pode dar um impulso? A CBTU faz uma lista na hora. Quais são os portos onde está precisando dragar? Santos, Itaguaí, você tem uma lista de 10 aí, você sabe ...

Portanto, a carteira original do PAC 1, na visão dos técnicos entrevistados, se ateuve em muitos casos a critérios técnicos, apesar dos subsídios utilizados variarem muito entre os setores do programa. Além disso, foi ressaltada uma preocupação, na seleção dos projetos, com obras que diminuíssem gargalos ao crescimento da economia. Um ponto que facilitou a construção de uma carteira com menor ingerência política, de acordo com um dos técnicos que trabalhava na SAM à época, foi o próprio fato do programa ter sido lançado em um curto espaço de tempo, no período entre a eleição de Lula em 2006 e a sua posse em 2007. Outro ponto importante a ser ressaltado é que houve uma preocupação com questões de desigualdade regional, embora essa novamente tenha variado muito de setor para setor: por exemplo, no caso de saneamento os recursos do OGU para projetos de captação de água foram direcionados apenas para as regiões Norte e Nordeste. Outra estratégia de redução de desigualdades regionais foi a inclusão de projetos significativos da Petrobras na região Nordeste, como as refinarias Abreu e Lima e Premium.

A primeira mudança de perfil no processo de seleção ocorreu com a crise mundial do final da década passada. Nesse momento, houve a decisão de se ampliar significativamente a carteira do PAC, como medida anticíclica para estimular a economia. Isso relaxou bastante os critérios de entrada na carteira, como mostra um relato obtido no contexto de um estudo do Banco Mundial sobre a eficiência na gestão pública:

De fato, a missão foi alertada que a Ministra-Chefe da Casa Civil solicitou aos ministérios setoriais que apresentassem todos os projetos disponíveis para começar ou recém começados, assim evitando somente projetos novos. Além disso, ficou decidido que a carteira deveria ser o mais abrangente possível, utilizando todos os fundos disponíveis. Então, todo tipo de projeto foi inserido na carteira (projeto básico, em execução, paralisado, na fase final, etc). (Banco Mundial, 2009)

Um ponto que apareceu nas entrevistas é que essa estratégia de inclusão de projetos buscava elevar a taxa de execução do programa, uma vez que, graças à possibilidade de remanejamento, sempre seria possível tirar recursos de empreendimentos que tivessem entraves e transferi-los para os que estivessem necessitando de aportes financeiros. Assim, são mantidos níveis elevados de taxas de execução, à custa de um abandono de qualquer priorização na execução das obras – ficam prontas primeiro as que não tiverem entraves, não necessariamente as mais relevantes ou de maior benefício para a sociedade.

Já o PAC 2, introduzido em 2011, sofreu, nas palavras de um técnico que trabalhou com o programa, de um “duplo inchaço”: ao mesmo tempo em que aumentou o número de

projetos de uma forma geral, foram incluídos novos setores no programa, particularmente na área de infraestrutura social e urbana, dentre os quais se destaca o Minha Casa, Minha Vida, que havia sido lançado em 2009 no contexto das medidas anticíclicas, mas ainda fora do PAC. Um problema reportado por vários técnicos foi o aumento da pressão política para a inclusão das obras, inclusive por conta do processo de eleição da presidente Dilma Rousseff.

À parte as seleções do PAC 1 e do PAC 2, o processo de inclusão de empreendimentos ocorria de forma permanente: de acordo com demandas dos órgãos setoriais e pressões políticas, novos projetos eram submetidos à apreciação para inclusão na carteira. Em tese, havia um caminho relativamente claro para a inclusão: o projeto seria apresentado pelo setorial ou pelo ente federado em uma sala de situação; havendo consenso entre os atores da sala, iria para o GEPAC e, finalmente, para aprovação final do CGPAC para inclusão na carteira. Na prática, esse modelo era seguido em apenas uma parte dos casos: foram relatados casos de projetos de alto interesse político, que foram incluídos na carteira mesmo sendo reprovados pela área técnica; e outros em que o projeto sequer passava pela área técnica, e já era incluído no PAC “diretamente”. Também havia uma grande variação nos critérios de seleção entre os setores, sendo o Minha Casa, Minha Vida um exemplo relevante: a aprovação dos projetos era responsabilidade dos gerentes locais da Caixa Econômica Federal, que verificavam um conjunto mínimo de pré-requisitos. Isso permitiu que a carteira do programa crescesse rapidamente, mas criou uma série de externalidades negativas: principalmente, a construção de grandes conjuntos habitacionais em regiões periféricas, sem acesso a serviços públicos e totalmente desassociadas dos planos diretores de urbanização municipais.

Esse processo reflete e novamente demonstra o viés de expansão dos gastos do programa – como bem expressado por Banco Mundial (2009), “o foco foi mudado da eficiência no gasto público para a velocidade no gasto público”. De fato isso ficou ainda mais claro nos relatos obtidos com a equipe do PAC pelo Banco Mundial:

Em discussões com representantes do PAC, foi sugerido que há um baixo grau de crença na habilidade de realizar avaliações ex ante a fim de dar assistência no processo de identificação de projetos viáveis. De fato, o argumento foi de que os projetos são necessários e de que era meramente bom senso implementar determinados projetos. (Banco Mundial, 2009)

Apesar desse viés, foram também reportadas tentativas de melhoria dos critérios de seleção durante o tempo, especialmente no PAC 2; no entanto, elas nem sempre surtiam o efeito desejado, nem foram adotadas em sua plenitude. Tentou-se adotar uma exigência, para o PAC 2, que somente fossem incluídas obras no programa que tivessem pelo menos o projeto

executivo – uma resposta aos problemas de execução percebidos no decorrer do PAC 1. Alguns setores conseguiram aplicar isso com relativo sucesso – em saneamento, definiu-se um conjunto de regras para a avaliação dos projetos que, quando cumprido, de fato levou a empreendimentos com execução mais bem-sucedida. O problema, porém, é que era difícil manter tais critérios para as regiões mais pobres do país, em que muitas vezes a capacidade de execução das empresas de saneamento é menor. Um problema similar ocorreu em recursos hídricos: houve uma preocupação, na seleção para o PAC 2, de se distribuir os recursos pelo país de forma equitativa. No entanto, para isso ser possível, acabou-se por aceitar propostas de empreendimento dos entes federados com o que uma analista chamou de “informações precárias” – às vezes, nada mais que uma carta de intenções do estado ou do município.

A clara pressão pelo aumento na quantidade de projetos na carteira não significa que não havia exclusões de empreendimentos. Relatórios de inclusão e exclusão passaram a ser publicados em atas do CGPAC apenas a partir de 2013 – publicação essa provocada por exigência do TCU –, mas logo na primeira ata (referente ao período entre outubro de 2012 e setembro de 2013), é reportada a exclusão de aproximadamente 200 empreendimentos. Porém, cabe ressaltar que, ao menos até o final de 2014, as inclusões continuaram superando significativamente as exclusões, que ocorriam majoritariamente, de acordo com os técnicos entrevistados, devido a cancelamentos dos termos de parceria com estados e municípios. Ficou claro nas entrevistas que há um custo político para se retirar as obras da carteira, portanto há casos em que, embora sua execução seja inviável, elas permanecem até hoje, sem execução, “hibernando” dentro do programa – um exemplo claro disso é a pavimentação da rodovia BR-319, que liga Manaus (AM) a Porto Velho (RO), para a qual não foi expedida licença ambiental, mesmo após significativa pressão política, inclusive do Ministro dos Transportes, que era do Amazonas em parte do período do PAC 1. No caso de obras descentralizadas, foram reportados casos de contratos com cláusula suspensiva, que teoricamente seriam automaticamente rescindidos caso não fossem iniciados; no entanto, optava-se por, ao invés de rescindir, prorrogar os prazos, mesmo em casos de execução muito baixa ou inexistente.

Note-se que o discurso oficial em relação ao PAC menciona, além do PDE e do PNLT, o PPA como instrumento de planejamento de médio prazo que orientaria a formulação da carteira do PAC – por exemplo, em (BRASIL, 2007c). Na prática, e particularmente a partir do PAC 2, o que ocorreu foi o contrário – a elaboração do PPA e da LOA foram submetidas à carteira do PAC, apesar dessa não ser um instrumento legal de planejamento e não ser chancelada pelo Congresso Nacional. De fato, o PAC empodera o Poder Executivo a definir as

prioridades de execução das obras em dois níveis: primeiramente, ao decidir incluir ou excluir obras no programa sem consultar o Congresso Nacional; e em segundo nível, o mecanismo de remanejamento permite que uma obra, mesmo fazendo parte do PAC, seja “despriorizada”, caso os seus recursos orçamentários sejam transferidos para outros empreendimentos no decorrer da execução da Lei Orçamentária Anual. Nesse sentido, o desenho do PAC se alinha a outros instrumentos no contexto do chamado “presidencialismo de coalizão” – sistema político que permite que o Poder Executivo mantenha a governabilidade, formando coalizões majoritárias no Congresso Nacional, mesmo quando o partido do presidente da república é minoritário (Power, 2010). Ainda em relação ao tema, o mesmo fenômeno aconteceu com a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias –, que, de acordo com o § 2º do art. 165 da Constituição Federal, “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual (...)” (BRASIL, 1988). Originalmente, as ações prioritárias do governo eram incluídas na LDO na forma de uma lista de projetos, que era, portanto, emendável pelo Congresso Nacional. A partir da LDO referente ao ano exercício de 2008, a Lei passou simplesmente a remeter à lista de obras do PAC, conforme pode ser visto na redação do seu art. 4º:

Art. 4o As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2008, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, as ações relativas aos programas sociais existentes e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, **correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e ao PPI**, bem como àquelas constantes do Anexo I desta Lei, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária para 2008, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa. (BRASIL, 2007b, grifo nosso)

Do ponto de vista de gestão, conforme já dito, a última palavra sobre a inclusão e a exclusão de empreendimentos na carteira era (ainda é, até o momento) do CGPAC, composto pelos ministros da Fazenda, Planejamento e Casa Civil. Adicionalmente, as atas que dizem respeito à inclusão de obras a serem executadas por meio de transferências obrigatórias são publicadas na Internet, juntamente com os decretos que autorizam tais transferências (uma exigência da Lei 11.578/2007, já mencionada). Trata-se de uma medida acertada do ponto de vista da transparência (embora as atas estejam disponíveis em formato pouco amigável para processamento no sítio do PAC), mas a necessidade da aprovação do CGPAC para todas as obras do programa parece ser descabida, principalmente as de menor porte e execução descentralizada.

3.3 Gestão de informações

Como já foi visto, desde o Brasil em Ação houve uma preocupação com a melhoria da qualidade das informações usadas para a tomada de decisões, com a premissa que a assimetria informacional entre órgão central e setorial seria uma das razões para as dificuldades de execução dos empreendimentos de infraestrutura. No PAC essa preocupação também esteve presente, mas a implementação dos sistemas de informações do programa teve alguns efeitos que devem ser considerados. Antes, cabe separar as informações sobre os empreendimentos em três categorias:

- **Informações de projeto:** atributos relativamente estáticos sobre o projeto: localização, órgão executor, custo total, datas de início e término, entre outros.
- **Informações de situação:** detalhamento da execução do projeto, incluindo entraves e encaminhamentos.
- **Informações orçamentárias e financeiras:** distribuição dos recursos previstos ano a ano; informações de empenho e pagamento.

Essas informações têm sido, no decorrer do programa, armazenadas em diferentes sistemas, que não necessariamente conversam entre si. Além disso, e talvez mais importante do que a questão técnica, é o fato que as informações do PAC passaram a exercer a primazia sobre outros instrumentos – notadamente o PPA e a LOA. Assim, cabe discutir, sob o prisma acima, como tem funcionado a gestão de informações do programa.

3.3.1 Informações de projeto

Uma vez dentro do programa, cada empreendimento recebeu um conjunto de atributos usados para o seu monitoramento. Tratam-se de, em contraposição aos dados situacionais, informações mais estáticas e também mais fáceis de serem organizadas em um banco de dados relacional: tipo e subtipo do empreendimento, datas de início e término, localização, valores, situação (projeto, licitação, obra, concluída), entre outros atributos.

Tais informações, originalmente tabuladas em planilhas, têm sido coletadas em sistemas internos usados pela Casa Civil e, posteriormente, pelo Ministério do Planejamento. Com elas, é calculado o valor total da carteira do programa e a expectativa de dispêndio em cada período de quatro anos. Aqui cabe observar uma discrepância entre os instrumentos de planejamento: enquanto o PPA estabelece os dispêndios no período do segundo ano de um

mandato presidencial até o primeiro ano do mandato posterior, com os valores captados ano a ano, o PAC contém apenas o valor consolidado dos quatro anos de um mesmo mandato presidencial. Novamente se manifesta um desenho que diminui os mecanismos de controle, consolidando os números de forma mais agregada – com a preocupação máxima com o nível de execução do programa.

Outro fator de discrepância entre o Plano Plurianual e a base de dados do PAC é a própria divisão dos empreendimentos: desde o Avança Brasil, o PPA havia se alinhado ao conceito de Orçamento-Programa, fazendo com que o plano fosse composto de ações orçamentárias. Uma ação é uma operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa (BRASIL, 2016b). Apesar da definição técnica focar mais no processo que no produto final, na prática há uma afinidade conceitual entre as ações orçamentárias e os empreendimentos do PAC. No entanto, como são bases de dados distintas e, no caso do PPA e da LOA, demandam aprovação do Congresso Nacional para serem modificadas, o que aconteceu na prática é que a coincidência entre as bases de dados era apenas ocasional – por exemplo, no caso de rodovias, a construção de um trecho rodoviário poderia estar delimitada de formas diferentes nas duas bases de dados, sendo composta de apenas uma ação orçamentária para vários empreendimentos, o inverso disso, ou mesmo várias ações e vários empreendimentos, mas que não se dividem em pontos coincidentes. A partir do PPA 2012-2015, foi criado o conceito de iniciativa, que declara as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras (BRASIL, 2011). Além disso, a ação orçamentária deixou de ser um atributo legal do plano, sendo incluída apenas para efeito de cálculo do valor total dos programas. Essa mudança acabou por criar um novo ponto de discrepância – voltando ao exemplo de rodovias, optou-se por defini-las nas iniciativas como sendo uma para cada rodovia em cada estado – um exemplo ilustrativo é a adequação da rodovia BR-101/SC, que se traduz em uma iniciativa no PPA 2012-2015, 5 ações orçamentárias e 7 empreendimentos do PAC.

Quanto às datas de início e término, são novamente atributos que existem nas duas bases de dados (PPA/LOA e PAC), sendo preenchidas e atualizadas por equipes diferentes em momentos do tempo distintos. Ademais, o processo de fusão e desmembramento de empreendimentos, já explicado no parágrafo anterior, dificulta o acompanhamento de tais datas e pode levar a distorções de análise: um subtrecho que é desmembrado e marcado como concluído pode dar a impressão que foi entregue muito antes do prazo, apenas porque a sua data de conclusão prevista continuou sendo a do empreendimento como um todo.

3.3.2 Gestão orçamentária

O Decreto 6.394, de 12 de março de 2008, alterou o Decreto 6.025/2007, que havia criado o PAC, instituindo o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – SisPAC, a ser gerido pelo Ministério do Planejamento. O decreto também estabeleceu que o sistema iniciaria sua operação com os módulos de cadastro de empreendimento e liberação de recursos e, finalmente, que a solicitação de autorização de empenho das ações do PAC ocorreria somente por meio do SisPAC.

O sistema foi contratado com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública responsável por vários outros sistemas estruturantes da Administração Pública Federal, principalmente os da Receita Federal. A empresa possui um histórico de custos elevados e demora no atendimento aos usuários – fato que, além dos depoimentos nesse sentido ouvidos com frequência por servidores públicos federais, foi sistematicamente aferido pelo TCU no Acórdão 6.751/2016 –, que acabou se refletindo no desenvolvimento do SisPAC, e fez com que o sistema não fosse utilizado na sua plenitude. Assim, apesar do módulo de monitoramento de empreendimentos ter sido desenvolvido, ele não foi adotado na prática nem pela SAM, nem pela SEPAC mais tarde. O problema foi detectado pelo Congresso Nacional em 2014, quando a Comissão Mista de Orçamento foi incapaz de atender em sua plenitude a demandas dos líderes da Minoria e do Presidente da Comissão de Finanças e Tributação, referentes à execução do programa. No relatório apresentado, em um tópico sugestivamente intitulado “Insuficiência e desatualização de dados”, questiona-se a ausência de informações como o percentual de execução física realizada e inconsistências metodológicas como a criação de empreendimentos “guarda-chuva”, para os quais não é possível indicar corretamente sua localização geográfica (Ribeiro, 2014).

No entanto, os parágrafos 1º e 2º do art. 5º-A do Decreto 6.025/2007, introduzidos pelo Decreto 6.394/2008, foram cumpridos: o SisPAC passou a ser o sistema usado para as autorizações de empenho das ações do programa. Assim, o sistema tem funcionado basicamente com três fluxos de trabalho:

- **Cadastro:** o ministério setorial solicita ao Planejamento (até 2016 a SPI, depois da sua extinção a SDI) a criação do empreendimento no sistema. As informações preenchidas são essencialmente o nome, o tipo e o subtipo (que não correspondem fielmente à tipologia adotada pelo monitoramento do PAC), o valor total e as ações orçamentárias vinculadas. Uma vez criado e aprovado o

cadastro (todas as ações no sistema passam por um processo de validação), ele volta para o órgão setorial, que é responsável por preencher uma série de informações obrigatórias, que seriam usadas pelo módulo de monitoramento (mas na prática acabam sendo completadas apenas por formalismo).

- **Processamento:** uma vez criado o empreendimento, para conseguir realizar o empenho o órgão setorial preenche o cronograma de pagamentos para o ano atual e os seguintes, além dos valores já pagos (no caso de processamento de empreendimentos já existentes). Os valores são preenchidos basicamente em três grupos: valor pago acumulado até o período anterior (atualmente, até 2014); valor pago e estimado, ano a ano, para o período “atual” do PAC (2015 a 2018), e valor restante previsto para após 2018. O sistema valida automaticamente se a soma dos valores anuais é igual ou inferior ao valor total previsto para o empreendimento, emitindo uma mensagem de aviso em caso contrário. O cronograma de pagamentos é enviado ao Ministério do Planejamento, que pode aprová-lo ou recusá-lo – no último caso, o cadastro volta para o setorial para alterações. Um exemplo de tela de processamento de empreendimento pode ser visto na Figura 3.
- **Empenho:** caso o empreendimento tenha sido aprovado pelo MP (“tramitado” no jargão dos analistas envolvidos), o processo de empenho ocorre pelo próprio SisPAC, sendo limitado ao valor previsto para o ano corrente no cadastro aprovado. Os órgãos setoriais tinham relativa liberdade para a realização dos empenhos – fato que mudou a partir das restrições orçamentárias introduzidas a partir da deterioração do cenário fiscal do país.

Figura 3 - Tela de processamento de cadastro do sistema SisPAC.

PAC - Programa de Aceler... X +
 https://www.sispac.gov.br/pacIndex.asp
 PAC - Analista Setorial Alterar Perfil

PROCESSAR EMPREENDIMENTO

Órgão: [REDACTED]
 Ano: 2017
 Empreendimento: [REDACTED]
 Situação do Cadastro: Processado pela SPI
 Setor: [REDACTED]
 Segmento: [REDACTED]
 Funcionais: [REDACTED]

Fontes de Recursos

DADOS EDITADOS | DADOS PROCESSADOS

(*) Custo Total: 1.622.000.000 | 1.622.000.000
 Custo PAC: (Orçamentos da União): 1.449.652.742 | Não se aplica.
 Custo PAC 3 (Orçamentos da União): 742.038.931 | Não se aplica.
 Justificativa: Seleccione ...
 Detalhamento da Justificativa:

PAGO ATÉ 2014	PAGO EM 2015	PAGO EM 2016	2017	2018	APÓS 2018	TOTAL
0	0	0	0	0	0	0

Inserir Recurso **Desistir**

DADOS EDITADOS

FONTE RECURSO	PAGO ATÉ 2014	PAGO EM 2015	PAGO EM 2016	TOTAL 2017	2018	APÓS 2018	TOTAL
Orçamento Fiscal e Seguridade	0	0	707.613.811	117.000.000	625.038.931	0	1.449.652.742
Outras Fontes - Privado - Recursos Próprios - Recurso proveniente	0	172.347.258	0	0	0	0	172.347.258
Total:	0	172.347.258	707.613.811	117.000.000	625.038.931	0	1.622.000.000

VALORES DE REFERÊNCIA

	2007 À 2010 (PAC 1)	2011 À 2014 (PAC 2)	2015 À 2018 (PAC 3)	ACUMULADO
Pago inclusive RAP até 2014				
2007 - Fonte SisPAC	0	0	0	0
2008 até 2014 - Fonte SIAFI				
RAP Inscrito Líquido em 2017 - Fonte SIAFI			0	
Autorizado PAC (Total)			1.622.000.000	
Autorizado PAC 3 (2015 a 2018)			1.622.000.000	

DADOS PROCESSADOS

FONTE RECURSO	PAGO ATÉ 2014	PAGO EM 2015	PAGO EM 2016	TOTAL 2017	2018	APÓS 2018	TOTAL
Orçamento Fiscal e Seguridade	0	0	707.613.811	117.000.000	625.038.931	0	1.449.652.742
Outras Fontes - Privado - Recursos Próprios	0	172.347.258	0	0	0	0	172.347.258
Total:	0	172.347.258	707.613.811	117.000.000	625.038.931	0	1.622.000.000

Legenda:
 Azul - Informado pelo usuário
 Laranja - Obtidos do SIAFI
 Verde - Obtidos do SisPAC no Identificar Empreendimento

COMENTÁRIOS DO CADASTRO

[REDACTED]

Fonte: SisPAC (<http://www.sispac.gov.br>). Captura de tela pelo autor.

Portanto, conforme já relatado no histórico, o processo de empenho pelo SisPAC representou uma facilitação e desburocratização para os órgãos setoriais; no entanto, o fato do SisPAC não ter se consolidado como sistema de monitoramento *de facto* do programa levou a uma série de consequências negativas: primeiramente, não há uma correspondência entre os empreendimentos do SisPAC e os da base de dados do PAC – tanto um empreendimento do PAC pode corresponder a vários do SisPAC, como vice-versa; a SPI, originalmente responsável pela operação do sistema, não tinha as informações necessárias para validar adequadamente os cadastros, principalmente no período do PAC2 – tal fato levou a secretaria a ser uma mera “operadora” do sistema, realizando conferências burocráticas (como verificar se o valor previsto para um ano estava de acordo com a dotação da Lei Orçamentária); e tampouco havia um alinhamento entre os empreendimentos do SisPAC e as ações orçamentárias – uma ação poderia financiar vários empreendimentos, o que dificultava a validação dos valores. Do ponto de vista da SOF, o trabalho era mais burocrático ainda, se resumindo a validar o valor do empenho com a dotação orçamentária vigente no momento da sua execução.

É importante destacar, ademais, que os valores anualizados preenchidos pelos órgãos setoriais no sistema não passavam por nenhum tipo de validação qualitativa, ou seja, não era feita uma verificação sobre a plausibilidade da divisão dos recursos ano a ano em face às características do empreendimento. Na prática, como a base de dados do PAC não dividia os valores por ano, a informação preenchida no SisPAC (à parte o ano atual, que determina o valor máximo a ser empenhado) passou a ser uma mera formalidade. E embora os dados do Plano Plurianual fossem preenchidos de forma anualizada, a natureza indicativa desse plano fez com que nunca ocorresse uma validação entre suas informações e as do SisPAC. Pode-se dizer que as estimativas coletadas no período da elaboração do PPA ficavam “velhas” rapidamente, perdendo seu valor – fenômeno que também ocorria com os dados preenchidos no cadastro das ações orçamentárias para a LOA (custo total, datas de início e término, etapas do projeto, entre outros).

Outro fenômeno que demonstra a relativa irrelevância do SisPAC como ferramenta de monitoramento foi o “adiantamento” de recursos: como um aumento de valor de um empreendimento precisava ser aprovado pelo GEPAC em reunião específica, em muitos casos os órgãos setoriais, caso conseguissem créditos adicionais no Congresso Nacional, reduziam os valores previstos para os anos subsequentes de modo a aumentar o valor do ano atual no SisPAC. Isso não significava que o empreendimento não precisaria ter seu valor total aumentado – era apenas uma forma de se conseguir tramitar o cadastro sem a aprovação do aumento de valor

total, por mais que os valores apresentados para os anos seguintes não correspondessem mais à realidade.

3.3.3 Informações de situação

As informações de situação são os principais subsídios para as salas de situação, indicando em que estágio estão as diferentes partes de um empreendimento (projeto, licitação, obra) e a evolução desde a última sala ou balanço; como está o licenciamento ambiental e com outros órgãos (Funai e Iphan, por exemplo); eventuais restrições e entraves à continuidade do empreendimento; e encaminhamentos e próximos passos.

A informação básica dessa base de dados é o estágio de cada empreendimento dentro do ciclo de obras públicas, resumidamente dividido em: ação preparatória, licitação e execução da obra – acompanhado do percentual de execução física, que permite uma análise mais precisa da situação da obra em relação ao seu cronograma. No caso de obras de grande extensão, como rodovias e ferrovias, ocorreram frequentemente processos de desmembramento e fusão de empreendimentos, de acordo com a evolução de seus subtrechos: por exemplo, se um trecho contíguo de uma obra rodoviária apresentou uma evolução melhor que o restante, ele poderia ser desmembrado e marcado como concluído, o que é positivo do ponto de vista de gestão – permitindo focar nas áreas que realmente demandam atenção – mas também conveniente para as estatísticas do programa. Por outro lado, os processos de fusão e desmembramento dificultam a análise de séries históricas, o que novamente aponta para um foco no processo, e não na avaliação.

Além das informações básicas de situação, há um conjunto de atributos qualitativos, entre os quais se destacam o detalhamento das restrições, providências e resultados parciais. Essas informações foram originalmente consolidadas em apresentações no PowerPoint, conforme já mostrado no item 3.1. Com o tempo, foi desenvolvido um sistema, chamado de SGI – Sistema de Gestão de Informações – no qual eram preenchidos os dados de evolução dos empreendimentos e, a partir daí, era gerada automaticamente a apresentação para as salas de situação. No entanto, esse sistema não chegou a ser implementado para todas as áreas do PAC e, antes disso, foi descontinuado.

Com isso, o controle de evolução das obras voltou a ser realizado por meio de apresentações em PowerPoint. Embora essas sejam suficientes para a condução das salas de

situação, o seu formato dificulta análises agregadas dos empreendimentos, que acabam sendo feitas apenas com base nos dados estruturados apresentados no item 3.3.1.

Novamente, cabe ressaltar a sobreposição de instrumentos: o monitoramento do PAC não impediu que continuasse a demanda por informações de outros órgãos: no caso do PPA, continuou a ser elaborado e divulgado um relatório de avaliação anual, que naturalmente inclui os projetos do PAC; no caso da LOA, há um sistema de monitoramento das ações orçamentárias, de uso interno da Secretaria de Orçamento Federal. Embora os recortes sejam diferentes, conforme já explicado, as informações são em grande parte redundantes, e o seu uso, limitado.

3.4 Considerações – camadas dissonantes

A análise deste capítulo procurou expandir temas já discutidos no histórico dos planos de desenvolvimento, estudando os processos relacionados ao modelo de gestão do PAC e suas possíveis consequências. Novamente ficou claro o viés em se facilitar a execução de obras públicas, diminuindo as demandas de controle existentes em planos anteriores – processo que foi obtido com o deslocamento da *policy venue* para a Casa Civil.

Porém, o estudo mais apurado dos instrumentos e processos do programa permite a introdução de um ponto de vista complementar ao já utilizado: considerando-se a taxonomia de fontes contextuais e institucionais para a mudança em políticas públicas, conforme proposto por Mahoney e Thelen (2010), o processo de introdução do PAC se configurou no fenômeno de *layering*: um processo de mudança institucional que advém da criação de novas instituições ou regras ao longo das já existentes – uma nova camada (*layer*). Ainda de acordo com os autores, o fenômeno ocorre quando há baixo nível de discricionariedade na interpretação das regras, e fortes possibilidades de veto. Ambos os elementos parecem estar presentes no caso em questão, a saber:

- O PPA, a LDO e a LOA são Leis que, portanto, demandam aprovação do Congresso Nacional, tanto para sua edição como para alterações posteriores. Embora se permita alguma discricionariedade no desenho prático dos instrumentos, seus preceitos básicos estão definidos não apenas na Lei como também na Constituição Federal. Notadamente, para projetos de infraestrutura, o art. 167, § 1º da CF estabelece que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no

plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (BRASIL, 1988). Portanto, substituir o PPA pelo PAC seria uma alteração complexa, exigindo a edição de uma emenda constitucional, o que seria politicamente muito custoso para o governo federal.

- Desde o programa Brasil em Ação, a gestão dos projetos prioritários de infraestrutura havia permanecido na esfera dos ministérios econômicos, que tinham forte poder de veto sobre a execução dos projetos de infraestrutura, seja pelo processo de elaboração do orçamento, seja pela execução financeira. O PAC, ao criar uma nova institucionalidade coordenada pela Casa Civil, mais próxima à Presidência da República, reduziu o poder de veto dos ministérios da área econômica, apesar de todos terem assento no Comitê Gestor, no Grupo Executivo e nas Salas de Situação.

O processo de *layering*, no caso do PAC, foi claramente uma combinação de novas instituições e novas regras: no primeiro caso, o Comitê Gestor, liderado pela SAM/CC; no segundo, as regras de empenho, de remanejamento de recursos e de transferências simplificadas a outros entes. Com o tempo, e conforme o programa ganhou tração, partiu-se para a eliminação de regras que atrapalhavam os objetivos do programa – caso do fim da exigência de estudos de viabilidade para a inclusão de projetos na carteira.

Nesse ponto, cabe um questionamento a essa linha argumentativa: a transferência do PAC para o Ministério do Planejamento, em 2011, seria uma reversão do processo de mudança institucional? Defendemos que a resposta é negativa, ao menos até o final de 2014, por duas razões: o programa recebeu institucionalidade própria no Ministério – a SEPAC –; além disso, a ministra Miriam Belchior era previamente a subchefe da SAM na Casa Civil, e o programa continuou sendo a maior prioridade na sua agenda, em detrimento das outras áreas do ministério. Esse fato é corroborado pelos relatos feitos por burocratas da SEPAC a Pires (2015), que fala do “aparente relaxamento da hierarquia nas relações entre os operadores da SEPAC e seus superiores – o Secretário da SEPAC e a Ministra do Planejamento”. Essa “ligação direta” entre os analistas e a ministra não se reproduzia nas outras secretarias do ministério.

Cabe ainda ressaltar que, como visto na análise, o processo acelerado de inclusão dos empreendimentos na carteira provocou externalidades negativas que podem ter impactado os seus resultados. Essa discussão será retomada em mais detalhe no capítulo 5.

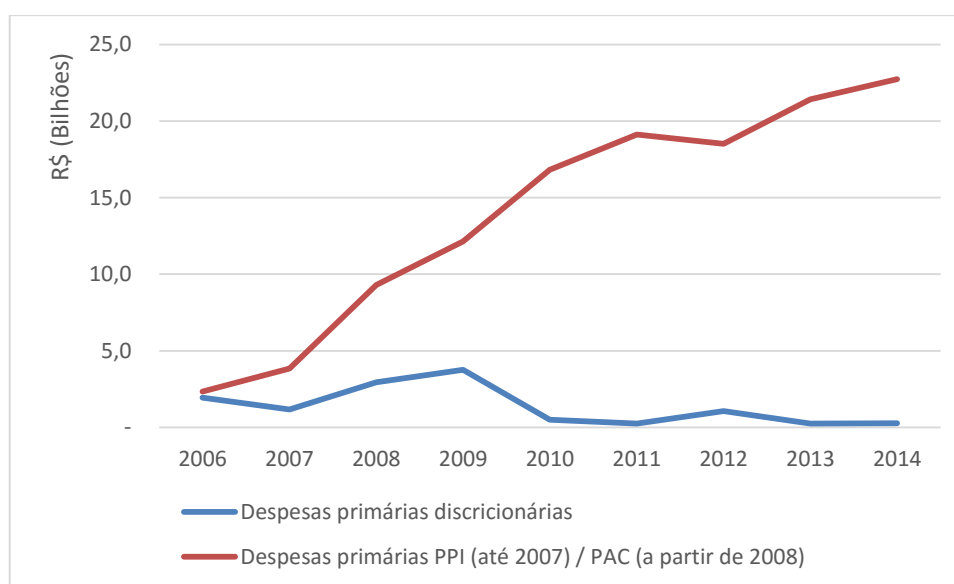
Nestes dois capítulos, procurou-se estudar o modelo de gestão do PAC, primeiramente analisando o seu histórico *vis-a-vis* os programas anteriores de obras de infraestrutura, e em seguida estudando os processos internos do programa e seus efeitos. O próximo passo é, em face à heterogeneidade da carteira, estudá-la sob uma ótica setorial, de modo a poder avaliar melhor a dinâmica do programa de acordo com o tipo de empreendimento que a ele foi incorporado.

4 ANÁLISE SETORIAL DA CARTEIRA DO PAC

A análise do modelo de gestão do PAC aponta para uma grande heterogeneidade entre os diferentes setores que compunham a carteira e, dentro deles, entre diferentes tipos de empreendimento. O objetivo deste capítulo é expandir essa análise, apresentando a evolução da carteira no decorrer do tempo, quais setores foram incorporados, e buscando agrupá-los em torno das suas características em comum. Finalmente, serão tecidas considerações a partir dos dados levantados.

O PAC, comparado com planos anteriores, representou um salto significativo no volume de investimentos: de acordo com Correia (2011), o valor gasto somente em rodovias no período do PAC 1 (de 2007 a 2010) foi de R\$ 28,5 bilhões de reais (em valores de 2010), o dobro do que havia sido aplicado no Brasil em Ação e mais que o triplo do valor investido durante o PPI. Além disso, ao contrário do Brasil em Ação e do PPI, o PAC foi estendido para praticamente todas as obras públicas em execução nos ministérios envolvidos. Essa estratégia pode ser demonstrada analisando-se os dados de orçamento, conforme mostra o Gráfico 1.

Gráfico 1 - Despesas de capital (PLOA), ministérios selecionados



Fonte: BI SIOP. Ministérios selecionados: Transportes, Integração Nacional e Cidades; somente despesas de capital (categoria econômica 4); somente Orçamento Fiscal (não inclui seguridade social ou investimentos das estatais); o mesmo indicador de resultado primário (IRP), de número 3, foi usado no PPI e, posteriormente, no PAC, conforme relatado em Ferreira (2008); valores nominais.

O gráfico deixa claro que, particularmente a partir de 2010, a absoluta maioria dos investimentos realizados com recursos orçamentários pelos ministérios participantes do PAC passou a fazer parte da carteira do programa. Aqui cabe fazer uma observação: o valor usado

acima foi o constante do projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), pois ele reflete mais precisamente o planejamento do Poder Executivo, antes da inclusão das emendas parlamentares. Também é de se notar a rapidez com que o volume de recursos disponibilizado para o programa cresceu no decorrer do tempo. Assim, esse capítulo se dedica a explicar o processo de inclusão de novos setores na carteira, começando por uma análise das vantagens e desvantagens que o PAC oferecia para os ministérios setoriais.

4.1 PAC ou não PAC? *Trade-offs* para os atores envolvidos

Este trabalho tem defendido que o critério primordial para seleção dos projetos participantes da carteira do PAC foi o potencial de impulsionar o crescimento econômico. No entanto, é importante entender que o programa serviu a outro objetivo, não explícito, particularmente importante por conta do cenário político do país: aumentar o controle da Presidência sobre os órgãos setoriais.

Como já citado anteriormente, uma das características do governo Lula foi o fortalecimento da Casa Civil, com destaque para o desdobramento da Subchefia de Ação Governamental em duas: a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG) e a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM). A última, de particular interesse para este trabalho, teria as seguintes atribuições:

... assessorar o Ministro de Estado no monitoramento dos objetivos e metas prioritárias definidas pelo Presidente da República; coordenar, monitorar e avaliar os resultados dos programas e projetos considerados prioritários pelo Presidente da República; subsidiar a formulação da agenda geral do governo, em especial no que se refere às metas, programas e projetos considerados relevantes pelo Presidente da República; planejar, coordenar e supervisionar a implementação dos sistemas de avaliação do desempenho da ação governamental. (Macário, 2013)

Essa subchefia seria, mais tarde, a responsável pela coordenação e monitoramento do PAC e, de forma colegiada com os ministérios da Fazenda e Planejamento, pela seleção dos empreendimentos a serem incluídos no programa. Trata-se de um reequilíbrio na relação entre órgão central e setoriais, já que, historicamente, os ministérios finalísticos recebiam os recursos orçamentários da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) – tecnicamente chamados de “limites” – e tinham relativa liberdade para aplicá-los nos projetos de sua conveniência. No entanto, o Brasil opera, desde a redemocratização, em um sistema político chamado de “presidencialismo de coalizão”, em que muitas vezes os ministérios são distribuídos para políticos de diferentes partidos, de modo a garantir a sustentabilidade do governo no Congresso Nacional. Esse desenho traz o risco que os ministérios cedidos à base aliada não tenham o mesmo nível de

afinidade com os objetivos e interesses da presidência que potencialmente teriam caso fossem comandados por políticos do mesmo partido do presidente. Além disso, havia a possibilidade de o ministro indicado praticar políticas clientelistas, tais como direcionar os recursos do ministério para a sua base eleitoral. Assim, os mecanismos de controle do PAC, tanto para a seleção de projetos como para o seu monitoramento, ajudariam o Poder Executivo a direcionar e fiscalizar a atuação dos ministérios. Outro aspecto importante é que o valor total dos empreendimentos também era controlado pelo Comitê Gestor, e só poderia ser aumentado mediante a apresentação de justificativa por parte do setorial, a ser aprovada nas instâncias de monitoramento do programa. Tratava-se de mais um mecanismo de controle da Presidência sobre a atuação dos ministérios de linha. Um ponto reportado nas entrevistas é que havia um empoderamento das áreas técnicas dos ministérios, que tinham contato direto com a SAM/SEPAC, passando ao largo dos políticos, como uma forma de reduzir o risco que as carteiras fossem excessivamente deturpadas por demandas clientelistas. Conforme relata um dos técnicos entrevistados:

(...) na verdade, as áreas técnicas foram blindadas contra os seus ministros. Você fazia a seleção com critérios técnicos, apresentava pra ele, ele discordava da seleção, queria operar, a gente ... só que, antes de eu mostrar para ele, a ordem era, você mostra pro seu ministro e manda em paralelo pra mim. E assim era feito. E havia um empoderamento muito forte. (...) Então o pessoal tinha a lista toda com a apresentação que a gente fez para o ministro. Quando chegava alguma coisa diferente ... ei, e isso aí? Isso aqui foi o ministro que pediu. Então explicitava ... no começo os ministros tentavam esconder, depois perceberam que era difícilimo (...)

Além de controlar a inclusão de empreendimentos, o modelo de monitoramento estaria desenhado para cobrar resultados concretos dos órgãos setoriais. Isso forçou os mesmos a se estruturarem melhor, conforme demonstra o seguinte relato:

Pesa muito a favor do Ministério o fato de que após a instituição de seus mecanismos internos de monitoramento – o Comitê Funcional e o Grupo Executivo do PAC/MI – não só melhorou a relação do órgão com os interlocutores em Secretarias-chave para a execução de seus projetos – a Subchefia de Monitoramento e Articulação da Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e as Secretarias de Orçamento Federal e de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – como também, e sobretudo, aperfeiçoaram-se os seus mecanismos internos de monitoramento. (Castro, 2008)

Apresentadas as exigências, quais seriam, por outro lado, os incentivos para os ministérios participarem do PAC? O principal deles, inquestionavelmente, era a garantia de recursos financeiros. Novamente citando Castro (2008), que falava sobre o Ministério da Integração Nacional:

... nota-se como ponto altamente positivo à gestão do Ministério a regularidade de fluxo de recursos proporcionada pelo PAC. Em um órgão com dificuldades crônicas em concluir obras por ausência de recursos, tal fato torna muito mais eficiente a gestão de seus meios. (Castro, 2008)

No estudo em que fez sobre a burocracia de médio escalão envolvida no programa, Pires (2015) detectou sentimentos semelhantes, tanto de servidor de um órgão setorial como de um pertencente a um órgão central:

... então existia sempre uma dúvida, podia existir um **contingenciamento, dificuldades orçamentárias, dificuldades financeiras** e que o **PAC supera isso tudo**. – Entrevista concedida a Pires (2015), grifo nosso.

Em segundo, [as experiências do passado] tinham, assim, uma intenção de montar mecanismos de monitoramento intensivo, mas não tinham, vamos dizer assim, o famoso *'stick and carrot'*. Não tinha a cenoura, né? Tinha o porrete, mas não tinha nenhum mecanismo de premiar, de alguma forma, a boa execução, **ou com recurso adicional, ou com garantia de apoio institucional ou outros recursos, ou coisa que o vale**. Então acho que acabaram pecando por não terem direitinho essas duas pernas. – Entrevista concedida a Pires (2015), grifo nosso.

Além disso, Pires (2015) relata como o suporte da Casa Civil e dos ministérios centrais era importante para a resolução de entraves nos empreendimentos, atuando como facilitadores. Isso fica bem claro na fala de um servidor do Ministério de Minas e Energia:

Quando você tem um empreendimento que está no PAC, você tem o **Ministério do Planejamento como um intermediário adicional, mas não pra atrapalhar, muito mais pra mediar, pra ajudar**. (...) **a grande vantagem que o PAC trouxe foi nessa questão do dinamismo**. Porque eu sento na mesma mesa com todos os agentes envolvidos, com outras autarquias, outros órgãos, pra gente sentar e tentar encontrar encaminhamentos, pra gente sentar e discutir. (...) No caso do setor elétrico, como eu disse, nós já tínhamos o nosso planejamento, nós já tínhamos o nosso monitoramento, o que que o PAC agregou pra gente? **O PAC agregou pra gente agilidade, celeridade**. . – Entrevista concedida a Pires (2015), grifo nosso.

Finalmente, há ainda outra vantagem para os órgãos setoriais que os estimularia a entrar no PAC: uma série de instrumentos estão disponíveis apenas para projetos que fazem parte do programa: o mecanismo de remanejamento entre ações, o RDC, as transferências obrigatórias, entre outros. Dois relatos obtidos nas entrevistas sinalizam para isso: de acordo com um servidor do Ministério das Cidades à época, uma das principais razões para a entrada do Minha Casa, Minha Vida no PAC 2 foi a possibilidade de se utilizar do mecanismo de transferências obrigatórias; e um servidor da SOF mencionou que, até hoje, mesmo com as restrições fiscais que acometem o programa, os setoriais ainda preferem que suas programações fiquem no PAC, pela facilidade de remanejamento de recursos.

Trata-se, portanto, de uma simetria entre exigência e benefício (o *carrot* e o *stick* citados acima), que está resumida no Quadro 3.

Quadro 3 - Exigências e benefícios para ministérios que participam do PAC

Benefício	Exigência
<ul style="list-style-type: none"> • Fluxo garantido de recursos orçamentários e financeiros • Suporte dos órgãos centrais quanto à resolução de entraves e coordenação com órgãos de licenciamento e controle • Utilização dos instrumentos exclusivos do PAC (RDC, remanejamento, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Deixar que a seleção de projetos e a definição de valores dos empreendimentos passe pelo crivo do CGPAC • Fluxo tempestivo de informações e melhoria na capacidade de execução do órgão

Fonte: elaboração própria

Nesse ponto, cabe uma reflexão: considerando-se as exigências e os benefícios, havia um incentivo para que os diferentes ministérios pleiteassem a entrada no programa? A observação dos fatos demonstra que, ao menos até 2014, a resposta é definitivamente sim – já que vários setores foram incorporados, conforme será apresentado no item 4.2. Isso é um forte indicador que a análise custo-benefício dos órgãos apontava para um cenário vantajoso quanto à entrada no PAC, o que pode ser uma consequência da diferença entre o nível de empenhos das ações vinculadas ao programa, *vis-à-vis* as outras despesas discricionárias, fato que será discutido em mais detalhe no capítulo 5.

Por outro lado, do ponto de vista das demandas aos órgãos, há dúvidas sobre o sucesso do PAC em evitar que a seleção dos empreendimentos fosse influenciada de forma clientelista pelo político no comando do ministério setorial. Por exemplo, enquanto Macário (2013) não encontrou qualquer tipo de privilégio para o Amazonas quando o ministro dos Transportes era oriundo desse estado, alguns dos entrevistados no contexto desse trabalho apontaram a entrada na carteira de dezenas de terminais portuários de pequeno porte na região amazônica a uma influência direta do ministro.

4.2 Distribuição setorial do PAC

Conforme já discutido anteriormente, a principal estratégia do PAC para acelerar o crescimento da economia foi ampliar o gasto em infraestrutura, seja ele público ou privado. Isso se reflete na lista de ministérios e áreas participantes do programa desde o seu início, que podem ser visualizadas no Quadro 4.

Quadro 4 - Setores e ministérios participantes no lançamento do PAC 1

Eixo	Ministério	Áreas de atuação no programa
Infraestrutura Logística	Ministério dos Transportes	Rodovias, Ferrovias, Hidrovias
Infraestrutura Logística	Secretaria de Portos	Portos (a partir da sua criação, em 2007)
Infraestrutura Logística	Ministério da Defesa	Aeroportos (antes da criação da SAC)
Infraestrutura Logística	Secretaria de Aviação Civil	Aeroportos (a partir da sua criação, 2011)
Infraestrutura Energética	Ministério de Minas e Energia	Geração e Transmissão de Energia Elétrica, Petróleo, Gás Natural e Energias Renováveis
Infraestrutura Social e Urbana	Ministério de Minas e Energia	Luz para Todos
Infraestrutura Social e Urbana	Ministério das Cidades	Saneamento, Habitação, Metrô
Infraestrutura Social e Urbana	Ministério da Integração Nacional	Recursos Hídricos
Infraestrutura Social e Urbana	Ministério da Saúde (Funasa)	Abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos

Fonte: BRASIL (2007)

A seleção original, portanto, previa os principais setores de infraestrutura econômica e social. A inclusão do setor de petróleo é alvo de críticas: OECD (2013) entende que essa estratégia superestima o volume de investimento governamental direcionado à provisão de bens públicos – a exploração de petróleo é claramente uma atividade comercial, ainda mais considerando-se que parte crescente da produção é exportada. No entanto, a inclusão desse setor está alinhada ao objetivo principal do governo de estimular a economia: a Petrobras é a maior empresa brasileira, e a descoberta de vastas reservas de petróleo (o chamado “pré-sal”) abriu uma janela de oportunidade para a realização de maciços investimentos, para os quais se buscou, à época, construir um ecossistema de empresas nacionais capazes de executá-los.

Quadro 5 - Programas / temas incluídos no PAC após a sua criação

Tema	Ministério	Data de entrada no PAC
Minha Casa, Minha Vida	Ministério das Cidades	2011
“Praças do PAC” – Espaços Integrados de Esporte, Cultura, Lazer e Serviços Públicos	Ministério da Cultura	2011
Creches e instalações esportivas em escolas	Ministério da Educação	2011
PAC Mobilidade Urbana (ampliação do eixo de metrô, já existente no PAC 1)	Ministério das Cidades	2011
Obras de prevenção a desastres	Ministério da Integração Nacional	2012
Pavimentação de vias urbanas	Ministério das Cidades	2012
Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e Unidades de Pronto Atendimento (UPAs)	Ministério da Saúde	2012
Minha Casa, Minha Vida 2	Ministério das Cidades	2011
Cidades Digitais	Ministério das Comunicações	2013
Projetos estratégicos da marinha, exército, aeronáutica	Ministério da Defesa	2013
Centros de Iniciação ao Esporte (CIEs)	Ministério da Educação	2013
PAC Cidades Históricas	Ministério da Cultura (IPHAN)	2013
Apoio a projetos de infraestrutura turística	Ministério do Turismo	2013
Infraestrutura para a prática de esportes de alto desempenho	Ministério dos Esportes	2013
Equipamentos para a recuperação de estradas vicinais	Ministério do Desenvolvimento Agrário	2014
Banda Larga	Ministério das Comunicações (Telebras)	2015
Projetos estratégicos de Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia	2016

Fontes: Atas do CGPAC, disponíveis em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/atas>

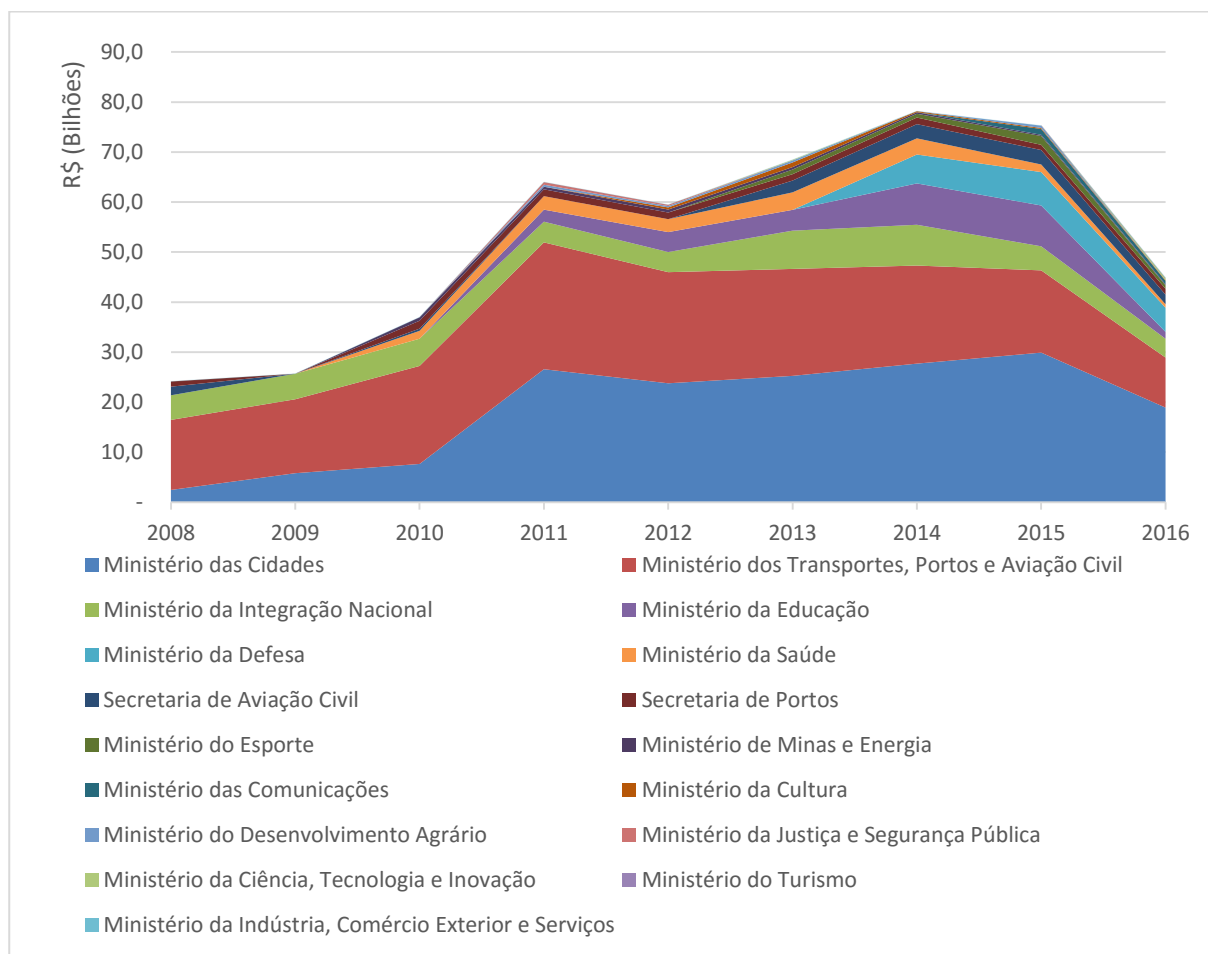
A quantidade de setores atendidos pelo programa foi ampliada sensivelmente no decorrer do tempo. No Quadro 5 podem ser vistos os temas ou ações que foram agregados, os ministérios responsáveis e a sua data de inclusão no programa. O número de ministérios participantes do programa saltou de 7, no início (já contando com a Secretaria de Portos, criada

em 2007), para 14 em 2016 – não incluindo o Ministério de Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), que se tornou responsável por uma ação do PAC em 2016 relacionada à Suframa (Superintendência da Zona Franca de Manaus), decorrente de uma emenda parlamentar.

Todos os empreendimentos vinculados ao PAC estavam sujeitos, ao usarem recursos orçamentários, às mesmas regras já descritas anteriormente. Além disso, ao menos em tese os mecanismos de gestão intensiva da carteira também seriam os mesmos – cada novo setor incluído demandou o surgimento de novas salas de situação, além de que a inclusão e exclusão de empreendimentos também passaria pelo crivo do Comitê Gestor do PAC.

Para se ter uma dimensão financeira do que significou a inclusão de novos setores no programa, o Gráfico 2 apresenta a evolução da proposta orçamentária anual (PLOA) para as despesas com marcador do PAC, por órgão.

Gráfico 2 – Proposta orçamentária (PLOA) por órgão de todas as despesas vinculadas ao PAC, Orçamento Fiscal e Seguridade



Fonte: BI SIOP, dados ajustados pelo autor para fins de compreensão, atualizados para 01/2017

Cabe a ressalva que, em se tratando de recursos orçamentários, o gráfico acima não considera projetos realizados por estatais com seu próprio capital (notadamente a Petrobras e a Eletrobras) e projetos com recursos privados (concessões rodoviárias e de energia, principalmente). Isso posto, nota-se que, durante todo o programa, os ministérios com maior impacto orçamentário foram os dos Transportes e das Cidades. No primeiro caso, repete-se o padrão de todos os planos de desenvolvimento anteriores, em que o setor sempre teve papel relevante nos investimentos – uma consequência natural da grande extensão territorial do país, somada à histórica deficiência da sua infraestrutura logística. No caso do Ministério das Cidades, o aumento significativo dos recursos no decorrer do tempo foi causado pelo programa Minha Casa, Minha Vida, o que novamente reforça o caráter expansionista do programa – sendo o setor de construção civil um dos principais empregadores do país.

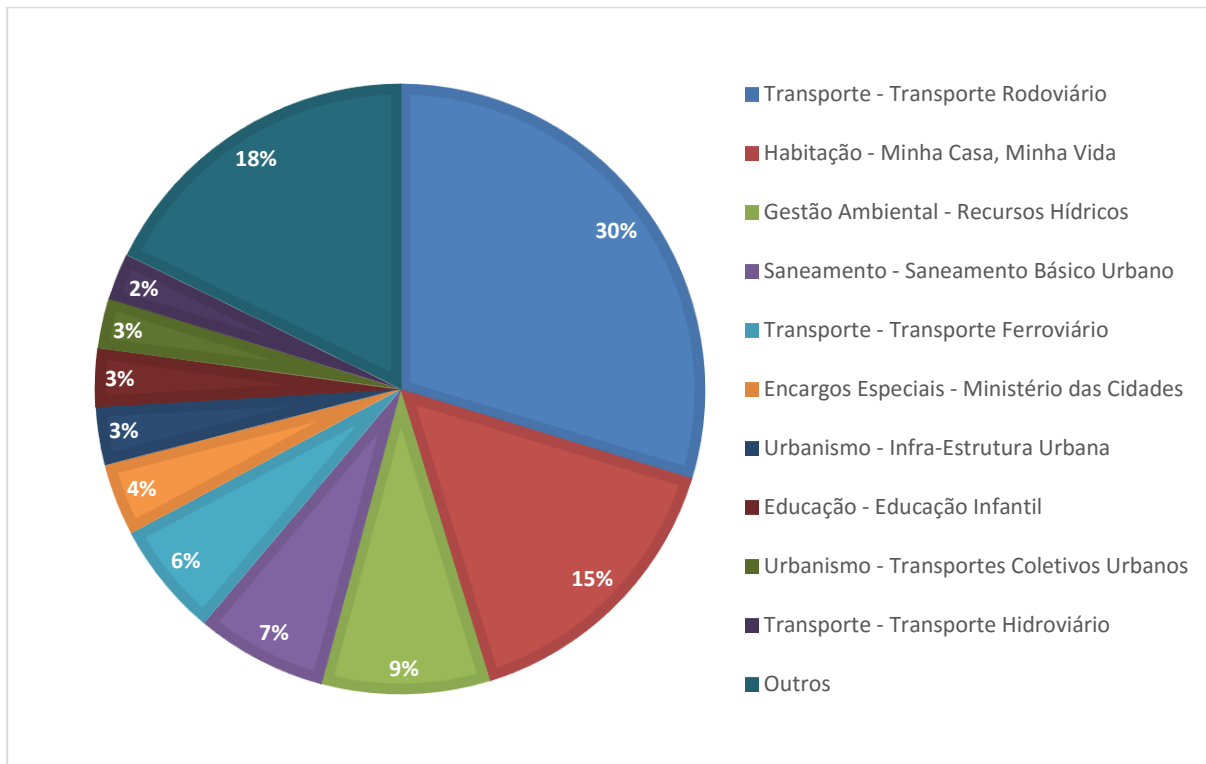
Além disso, salta aos olhos o crescimento dos valores previstos para os ministérios da Saúde, da Educação e da Defesa – nos primeiros dois casos, obras de pequeno valor, pulverizadas por todo o país; e no caso das Forças Armadas, grandes projetos de compra de equipamentos bélicos. Analisando os valores por função e subfunção é possível ter uma visão mais precisa da dimensão dos setores dentro do programa (uma vez que órgãos como o Ministério das Cidades têm várias frentes de atuação), conforme pode ser visto no Quadro 6 e no Gráfico 3.

Quadro 6 – Proposta de orçamento do PAC de 2008 a 2014 (PAC 1 e PAC 2), por função e subfunção

Função / Subfunção	Valor constante no PLOA
Transporte - Transporte Rodoviário	106.296.298.230,71
Habitação - Minha Casa, Minha Vida	55.511.851.286,05
Gestão Ambiental - Recursos Hídricos	31.888.522.964,09
Saneamento - Saneamento Básico Urbano	24.843.508.991,75
Transporte - Transporte Ferroviário	21.752.449.069,78
Encargos Especiais - Ministério das Cidades	13.561.679.590,36
Urbanismo - Infra-Estrutura Urbana	11.020.334.286,29
Educação - Educação Infantil	10.812.733.002,91
Urbanismo - Transportes Coletivos Urbanos	9.530.619.702,99
Transporte - Transporte Hidroviário	8.868.415.716,68
Outros	63.394.319.443,40

Fonte: BI SIOP; alguns nomes modificados para maior clareza; valores atualizados para 01/2017

Gráfico 3 - Proposta de orçamento do PAC de 2008 a 2014 (PAC 1 e PAC 2), por função e subfunção



Fonte: BI SIOP; alguns nomes modificados para maior clareza; valores atualizados para janeiro de 2017

Os números mostram que, dentro do Ministério dos Transportes, a maior parte dos recursos (por larga margem) ainda é destinada a projetos rodoviários, que acabaram representando a maior carteira do PAC em termos de recursos orçamentários previstos. A seguir, aparecem o programa Minha Casa, Minha Vida, ações relacionadas a recursos hídricos (a transposição do rio São Francisco sendo a mais relevante), projetos de saneamento e de transporte ferroviário.

Em relação à modalidade de aplicação, 75% da carteira entre 2008 e 2014 (em termos de valores do Projeto de Lei Orçamentária anual, atualizados para janeiro de 2017) tinha previsão de execução por aplicação direta da União. No entanto, se desconsiderado o programa Minha Casa, Minha Vida (cuja execução era descentralizada mas as ações orçamentárias não são caracterizadas como tal) o percentual cai para 56%, sendo mais relevantes entre o restante das modalidades as transferências a municípios (16%) e aos estados e ao Distrito Federal (9% do valor total).

4.3 Uma tipologia para a análise da carteira do PAC

A análise da evolução da carteira do PAC mostra que houve, notadamente no PAC 2, a adesão de uma grande variedade de setores ao programa, além do aumento dos recursos aplicados em cada setor individualmente. Até por conta de tal diversidade, muitos dos trabalhos acadêmicos que versam sobre o PAC se dedicam a áreas ou subáreas específicas, tais como Correia (2011) e de Lima Júnior e da Silva (2016), ou, ao adotarem uma visão institucional, indiretamente restringem os setores sendo estudados – caso da análise de Macário (2013). No entanto, a partir dos dados listados no item 4.2 é possível perceber que há diversos pontos em comum entre as diferentes obras do programa, que transcendem os setores aos quais elas pertencem. Assim, este trabalho propõe a construção de uma tipologia que agrupe os empreendimentos de diferentes setores de acordo com suas características comuns. Para isso, foi identificado um conjunto de dimensões relevantes de análise, que permitem a diferenciação entre os empreendimentos – não se trata de uma lista exaustiva, mas sim o resultado da leitura da documentação do programa e da literatura já produzida sobre o tema. Para cada dimensão foi elaborada uma tipologia, que permite a classificação do empreendimento de acordo com critérios qualitativos. As dimensões e respectivas tipologias são apresentadas a seguir.

4.3.1 Tipo de empreendimento

Originalmente, a carteira do PAC continha essencialmente obras de engenharia. Com o tempo e a expansão do programa, foram incluídos projetos de outra natureza na carteira, dentre os quais se destaca a compra de equipamentos (caso da Defesa e de Estradas Vicinais) e até mesmo o desenvolvimento de sistemas (caso do Porto sem Papel, na área de portos). Para efeitos da análise setorial, serão considerados, para cada setor, o tipo de empreendimento predominante na carteira – assim, por exemplo, embora a carteira de defesa tenha obras como o estaleiro onde será feita a manutenção dos submarinos do projeto PROSUB, as entregas principais são os equipamentos – mais especificamente, os armamentos – propriamente ditos. As principais possibilidades são apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 7 – Tipologia para Tipos de empreendimento

Tipo de Empreendimento
Obra
Equipamento
Outros (sistemas, projetos, levantamentos diversos)

Fonte: elaboração própria

4.3.2 Porte do empreendimento

Para efeitos deste trabalho, o tamanho do empreendimento tem tanto a ver com suas necessidades de gestão quanto com o volume de investimentos ou a área física da obra. Assim, propõe-se uma escala construída com base em critérios qualitativos, mais adequada aos propósitos da pesquisa.

Quadro 8 – Tipologia para Porte do empreendimento

Porte	Descrição
Pequena	Obra de valor baixo, possivelmente desenvolvida a partir de projetos padronizados, baixa sinergia interssetorial. Exemplos: creches e UBS
Média	Obra com necessidade de projeto específico ou de coordenação interssetorial, mesmo que o valor não seja elevado. Exemplos: duplicação de rodovias de curta extensão, pequenas centrais hidrelétricas.
Grande	Obra com demandas significativas de articulação interssetorial, custo elevado, grande área de influência geográfica, projeto complexo e risco elevado. Exemplos: ferrovias, usinas hidrelétricas de grande porte, alguns projetos de mobilidade urbana.

Fonte: elaboração própria

4.3.3 Forma de execução

A forma de execução das obras do PAC se divide basicamente em direta pela União e descentralizada (transferências para estados e municípios), quando se trata de recursos públicos, mas também pode ser privada, no caso de concessões e do programa Minha Casa, Minha Vida (em que a União contribui com subsídios e financiamento, mas os projetos são privados). Além disso, as obras de execução direta pela União podem ser geridas pela administração direta, pela administração indireta autárquica e fundacional, ou por empresas estatais. Isso nos leva às seguintes possibilidades:

Quadro 9 – Tipologia para a forma de execução do empreendimento

Forma de execução
Direta (administração direta, autárquica ou fundacional)
Direta (empresas estatais)
Descentralizada
Privada

Fonte: elaboração própria

4.3.4 Fonte de recursos / forma de financiamento

A fonte de recursos tem uma relação estreita com a forma de execução, com a maioria dos empreendimentos sendo custeados pelo Orçamento Geral da União. Uma exceção importante é o setor de energia, em que os recursos são privados, embora linhas de

financiamento com juros especiais, fornecidas principalmente pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – tenham sido comuns. Um caso particular, mas de alta relevância pelo volume de recursos, é o do Minha Casa, Minha Vida, em que os recursos para a construção das obras são privados mas há um subsídio estatal para a compra dos imóveis.

Quadro 10 – Tipologia para fonte de recursos

Fonte de recursos
Orçamento Geral da União (OGU)
Orçamento de Investimento das Estatais (OIE)
Privado
Privado (subsídio estatal)

Fonte: elaboração própria

4.3.5 Jurisdição de licenciamento

Os problemas com licenciamento têm sido apontados como um dos principais entraves para a execução das obras de infraestrutura no Brasil. Assim, o tipo de licenciamento demandado por cada setor tem um impacto direto na complexidade da sua gestão. De fato, um dos subprodutos do PAC, em termos de medida institucional, foi a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que buscou disciplinar as regras de licenciamento ambiental, inclusive deixando clara a responsabilidade dos órgãos federais, estaduais e municipais de licenciamento. Na Lei, de acordo com o inciso XIV do art. 7º, ficou definido que os casos mais complexos de licenciamento são de responsabilidade da União, tais como os que envolvem áreas de fronteira, terras indígenas, unidades de conservação, material radioativo, entre outras. Além disso, o Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015, que regulamentou a Lei, estabeleceu mais um conjunto de obras que demandam licenciamento federal, com uma clara preocupação com o seu porte – por exemplo, duplicações de rodovias acima de 200 km. Assim, é razoável supor que, em vários casos, obras que demandam licenciamento federal possuem necessidades de gestão mais complexas. No extremo oposto, há empreendimentos no PAC que não precisam de nenhum tipo de licenciamento – caso das compras de equipamentos. Assim, o tipo de licenciamento pode ser uma *proxy* para a complexidade do empreendimento.

Quadro 11 – Tipologia para forma de licenciamento

Forma de licenciamento
Federal
Local (Estadual / Municipal)
Não se aplica

Fonte: elaboração própria

4.4 Aplicando as tipologias aos setores da carteira

Finalmente, cabe aplicar a tipologia descrita no tópico 4.3 aos setores da carteira. A divisão setorial usada foi a que é aplicada pelo próprio PAC para a classificação dos seus empreendimentos, e que está disponível ao público no sítio de dados abertos do governo federal (<http://www.dados.gov.br>).

A partir do Quadro 12, é possível identificar alguns padrões relevantes, com um conjunto de setores que guardam certas similaridades. Para efeitos desse trabalho, esses setores serão divididos em três grupos: os megaprojetos, os projetos de médio e grande porte, e os pequenos projetos. Tal divisão não tem a ver apenas com o porte, mas também com outras características apresentadas no quadro, conforme será detalhado a seguir.

Quadro 12 – Tipologias aplicadas aos setores da carteira do PAC

Eixo	Subtipo	Qtde.³	Tipo	Porte	Tipo de execução	Financiamento	Licenciamento
Logística	Rodovias	452	Obra	Médio - Grande	Direta e descentralizada	OGU	Variado
Logística	Ferrovia	46	Obra	Grande	Direta (estatais)	OGU	Federal
Logística	Porto	80	Obra	Médio - Grande	Direta (estatais)	OGU e estatais	Variado
Logística	Hidrovia	53	Obra	Médio - Grande	Direta	OGU	Federal
Logística	Aeroporto	107	Obra	Médio - Grande	Direta (estatais)	OGU	Variado
Logística	Estradas Vicinais	5071	Equipamento	Pequeno	Direta	OGU	Não se aplica
Logística	Defesa	16	Equipamento	Grande	Direta	OGU	Local / Não se aplica
Logística	Comunicações	3	Equipamento	Médio - Grande	Direta (estatais)	OGU	Local / Não se aplica
Logística	Ciência e Tecnologia	3	Obra	Grande	Direta e estatais	OGU	Variado
Energética	Geração de Energia Elétrica	344	Obra	Médio - Grande	Privada	Privado e estatais	Variado
Energética	Transmissão de Energia Elétrica	178	Obra	Médio - Grande	Privada	Privado e estatais	Variado
Energética	Petróleo e Gás Natural	161	Obra	Médio - Grande	Direta (estatais)	Privado e estatais	Variado
Energética	Geologia e Mineração – Cprm	11	Outros	Pequeno	Direta (estatais)	OGU	Variado
Energética	Marinha Mercante	27	Equipamento	Médio	Privada	Privado (financ. estatal)	Local / Não se aplica
Energética	Combustíveis Renováveis	6	Obra	Médio - Grande	Direta (estatais)	Privado e estatais	Variado
Social/Urbana	Saneamento e Água em áreas urbanas	6518	Obra	Pequeno - Médio	Variada	OGU	Local
Social/Urbana	Prevenção em áreas de risco	597	Obra	Pequeno - Médio	Descentralizada	OGU	Local

³ Quantidade de empreendimentos para este tipo/subtipo no 11º Balanço do PAC 2, à exceção de Comunicações e Ciência e Tecnologia (2º Balanço 2015-2018)

Eixo	Subtipo	Qtde.³	Tipo	Porte	Tipo de execução	Financiamento	Licenciamento
Social/Urbana	Pavimentação	1624	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	Mobilidade Urbana	375	Obra e Equipamento	Médio - Grande	Descentralizada	OGU	Variado
Social/Urbana	Cidades Digitais	262	Obra	Pequeno	Direta	OGU	Local
Social/Urbana	Cidades Históricas	424	Obra	Pequeno	Direta e descentralizada	OGU	Variado
Social/Urbana	Infraestrutura Turística	47	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	Olimpíadas	33	Obra e Equipamento	Pequeno - Médio	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	UBS	14448	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	UPA	484	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	Creches e Pré Escolas	6150	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	Quadras Esportivas nas Escolas	10148	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local / Não se aplica
Social/Urbana	Centro de Artes e Esportes Unificados	342	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local / Não se aplica
Social/Urbana	Centro de Iniciação ao Esporte	269	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local / Não se aplica
Social/Urbana	Minha Casa, Minha Vida	27	Obra	Médio	Privada (subsídio estatal)	OGU	Local / Não se aplica
Social/Urbana	Urbanização de assentamentos precários	3146	Obra	Médio	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	Luz para Todos	45	Obra	Pequeno	Privada	OGU	Não se aplica
Social/Urbana	Recursos Hídricos	1837	Obra	Médio - Grande	Direta e descentralizada	OGU	Variado

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do PAC disponíveis no site dados.gov.br

4.4.1 Megaprojetos

O estudo de megaprojetos surgiu da necessidade de se explicar a razão pela qual, em um nível mundial, grandes obras de infraestrutura têm apresentado uma série de problemas parecidos: atrasos na execução, aumentos significativos de orçamento, expectativas de demanda frustradas, resistência e mobilização por parte da sociedade civil, entre outros problemas. Apesar disso, a definição do que é um megaprojeto ainda é tema de debate. Fiori e Kovaka (2005) propõem o seguinte conceito:

Um projeto de construção, ou um conjunto de tais projetos, que são caracterizados por: *alto custo, complexidade extrema, risco elevado, ideais ambiciosos e grande visibilidade*, em uma combinação que representa um desafio significativo para os *stakeholders*, um impacto relevante para a comunidade, e que desafia os limites da experiência de construção. (Fiori e Kovaka, 2005, tradução nossa)

Uma definição alternativa, que complementa a demonstrada acima, é oferecida por Frick (2008), que defende que os megaprojetos normalmente são caracterizados pelos “seis Cs”: são *colossais* em tamanho e escopo; *cativantes*, tanto por suas dimensões físicas como por sua relevância, o que atrai a atenção do grande público, inclusive daqueles que não são do setor ou que não são afetados diretamente pelo projeto; *custosos*, tanto por terem um orçamento elevado como porque este é frequentemente subestimado; *controversos*, tanto porque possuem impactos socioambientais significativos, como por conta dos modelos de financiamento e de operação adotados; *complexos*, tanto do ponto de vista tecnológico como de financiamento, operação e gestão – o que leva a riscos e incertezas importantes –; e com questões sérias de *controle*, relacionadas tanto com o processo decisório como com a divisão de atribuições entre os diversos atores.

Confrontando as definições com a tipologia definida para os setores do PAC, é possível considerar que megaprojetos são, na grande maioria dos casos, obras de *grande porte, licenciamento nacional e execução direta*. As formas de financiamento são diversas, fato que também reflete sua complexidade. Com base nessa definição, são apresentados no Quadro 13 todos os setores do PAC que contém empreendimentos que podem ser classificadas como megaprojetos, e alguns exemplos de obras nesse perfil para cada setor (uma lista não-exaustiva).

Quadro 13 – Setores do PAC com megaprojetos

Setor	Exemplo de Projeto
Rodovias	BR-319/AM – Pavimentação BR-381/MG – Duplicação
Ferrovias	Ferrovia Nova Transnordestina Ferrovia Norte-Sul Trem de Alta Velocidade Rio-SP-Campinas
Hidrovias	Derrocamento do Pedral do Lourenço
Geração de Energia Elétrica	UHE Belo Monte UTEN Angra III
Transmissão de Energia Elétrica	Linha de Transmissão Tucuruí-Macapá-Manaus
Petróleo e Gás Natural	Refinaria Abreu e Lima Comperj
Mobilidade Urbana	BRT do Corredor Transcarioca VLT Cuiabá – Várzea Grande
Recursos Hídricos	Transposição do São Francisco

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PAC disponíveis no site dados.gov.br

Ressalte-se que, o PAC, pelas suas características, não é uma carteira exclusivamente de megaprojetos, como já foi exaustivamente demonstrado nesse trabalho. Assim, todos os setores acima possuem obras de menor porte. Em tese, isso pode ser uma vantagem do ponto de vista do planejamento, uma vez que há uma interrelação entre os projetos, tanto dentro de cada setor como de forma mais ampla no eixo – por exemplo, é importante que os projetos de geração e transmissão de energia elétrica sejam concluídos de forma concomitante, para evitar que uma usina pronta não consiga escoar sua energia. Por outro lado, há um risco que o número elevado de empreendimentos na carteira impeça que os megaprojetos recebam a devida atenção por parte dos órgãos centrais, dificultando sua execução. Sintomaticamente, vários dos exemplos citados no Quadro 13 tiveram ou ainda têm problemas sérios de execução.

4.4.2 Projetos de pequeno porte

No extremo oposto aos megaprojetos, a carteira do PAC incorporou, principalmente no período do PAC2, uma série de iniciativas que se caracterizam por obras de *pequeno porte* (e pulverizadas pelo país), licenciamento *local* (quando há) e, na maioria dos casos, execução

descentralizada, além de serem invariavelmente financiadas pelo Orçamento Geral da União. Tratam-se de obras de infraestrutura urbana, notadamente nas áreas de saúde, educação e esportes. Também se encaixam nesse contexto projetos como a distribuição de equipamentos para a pavimentação de estradas vicinais, a recuperação de prédios históricos e áreas em que só foram previstos estudos e projetos, como mineração. Os projetos até podem ter alguma relação sistêmica entre eles, mas ela é mais tênue e, de qualquer forma, é complicado para a União avaliar o mérito de cada uma das obras e suas interações potenciais com a infraestrutura local em todos os municípios por elas beneficiados. Uma lista dos setores identificados com esse grupo está no Quadro 14.

Ressalte-se que, em alguns casos, os projetos são individualmente de porte baixo mas, em face à sua quantidade, representam uma parcela significativa da carteira do programa – caso das UBSs, com quase 15 mil unidades na carteira no final de 2014 (uma média de quase 3 por município) e as creches e pré-escolas, com mais de 6 mil unidades na carteira constando na mesma data.

Quadro 14 – Setores com projetos exclusivamente de pequeno porte

Estradas vicinais	UBS – Unidades Básicas de Saúde
Pavimentação	UPA – Unidades de Pronto Atendimento
Geologia e mineração	Creches e Pré Escolas
Cidades Digitais	Quadras Esportivas nas Escolas
Cidades Históricas	Centro de Artes e Esportes Unificados
Infraestrutura Turística	Centro de Iniciação ao Esporte
Luz para Todos	

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PAC disponíveis no site dados.gov.br

4.4.3 Outros projetos

Finalmente, há um grupo de setores caracterizados por projetos de porte médio ou até mesmo grande, mas que não se enquadram completamente na definição de megaprojetos: é o caso do setor de Defesa, em que os projetos são complexos, na fronteira tecnológica, mas que possuem em geral um número reduzido de *stakeholders*, comparado com outros setores, além da menor visibilidade e da ausência de licenciamento em muitos casos. Situação semelhante pode ser observada em comunicações e ciência e tecnologia. O fato de tais projetos estarem em

ponto intermediário entre os pequenos e os megaprojetos é reforçado por suas características diversas: porte médio ou grande e formas variadas de execução, licenciamento e financiamento.

Cabe ressaltar que alguns desses setores poderiam receber megaprojetos, mas não foi identificado nenhum na carteira do PAC – por exemplo, a construção de um novo aeroporto em um grande centro urbano certamente se enquadraria como um megaprojeto, mas as diversas obras de expansão realizadas dentro do PAC, mesmo sendo em terminais importantes, não parecem preencher os requisitos discutidos no item 4.4.1.

Quadro 15 – Setores com projetos de médio e grande porte, que não se enquadram como megaprojetos

Portos	Ciência e Tecnologia
Aeroportos	Saneamento
Marinha Mercante	Prevenção em áreas de risco
Combustíveis Renováveis	Olimpíadas
Defesa	Minha Casa, Minha Vida
Comunicações	Urbanização de Assentamentos Precários

Fonte: elaboração própria com base nos dados do PAC disponíveis no site dados.gov.br

4.5 Considerações – de megaprojetos para “megacarteira”

A análise da distribuição setorial da carteira do PAC permite uma série de considerações. Primeiramente, embora o programa não seja tão abrangente quanto o Avança Brasil, ele se tornou com o tempo uma espécie de orçamento plurianual de investimentos para a União, fazendo com que instrumentos como o PPA e a LOA fossem a ele subordinados – conforme já defendido no capítulo 3. Ademais, a forma como o programa foi expandido, principalmente no decorrer do PAC 2, com setores de diferentes características e portes sendo incorporados de forma paulatina, reforça esse argumento, diferentemente da ideia que o programa seria uma forma de se garantir a execução das metas prioritárias da Presidência da República.

Novamente, nota-se que os incentivos oferecidos pelos instrumentos (facilidade de empenho, garantia de fluxo financeiro, possibilidade de remanejamento) tenham sido os principais fatores a provocar a expansão da carteira. Um exemplo desse fenômeno é a inclusão do setor de Defesa no programa, já que tratam-se de projetos de grande porte, longo prazo de execução e relevância estratégica, inclusive para os setores industriais e de ciência e tecnologia

do país. No entanto, são em sua maioria compras de equipamentos (aviões, helicópteros, veículos blindados, entre outros), portanto não se enquadram no conceito de infraestrutura em sentido estrito (mesmo problema já levantado anteriormente para o setor de exploração de petróleo). Além disso, a maioria dos projetos não tem problemas de licenciamento ou dificuldades de coordenação interministerial que exijam instrumentos como as salas de situação – pelo contrário, as Forças Armadas têm um excelente histórico do ponto de vista de planejamento e implementação dos seus projetos e, portanto, uma taxa elevada de execução orçamentária, o que ainda favoreceu as estatísticas do programa. Sintomaticamente, os projetos foram incluídos na carteira mas não foram até hoje publicizados nos balanços do PAC – apenas algumas fotos dos empreendimentos apareceram no Balanço do primeiro semestre de 2016.

A carteira de transporte rodoviário continuou, como em programas anteriores, sendo a de mais relevância dentro do programa. Porém, é de se ressaltar o crescimento nos projetos relacionados a transferências a estados e municípios. São projetos em que a necessidade de uma gestão centralizada e intensiva é menos clara, dado que há pouca necessidade de coordenação interministerial e as questões de licenciamento são locais. Novamente, o *driver* para a inclusão de tais projetos no PAC parece ter sido o *portfolio* de instrumentos que o programa oferece – no caso específico a possibilidade de se usar a sistemática de transferências obrigatórias. Essa técnica foi usada não apenas nos setores introduzidos no PAC 2: quase 15% dos valores pagos pelo Ministério dos Transportes no período de 2008 a 2016 foram referentes a transferências a estados e municípios.

Finalmente, o fato que chama mais a atenção ao se analisar a incorporação de novos setores à carteira do PAC é a constatação que todos os setores que incluem os chamados “megaprojetos” já estavam no programa desde o seu início, em 2007. Como esse tipo de empreendimento claramente demanda uma gestão mais intensiva, sua inclusão no PAC parece ser acertada, no sentido de se melhorar a eficácia da execução governamental. No entanto, o aparente desejo de expansão do programa, somado às benesses que ele oferecia para os setoriais (notadamente a garantia de fluxo orçamentário e financeiro), fizeram com que uma variedade de projetos de pequeno porte fosse incluída à carteira, principalmente durante o período do PAC 2. Esta expansão, além de sobrecarregar as estruturas de gestão, ampliou significativamente o espaço fiscal necessário para a conclusão das obras do programa, conforme será discutido no próximo capítulo.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PROGRAMA

As análises apresentadas até agora já demonstraram o crescimento significativo da carteira do PAC desde o início do programa, tanto em número de setores atendidos como no valor de recursos alocados para cada setor. Resta, porém, buscar formas de avaliar o efeito do PAC (e seu modelo de gestão) sobre a capacidade de execução do Estado brasileiro.

Do ponto de vista quantitativo, a principal medida usada para a análise a ser realizada é o percentual de execução orçamentária (mais especificamente do chamado Orçamento Fiscal), que é uma medida de eficácia, ou seja, da capacidade do Estado executar o que ele se propôs a fazer. A maior vantagem dessa métrica é sua fácil disponibilidade – dados de execução estão disponíveis desde 2000, ano da chamada Reforma Gerencial do Orçamento, que implementou a classificação funcional-programática vigente até hoje (BRASIL, 1999).

Já do ponto de vista qualitativo, foram incluídas nas entrevistas realizadas com os servidores envolvidos na execução do programa questões sobre a efetividade dos instrumentos nele utilizados e sobre os casos de sucesso e os pontos em que o programa não conseguiu trazer os resultados esperados. A abordagem mista foi particularmente importante, uma vez que as entrevistas contribuíram para explicar alguns dos fenômenos observados nos indicadores – e fatos relevantes que os dados de execução orçamentária não conseguem explicitar.

5.1 Análise da execução orçamentária antes e depois do PAC

A análise da execução orçamentária será feita na forma de uma comparação, geral e para setores específicos, da execução orçamentária antes e depois do PAC. Os dados orçamentários foram obtidos do módulo de *business intelligence* do SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, desenvolvido pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Cabe ainda ressaltar que, ao se usar os dados do Orçamento Fiscal, não é possível avaliar o desempenho nem dos projetos das estatais (como a Petrobras, a Infraero e as companhias Docas), nem dos atores privados (como as concessionárias de rodovias ou de energia elétrica). De qualquer forma, a análise do orçamento público é particularmente importante, porque nesse caso as eventuais ineficiências causam um prejuízo diretamente ao erário, enquanto não há necessariamente tal relação direta no caso de empreendimentos privados.

Duas medidas serão utilizadas para avaliar o percentual de execução, a saber:

$$Taxa\ de\ empenho = \frac{Empenhado_{Ano\ Exercício}}{Autorizado_{Ano\ Exercício}}$$

Equação 1 – Cálculo da taxa de empenho

$$Taxa\ de\ execução = \frac{Pago + RAP\ Pago_{Ano\ Referência}}{Autorizado_{Ano\ Referência}}$$

Equação 2 – Cálculo da taxa de execução

O valor autorizado é, para cada ação orçamentária, o limite máximo de gastos permitido para o órgão setorial – já considerando créditos, remanejamentos ou reduções de dotação ocorridas no decorrer do ano. O empenho, por sua vez, representa o primeiro estágio da despesa orçamentária, registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra e amortização da dívida. Os recursos empenhados e não pagos no mesmo ano podem ser inscritos em Restos a Pagar (RAP) – o que permite que sejam pagos em exercícios posteriores, quando efetivamente for comprovada a contraprestação esperada pela despesa realizada. Por isso a análise da taxa de execução usa o ano de referência ao invés do ano de exercício: assim, é possível considerar em um determinado ano quais foram os pagamentos contratados no mesmo ano, mesmo que tenham sido pagos em anos posteriores.

As duas taxas permitem análises complementares, tanto sob um prisma de gestão como levando-se em conta problemas de falta de espaço fiscal, conforme apresentado no Quadro 16.

Quadro 16 – Causas possíveis para baixas taxas de empenho e execução

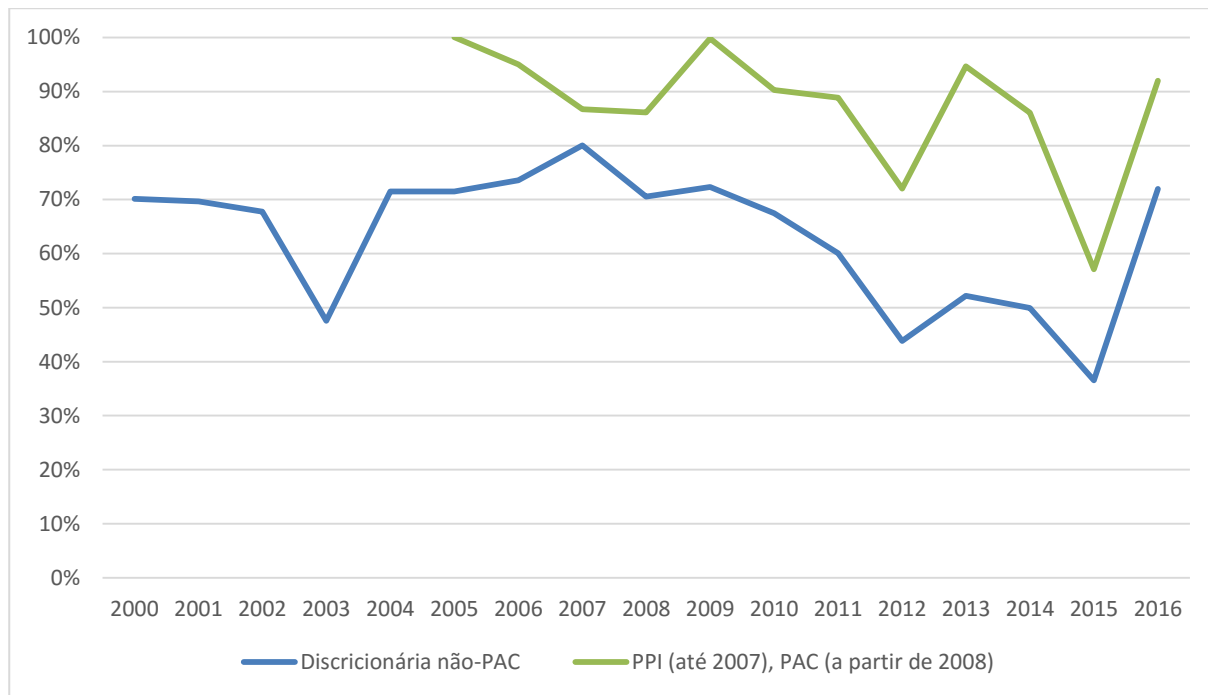
Problema	Causa (gestão)	Causa (fiscal)
Baixa taxa de empenho	Incapacidade do Estado de contratar os serviços ou realizar o processo licitatório / de compra	Limitação nos recursos orçamentários para empenho (contingenciamento – SOF/MPDG)
Baixa taxa de execução	Problemas no fornecimento dos bens ou na prestação dos serviços contratados; entraves na execução das obras (licenciamento, desapropriações, etc)	Limitação nos recursos financeiros disponíveis para pagamento (STN/MF)

Fonte: Elaboração própria.

Sabe-se que, ao menos entre 2007 e 2013, não havia problemas nem de contingenciamento nem de disponibilidade de recursos financeiros. Assim, percentuais baixos nas taxas de empenho e de execução decorrem muito provavelmente de problemas de gestão. Tendo isso em mente, os resultados da análise são apresentados nos próximos itens.

O primeiro passo para uma comparação antes-depois é definir exatamente o que será comparado. Como o PAC é composto essencialmente de despesas de capital – que representam mais de 90% do orçamento fiscal da União na maioria dos anos de existência do programa, a primeira análise feita é comparar as taxas de empenho e execução das despesas de capital do Orçamento Geral da União, antes e depois do lançamento do programa. Cabe a ressalva que, em 2010, 2011 e 2015, houve um percentual atipicamente alto de despesas correntes no orçamento do PAC. Isso decorre de ações específicas relacionadas ao programa Minha Casa, Minha Vida – notadamente as de subvenção econômica e transferência ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR. Elas são categorizadas como despesas correntes no orçamento, embora estejam na prática apoiando investimentos – mais especificamente a construção de residências. Outro ponto a ser considerado é que os dados estão disponíveis apenas a partir do ano 2000, ano da última reforma no modelo de orçamento, conforme já descrito previamente. Dito isso, os resultados para a taxa de empenho são apresentados no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Taxa de empenho para despesas de capital do Orçamento Fiscal
2000 - 2016



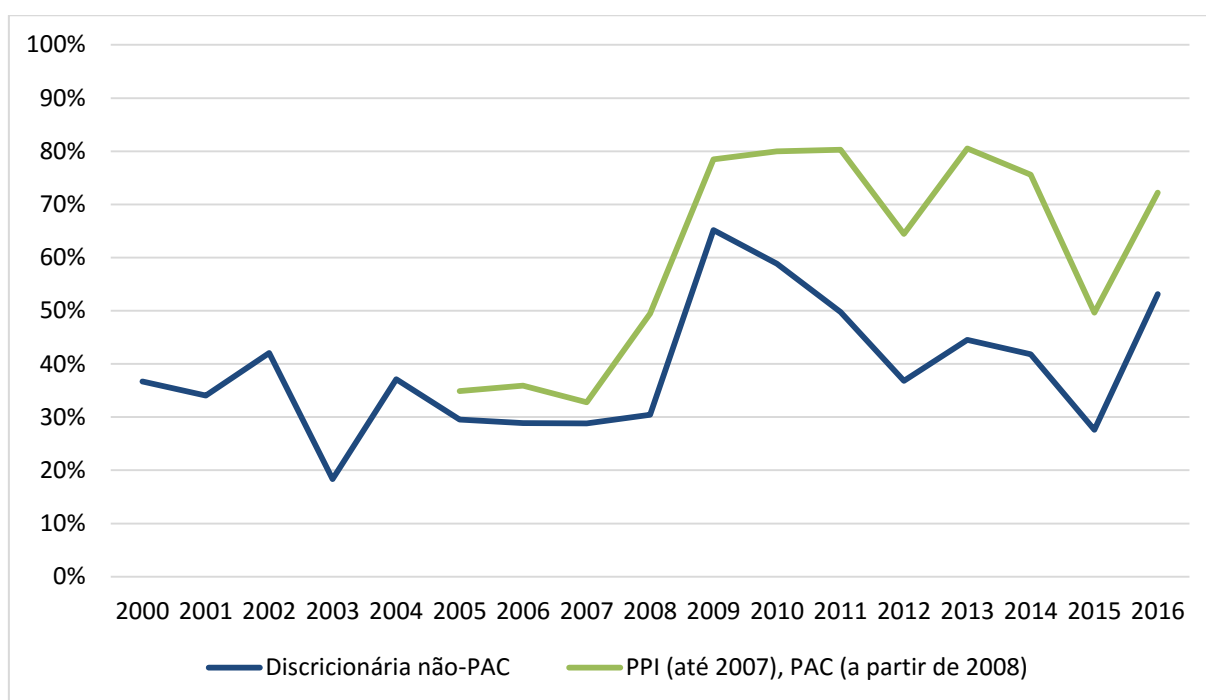
Fonte: BI SIOP

O PAC apresenta, portanto, taxas elevadas de empenho (média de 88% entre 2008 e 2014, comparado a 59% para despesas discrecionárias não-PAC no mesmo período). Salta aos olhos, ademais, a forte correlação entre os percentuais de execução dos dois tipos de despesa (R^2 de 0,794 entre 2008 e 2016) – o que sinaliza que eventuais restrições à disponibilização de recursos ocorriam igualmente para obras PAC e não-PAC – mas mantinham o percentual maior de execução para as primeiras. Nos dois anos em que o percentual de execução caiu para abaixo de 90%, há diferentes explicações: em 2012, houve uma expansão significativa (43%) do orçamento do PAC após a promulgação da LOA, que não foi correspondida pela capacidade dos órgãos de aplicar os recursos; já em 2015, a queda no percentual de empenho foi decorrência do ajuste fiscal implantado a partir do segundo mandato do governo de Dilma Roussef, quando as despesas do PAC passaram a sofrer contingenciamentos – abandonando umas das principais características do programa no seu formato original. A recuperação em 2016 ocorreu com base em um orçamento muito menor, e só foi possível graças aos recursos obtidos com a Lei de Repatriação de Recursos do Exterior, promulgada no mesmo ano.

Cabe ainda ressaltar que, à parte o ano de 2003, caracterizado por um ajuste fiscal após a crise de 2002, a taxa de empenho das despesas de capital discrecionárias oscilava ao redor de 70% até antes do início do PAC – percentual que mudou de patamar para baixo após

o início do programa. Tal fato aparenta demonstrar uma despriorização das despesas discricionárias não-PAC, o que por sua vez se tornava um estímulo adicional para que os órgãos setoriais aderissem ao programa ou apresentassem novos projetos para inclusão no mesmo. O Gráfico 5 apresenta os resultados para o mesmo período e critérios, mas dessa vez considerando a taxa de execução.

Gráfico 5 – Taxa de execução para despesas de capital do Orçamento Fiscal
2000 - 2016



Fonte: BI SIOP

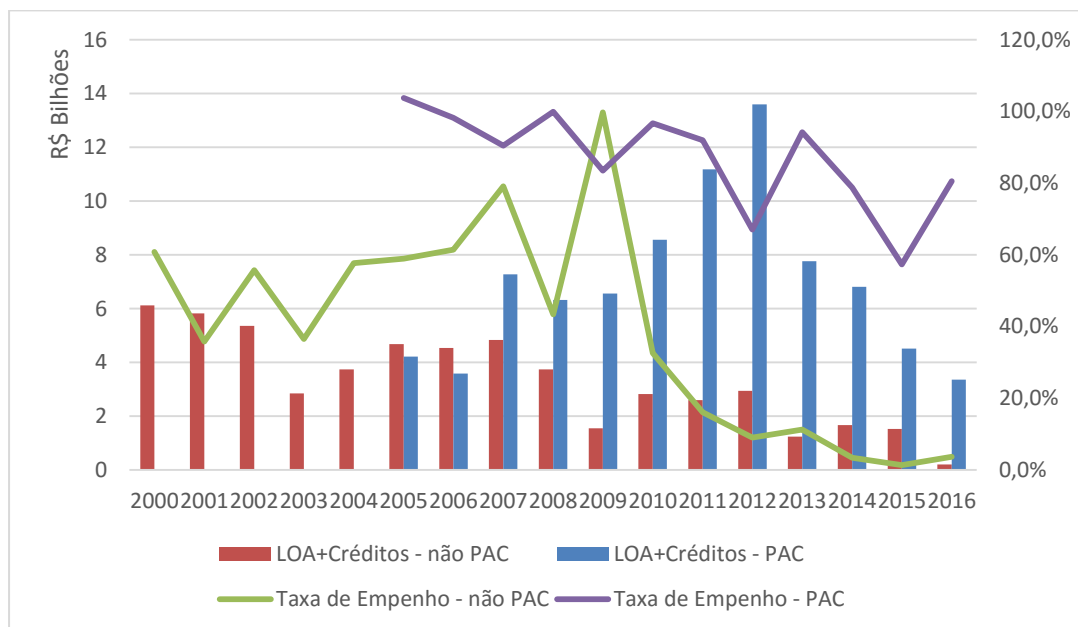
Nota-se, portanto, uma elevação na taxa de execução a partir de 2008, que curiosamente é acompanhada pelas despesas discricionárias não-PAC, portanto há novamente uma significativa correlação entre a taxa de execução dos dois tipos de despesa (R^2 de 0,818 entre 2008 e 2016). No entanto, a partir de 2010 aumentou a distância entre a taxa de execução das despesas do PAC e das que não faziam parte do programa – novamente um potencial fator de estímulo para os órgãos setoriais aderirem ao PAC.

Os números até agora apresentados indicam que o PAC, em termos gerais, apresentou uma melhora nos percentuais de empenho e de execução de despesas de capital incluídas no programa. No entanto, isso não responde à pergunta se essa melhora se decorreu por conta da incorporação de novos setores e políticas que podem ter apresentado um desempenho particularmente alto, ou se houve uma evolução também nos setores de infraestrutura que estavam originalmente no programa. Nesse caso, é necessário identificar

áreas em que não tenha havido uma mudança significativa no objeto da política pública ou na sua forma de execução, e para a qual seja possível isolar os dados de orçamento para todo o período – considerando-se ainda que os recursos devem ser oriundos do orçamento fiscal.

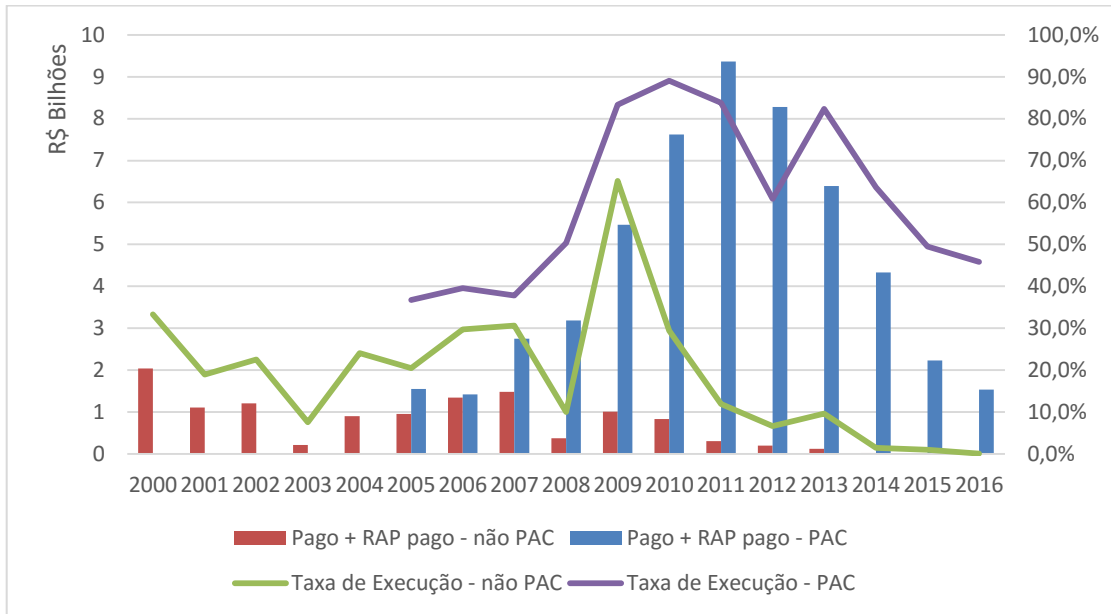
Em face a isso, foram selecionados quatro setores para a análise: transporte rodoviário, transporte ferroviário de cargas, recursos hídricos e defesa. Para eles, com base nos dados de orçamento, foram analisadas as taxas de empenho e execução para as despesas discricionárias PAC e não-PAC, além do volume total de recursos previsto anualmente para ambas. Começando com a área de transporte rodoviário, de responsabilidade do Ministério dos Transportes, os resultados podem ser vistos no Gráfico 6 e no Gráfico 7.

Gráfico 6 – Comparação de taxas de empenho para projetos de transporte rodoviário



Fonte: BI SIOP. Critérios de seleção: Subfunção Transporte Rodoviário, tipo de ação Projeto, RP 2, Categoria Econômica Despesas de Capital. Valores atualizados para janeiro de 2017.

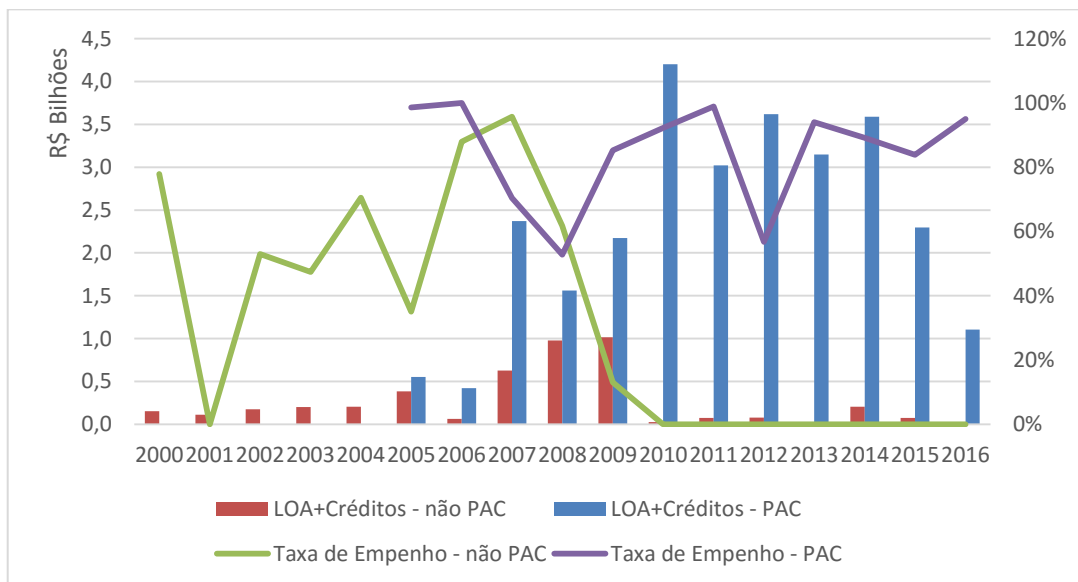
Gráfico 7 – Comparação de taxas de execução para projetos de transporte rodoviário



Fonte: BI SIOP. Critérios de seleção: Subfunção Transporte Rodoviário, tipo de ação Projeto, RP 3, Categoria Econômica Despesas de Capital. Valores atualizados para janeiro de 2017.

Cabe ressaltar que, ao se selecionar apenas ações do tipo projeto, ficam de fora as manutenções rodoviárias, que representam parte importante do orçamento do Ministério. Os resultados para o transporte ferroviário de cargas estão no Gráfico 8 e no Gráfico 9.

Gráfico 8 – Comparação de taxas de empenho para projetos de transporte ferroviário



Fonte: BI SIOP. Critérios de seleção: Subfunção Transporte Ferroviário, tipo de ação Projeto, RP 2, Categoria Econômica Despesas de Capital, unidade orçamentária Valec. Valores atualizados para janeiro de 2017.

Gráfico 9 – Comparação de taxas de execução para projetos de transporte ferroviário

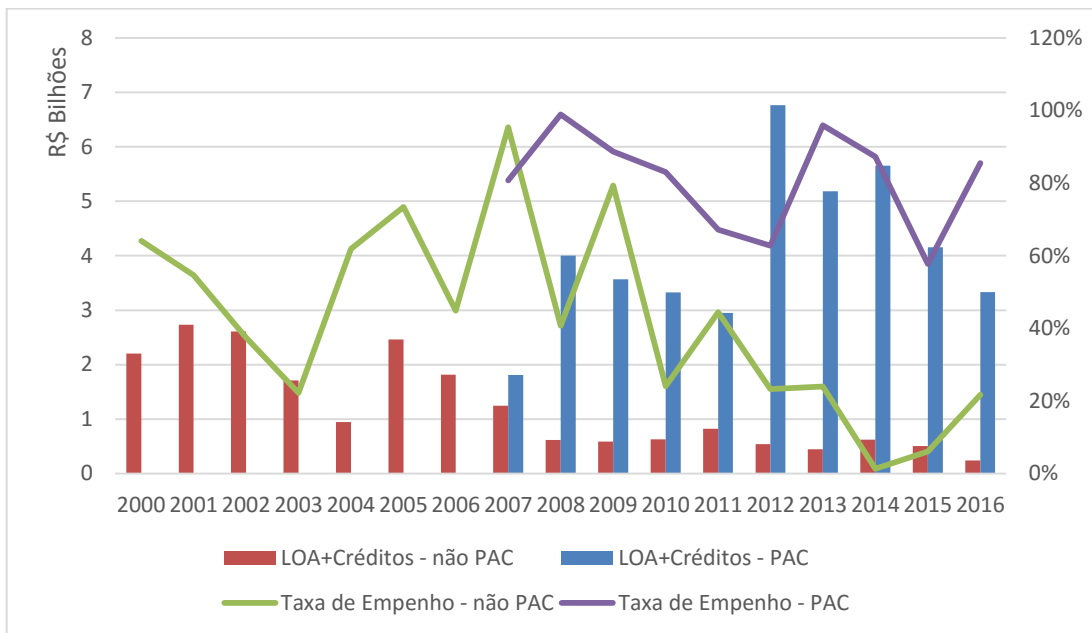


Fonte: BI SIOP. Critérios de seleção: Subfunção Transporte Ferroviário, tipo de ação Projeto, RP 3, Categoria Econômica Despesas de Capital, Unidade Orçamentária Valec. Valores atualizados para janeiro de 2017.

Novamente, cabe ressaltar que a manutenção de ferrovias fica de fora da análise, por ser uma ação do tipo atividade. No entanto, para esse setor o valor referente a manutenções é relativamente baixo, já que, uma vez prontas, elas são via de regra concedidas à iniciativa privada. Por outro lado, foi necessário um critério adicional de filtragem – somente ações da empresa pública Valec –, de modo a se manter o foco no transporte ferroviário de cargas. Antes da criação do Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes também era responsável por trens urbanos. Ao se selecionar ações apenas da Valec, evita-se que tais projetos sejam contabilizados, o que distorceria a comparação.

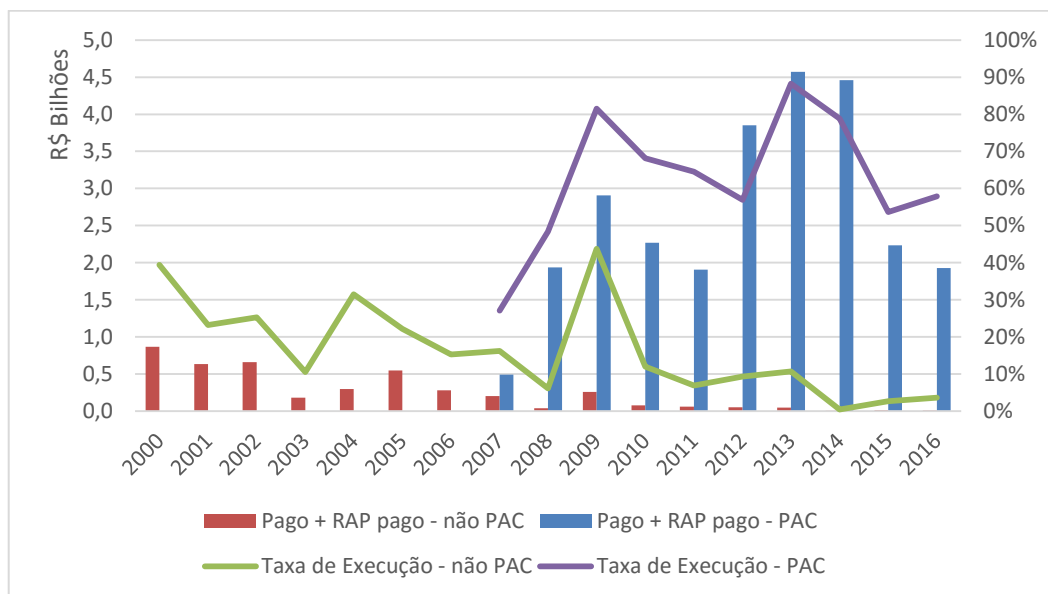
A seguir, o Gráfico 10 e o Gráfico 11 apresentam os dados para o setor de recursos hídricos, de responsabilidade do Ministério da Integração Nacional.

Gráfico 10 – Comparação de taxas de empenho para projetos de recursos hídricos



Fonte: BI SIOP. Critérios de seleção: Subfunção Recursos Hídricos, tipo de ação Projeto, RP 2, Categoria Econômica Despesas de Capital. Valores atualizados para janeiro de 2017

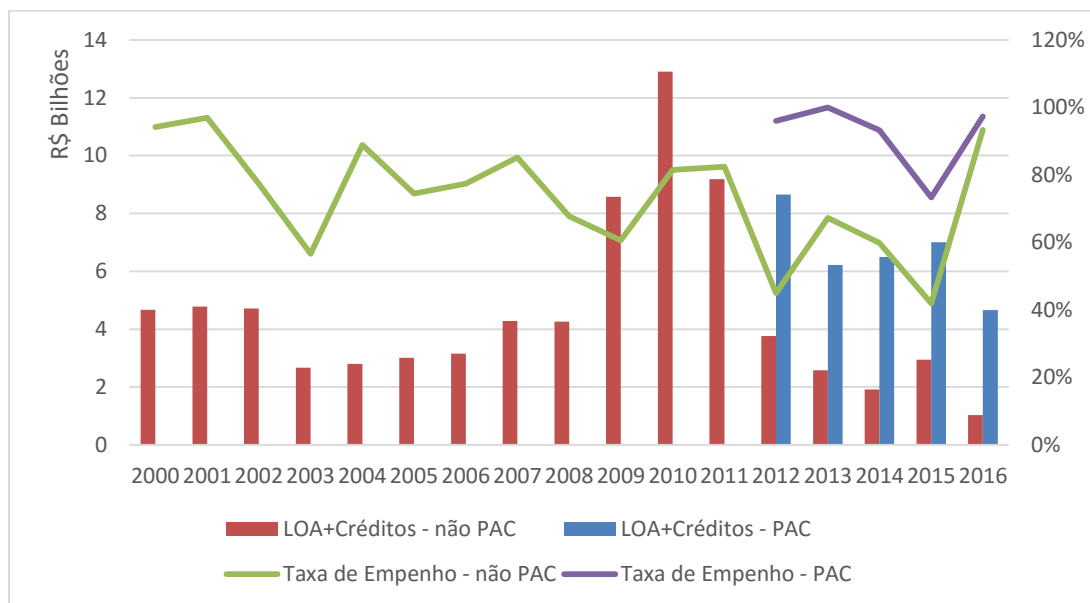
Gráfico 11 – Comparação de taxas de execução para projetos de recursos hídricos



Fonte: BI SIOP. Critérios de seleção: Subfunção Recursos Hídricos, tipo de ação Projeto, RP 3, Categoria Econômica Despesas de Capital. Valores atualizados para janeiro de 2017

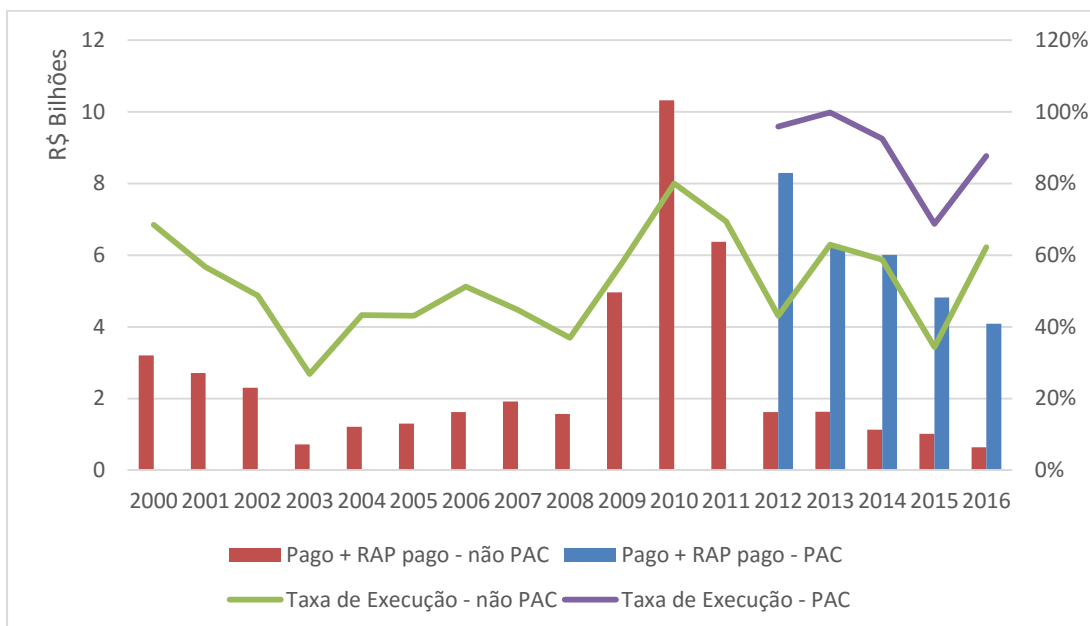
Finalmente, são apresentados no Gráfico 12 e no Gráfico 13 os dados do Ministério da Defesa. Embora a área tenha entrado apenas no PAC2, mais especificamente a partir de 2012, os dados já permitem uma comparação dos dados de execução.

Gráfico 12 – Comparação de taxas de empenho para projetos de defesa nacional



Fonte: BI SIOP. Critérios de seleção: Função Defesa Nacional, tipo de ação Projeto, RP 2, Categoria Econômica Despesas de Capital. Valores atualizados para janeiro de 2017

Gráfico 13 – Comparação de taxas de execução para projetos de defesa nacional



Fonte: BI SIOP. Critérios de seleção: Função Defesa Nacional, tipo de ação Projeto, RP 3, Categoria Econômica Despesas de Capital. Valores atualizados para janeiro de 2017

De modo a facilitar a comparação entre os diferentes setores, o Quadro 17 apresenta uma consolidação dos dados apresentados nos gráficos acima. Os dados demonstram que o PAC conseguiu melhorar tanto as taxas de empenho quanto as de execução dos projetos que estavam na sua carteira, em todos os setores investigados – inclusive em relação ao PPI. Para a

taxa de empenho, essa melhora ocorreu já desde o início do programa, enquanto para a execução a evolução foi mais gradual. Isso pode ser um sinal que o empenho foi influenciado mais diretamente pela disposição de aumentar o gasto público (e os instrumentos ajustados para tal), enquanto a execução de fato foi beneficiada pela melhoria da capacidade de gestão dos órgãos e de coordenação da Casa Civil/Planejamento, o que reforça a ideia que a disposição de ampliar o gasto público e a adequação dos instrumentos para tal pode ter tido um efeito mais importante que o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão, que em tese teriam um efeito diluído e progressivo no tempo. De fato, essa hipótese foi confirmada nas entrevistas, onde foi sinalizado que havia uma preocupação em empenhar o máximo possível de recursos desde o início do programa – mas a capacidade de execução de fato demorou mais tempo para evoluir. Conforme relatado por uma das técnicas envolvidas no programa:

A gente teve o primeiro ano de execução. Quando a gente chega no primeiro ano de execução a gente vira e fala: olha, a gente empenhou tudo que a gente podia empenhar ... cadê a execução físico-financeira? Não corresponde!

Não parece haver uma diferença relevante entre as taxas de empenho e execução do PAC 1 e do PAC 2. No entanto, para todos os setores houve aumentos significativos no volume de recursos, o que significa que, ao menos, a capacidade de gestão dos órgãos evoluiu para acomodar o volume maior de recursos sendo dispendido – com a notória exceção de 2012, ano em que, para três dos setores avaliados, um aumento no volume de recursos foi acompanhado de uma queda nas taxas de empenho e execução.

Quadro 17 – Orçamento e execução médias para despesas de capital dos setores selecionados, 2000 a 2014

Indicador (média anual)	Transporte Rodoviário	Transporte Ferroviário	Recursos Hídricos	Defesa Nacional
<i>Taxa de empenho (%)</i>				
não-PAC (até 2006)	52,4%	53,1%	51,2%	80,9%
não-PAC (2007 a 2010)	63,7%	42,6%	59,9%	73,8%
não-PAC (2011 a 2014)	9,9%	0%	23,2%	63,6%
PPI (2005 a 2007)	97,5%	89,7%	N/A	N/A
PAC1 (2008 a 2010)	93,4%	76,8%	90,2%	N/A
PAC2 (2011 a 2014)	83%	84,7%	78,3%	92%
<i>Taxa de execução (%)</i>				
não-PAC (até 2006)	22,4%	48,2%	23,9%	48,3%
não-PAC (2007 a 2010)	33,8%	22,9%	19,5%	54,8%
não-PAC (2011 a 2014)	7,4%	0%	6,8%	58,5%
PPI (2005 a 2007)	38%	40,4%	N/A	N/A
PAC1 (2008 a 2010)	74,3%	67,4%	66%	N/A
PAC2 (2011 a 2014)	72,7%	79,6%	72,1%	88,9%
<i>Orçamento atualizado (R\$ milhões, atualizados para janeiro de 2017)</i>				
não-PAC (até 2006)	4.726	184	2.067	3.686
não-PAC (2007 a 2010)	3.234	661	768	7.506
não-PAC (2011 a 2014)	2.109	89	609	4.361
PPI (2005 a 2007)	5.022	1.115	N/A	N/A
PAC1 (2008 a 2010)	7.146	2.645	3.631	N/A
PAC2 (2011 a 2014)	9.836	3.344	5.139	6.605
<i>Valores pagos, incluindo RAP (R\$ milhões, atualizados para janeiro de 2017)</i>				
não-PAC (até 2006)	1.109	81	494	1.863
não-PAC (2007 a 2010)	923	164	142	4.689
não-PAC (2011 a 2014)	161	0	39	2.686
PPI (2005 a 2007)	1.904	280	N/A	N/A
PAC1 (2008 a 2010)	5.423	1.970	2.370	N/A
PAC2 (2011 a 2014)	7.092	2.637	3.696	5.881

Fonte: BI SIOP.

Houve um aumento significativo nos recursos totais disponibilizados para todos os setores analisados, com uma reversão apenas a partir de 2015 (2013 no caso do transporte rodoviário). No entanto, esse aumento ocorreu na rubrica do PAC – as despesas discricionárias não-PAC sofreram queda significativa, principalmente a partir de 2009 – momento em que houve uma massiva migração de projetos de uma rubrica para a outra, e em que o PAC perdeu definitivamente o perfil de ser uma carteira de projetos prioritários. Além disso, a partir deste ano as taxas de empenho e execução das despesas discricionárias não-PAC caíram significativamente. No caso de projetos de transporte ferroviário, a partir de 2010 não houve mais nem empenhos nem execuções de dotações que não fossem do PAC, o que se explica porque, a partir desse ano, somente ações oriundas de emendas parlamentares foram incluídas na LOA sem a marcação do PAC para esse setor. O poder Executivo tem, desde então, usado seu poder discricionário para essencialmente ignorar as propostas do Congresso Nacional para ferrovias e alocar todos os recursos para os projetos já em andamento dentro do PAC. Fenômenos similares, mas em escala um pouco menor, ocorreram também nos setores de transporte rodoviário e recursos hídricos.

O setor de defesa já possuía uma taxa de empenho elevada antes do PAC. Aparentemente, a sua inclusão no programa teve apenas o efeito de garantir o fluxo financeiro dos projetos, o que melhorou sua taxa de execução, mas impactando negativamente aqueles que continuaram fora do PAC. Ademais, as taxas de execução elevadas do setor impactam positivamente as estatísticas do programa, o que pode ter sido mais uma razão para sua inclusão. Em suma, o modelo de gestão acaba não sendo relevante – o PAC é, para os projetos de defesa nacional, simplesmente uma fonte de recursos orçamentários para projetos prioritários. Isso se reflete no fato dos projetos do setor não terem sido incluídos, até o momento da escrita deste trabalho, nos Balanços do PAC.

Em suma, os números demonstram que o PAC logrou aumentar as taxas de empenho e execução orçamentárias dos setores analisados. Esta melhora veio inicialmente por meio da garantia de recursos orçamentários e financeiros ao programa e, posteriormente, como consequência da melhora da capacidade de execução dos órgãos.

5.2 Percepção dos atores sobre os resultados do programa

Este trabalho tem demonstrado, de diferentes formas, que o processo de expansão da carteira do PAC ocorreu de forma deliberada, e com o principal propósito de estimular a

economia por meio do investimento em obras públicas. No processo, foram revistos arranjos institucionais e desenvolvidos novos instrumentos, com consequências relevantes, tanto para a administração pública como para a sociedade em geral. Embora a análise dos números de execução aponte para uma evolução na capacidade de gestão do Estado, há uma série de fatos que os dados não mostram. Na falta de sistemas de informação que pudessem oferecer um panorama mais detalhado sobre andamento das obras, foram usadas as entrevistas para identificar os aspectos do modelo de gestão que influenciaram os resultados do programa. Apesar da variedade de setores e dimensões de projetos, foi possível identificar uma série de pontos em comum, que serão explorados nos tópicos a seguir.

5.2.1 O processo de crescimento da carteira no tempo

Conforme já relatado no item 3.2, a construção da carteira do PAC pode ser dividida essencialmente em duas etapas: a seleção original, com maior destaque a projetos estruturantes e à resolução de gargalos na infraestrutura, e com menos ingerência política; e as seleções posteriores, com um gradual relaxamento nos critérios acompanhado de uma influência política crescente. No entanto, mesmo a seleção original teve características que influenciaram significativamente os resultados do programa. A principal delas, e que foi levantada por vários entrevistados, é a questão da qualidade dos projetos, que pode ser dividida em três problemas diferentes: projetos antigos, projetos de má qualidade e ausência de projetos.

O primeiro caso ocorreu com frequência na carteira do PAC 1, que aproveitava uma série de empreendimentos que já estavam em estudo ou até mesmo em fase de licitação nos diferentes ministérios. O problema do uso de projetos antigos é que, em muitos casos, as condições de contorno se alteram: zonas rurais são ocupadas, o que aumenta os custos de desapropriação ou exige mudanças de trajeto; possíveis fontes de matéria-prima são esgotadas, o que aumenta o custo de transporte; podem ter sido criadas unidades de conservação, áreas indígenas ou mesmo outros projetos de infraestrutura que impactam o projeto original; e até mesmo as soluções técnicas originalmente propostas podem ter se tornado obsoletas com o tempo. A gravidade da situação aumenta ao se considerar que projetos de mais de 10 anos estiveram entre os selecionados para a carteira do programa.

O segundo problema ocorreu desde o início do programa e, possivelmente, ainda ocorre até hoje: projetos de má qualidade. Cabe aqui citar um caso emblemático, a transposição

do Rio São Francisco, nas palavras de uma técnica do Ministério da Integração Nacional na época:

O caso do São Francisco é o mais emblemático de todos: o projeto era muito ruim, então começou-se a ver isso - não só na Integração mas em outros ministérios também. Você tinha projetos muito deficientes então você estava sempre tendo que fazer reajuste, reajuste, reajuste, porque o projeto não tinha previsto, no caso do São Francisco, por exemplo: não previu todas as jazidas que eram necessárias (...) eles fazem aqueles estudos de solo ao longo do canal. Foram estudos tão mal feitos que eles não identificaram corretamente os solos ao longo do caminho então, por exemplo, você previu o custo de um lote com base em um tipo de solo. Só que, quando a empreiteira chegou lá, encontrou rochas "a dar com o pau", teve que explodir não sei quanto ...

Nesse ponto cabe retomar o tema da experiência da CMA, que foi introduzida no PPI e depois abandonada no PAC. A comissão não teve tempo para amadurecer sua forma de funcionamento – como mencionado nas entrevistas, os servidores da SPI à época tiveram um treinamento considerado por alguns insuficiente, considerando-se que a secretaria não estava habituada a realizar esse tipo de trabalho. Além disso, o funcionamento da Comissão na prática se mostrou extremamente moroso, por limitações inerentes ao funcionamento da Administração Pública – um exemplo citado nas entrevistas foi que, se a SPI questionasse pontos de um estudo de viabilidade de uma rodovia, o DNIT contraargumentaria que só seria possível corrigir o estudo fazendo uma nova licitação, o que levaria muito tempo e, obviamente, retardaria o processo licitatório e o início da obra. Essa morosidade – que fez com que, no início do PAC 1, a CMA aparecesse como restrição para vários projetos nas salas de situação –, combinada com a suspeita por parte das altas autoridades que a CMA tivesse um viés ortodoxo, mais propenso a reprovar que a aprovar empreendimentos (inclusive, tentou-se no âmbito da CMA limitar o espaço fiscal de longo prazo para cada órgão, o que ia totalmente contra o viés expansionista do PAC), selou o destino da Comissão.

No entanto, o fim da CMA ampliou a assimetria de informações entre os órgãos centrais e os setoriais, o que dificultou aos primeiros avaliar se os projetos eram tecnicamente viáveis, tinham retorno positivo para a sociedade e suas estimativas de custos eram corretas. Além disso, o modelo de aprovação de novos empreendimentos nas salas de situação era por consenso, então se apenas um dos órgãos participantes da sala tivesse uma opinião contrária ao projeto, ele dificilmente seria recusado. Esses fatores fizeram com que a má qualidade dos projetos sobrecarregasse as estruturas de gestão do programa, com problemas que poderiam ter sido evitados se não houvesse tanta pressa para o início da execução das obras.

Finalmente, se os projetos de má qualidade tendem a causar problemas sérios durante sua implementação, a inclusão de empreendimentos sem projeto reflete uma inversão de fases muito comum no ciclo de investimentos brasileiro: em tese, a decisão de se levar adiante um projeto de infraestrutura deve partir da identificação de uma necessidade, a investigação de possíveis alternativas que a atendam, a realização de estudos e projetos de engenharia e, finalmente, em posse de tais subsídios, tomar uma decisão de realizar o projeto e, em caso positivo, alocar os recursos orçamentários para sua execução. No PAC foram comuns os casos em que a decisão de se realizar a obra e a alocação do orçamento ocorreram antes da realização de estudos ou projetos. Não é um problema único do Brasil - Bruzelius et al (2002) relatam como sobrepreços de 50 a 100%, e ocasionalmente acima desse patamar, são comuns em projetos de transportes na Europa, e que seriam provocados exatamente por decisões de investimento descoladas de estudos e análises. Nas suas palavras:

(...) Essa falta de envolvimento do público, combinada com a influência de grupos de interesse que possam se beneficiar com o projeto aumenta o risco de captura do processo de tomada de decisão por tais grupos. A política sempre vai (e deve) se basear em várias fontes de opinião, além da análise dos *experts*, mas a captura por parte de grupos de interesse frequentemente resulta em estudos de viabilidade e outras análises se tornando irrelevantes no processo de decisão sobre ir adiante com um projeto ou não e na determinação de qual alternativa a construir, uma vez que o interesse especial (e não o público) se torna o fator decisivo. (Bruzelius et al, 2002)

Cabe ponderar que a estratégia de se iniciar projetos sem completa dimensão dos problemas que eles possam enfrentar é considerada uma alternativa válida por Hirschman, na chamada teoria da mão invisível. De acordo com esse princípio, pela primeira vez apresentado em Hirschman (2014), no momento em que é tomada a decisão de se ir adiante com um projeto, a ignorância em relação a obstáculos futuros permite que a pessoa tome a decisão racional de prosseguir com o projeto, e conforme ele esteja em andamento os eventuais desafios serão superados de forma criativa, uma vez que será tarde demais para se abandonar o projeto. No entanto, a experiência do PAC parece se alinhar mais à visão proposta por Flyvbjerg e Sunstein (2016): o chamado princípio da “mão invisível malevolente”. A partir de uma amostra de casos bem mais ampla que a usada por Hirschman, foram identificados vários casos em que, na linha do princípio proposto, planejadores excessivamente otimistas ignoram não apenas custos inesperadamente elevados como benefícios líquidos mais baixos que o previsto. Embora uma análise que comprove esse fenômeno poderia ser um trabalho por si só, casos anedotais que se alinham ao princípio são evidentes – notadamente no caso de ferrovias como a Norte-Sul e a Transnordestina.

O fato é que, em linha com o conceito da “mão invisível malevolente”, há um interesse dos proponentes em subestimar os custos de implementação dos projetos, o que facilita sua inclusão na carteira, ao reduzir as resistências em potencial ao projeto. A expectativa é que, uma vez em execução, cria-se uma situação de *path dependence* que faz com que, para que a obra não seja abandonada, sejam aprovados sucessivos aumentos de valor – problema reportado frequentemente nas entrevistas.

Conforme já visto, uma das razões para esse fenômeno foi a baixa qualidade dos projetos. Ademais, há casos em que, devido à demora na execução das obras, elas acabam se tornando insuficientes para atender às demandas da população antes de ficarem prontas, ensejando mudanças de escopo após a sua contratação (por exemplo, a construção de vias marginais em rodovias, que não era prevista originalmente). Por último, há casos em que houve uma clara ampliação de escopo, que deveria ser considerada um novo projeto.

Todos esses casos levam à possibilidade dos chamados comportamentos oportunistas. Como descreve Pinheiro (2016):

Como saber se a demanda por uma suplementação orçamentária é justificada ou não? Nessas circunstâncias, a gestão e o monitoramento dos contratos tendem a ser muito caros e nem sempre o gestor público dispõe dos recursos para realizar essas atividades de forma adequada.

Em alguns casos, esse tipo de comportamento pode até mesmo afetar a priorização dos investimentos – por exemplo, no caso de uma rodovia em construção ou passando por uma ampliação de capacidade, é mais fácil para o executor apresentar projetos de ampliação de escopo (chamados nesse caso de “obras remanescentes”) do que apresentar um novo pleito para outra rodovia. Inclusive, as empresas que já trabalham na obra em andamento (gerenciadora, supervisora) têm corpo técnico para preparar os projetos e óbvio interesse em continuar atuando nas obras em que elas já estão envolvidas, o que leva a uma espécie de incentivo perverso.

Ressalte-se que, em uma situação em que a disponibilidade de recursos deixou de ser um problema, o espaço para esse tipo de comportamento oportunista aumentou significativamente. Assim, com o tempo surgiram escândalos de corrupção, tais como os ocorridos na Valec e no DNIT – inclusive, no processo que ficou conhecido como “faxina do DNIT”, houve uma paralisação de quase um ano nas obras da autarquia, período no qual houve uma tentativa de revisão dos valores dos empreendimentos, e determinou-se que os cargos de confiança do órgão só poderiam ser preenchidos por servidores públicos (Domingos, 2011).

Outra consequência da aparente pressa em se aumentar o gasto público foi a subversão de políticas previamente estabelecidas, que não se adequavam ao ritmo de execução

desejado. O exemplo emblemático desse processo é o Minha Casa, Minha Vida: no início do PAC 1, havia uma carteira de investimentos significativa para projetos de habitação, muitos deles de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). O governo federal havia, pouco antes, por meio da Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, criado um sistema nacional de habitação de interesse social (SNHIS), vinculado a um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com um respectivo Conselho Gestor. A Lei prevê que, para receber os recursos do fundo, os estados e municípios devem criar Planos Habitacionais de Interesse Social e constituir conselhos com ampla participação da sociedade civil, sendo um quarto dos membros obrigatoriamente representantes de movimentos populares (BRASIL, 2005b). No entanto, os projetos de urbanização de favelas são extremamente complexos e, portanto, de execução muito lenta, conforme mostram Freire e Souza (2010). Assim, com o lançamento do Minha Casa, Minha Vida, os recursos para urbanização foram progressivamente reduzidos com o tempo. Quanto ao SNHIS, apesar do governo ter chegado a disponibilizar recursos federais para os estados e municípios criarem seus planos habitacionais, a lógica do MCMV solapava completamente tais planos, uma vez que o local em que os empreendimentos habitacionais eram construídos era uma decisão essencialmente da construtora e do gerente da Caixa Econômica local que aprovava o projeto – inclusive trazendo constrangimentos aos prefeitos, que tinham que “correr atrás” da infraestrutura urbana para atender aos projetos.

Finalmente, a discussão sobre o crescimento da carteira do PAC não pode ser dissociada do espaço fiscal para o investimento público. A percepção geral dos entrevistados é que havia uma forte crença no gasto governamental como estímulo à economia, o que teria sido “comprovado” pela taxa elevada de crescimento do PIB em 2009, ano das chamadas medidas anticíclicas. De fato, os números do orçamento fiscal e da seguridade social referentes ao PAC mostram um salto significativo no volume de recursos aplicados no programa a partir do PAC 2, em 2011. No entanto, a análise setorial contida no Gráfico 2, no capítulo 4, mostra que, na verdade, o crescimento no orçamento do programa veio em grande parte do Minha Casa, Minha Vida e, em escala menor, dos outros setores incorporados ao PAC (notadamente educação e defesa nacional) – situação também observada por Orair (2016), que aponta que a FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo – do governo central permaneceu praticamente estagnada nos anos de 2010 a 2014, enquanto os volumes de execução do PAC dobraram. Como a quantidade de projetos na carteira continuou crescendo, o resultado foi uma crescente pulverização dos recursos, com potenciais externalidades negativas: redução no ritmo de execução das obras da carteira, risco de fechamento de empresas de menor porte (que não têm obras suficientes com

o governo para se sustentarem em caso de redução no fluxo de recursos) e sobrecarga das estruturas de gestão foram os problemas mais citados.

Ressalte-se que, desde 2010, já havia uma sinalização que o espaço fiscal para investimentos, principalmente por conta do aumento nos gastos correntes, tendia à deterioração. No entanto, esse fato não parece ter reduzido o ímpeto do governo em ampliar a carteira do PAC. De fato, altas autoridades entendiam que, caso não houvesse espaço financeiro para se executar as obras, bastava inscrever a diferença em restos a pagar (RAP). Isso explica o brutal crescimento no volume de restos a pagar inscritos após o surgimento do PAC, tendo sido relatado nas entrevistas que o volume de RAP em várias áreas se tornou maior que o próprio orçamento do ano para os órgãos.

Inclusive, o tema dos restos a pagar reflete outra consequência da disponibilização de recursos propiciada pelo PAC: houve em diferentes setores comportamentos de apropriação de recursos além da capacidade de execução dos órgãos, em parte motivados pelo próprio órgão central do PAC, que sabia que a taxa de empenho era um indicador monitorado pela imprensa, o que levava a um estímulo para se empenhar o máximo possível de recursos. No caso de obras de execução direta, isso se refletia em órgãos entenderem, de forma equivocada, que os restos a pagar seriam uma espécie de “poupança” para o futuro, o que chegou ao extremo de serem realizados empenhos para obras concluídas, apenas porque havia um saldo na ação orçamentária. Por outro lado, no caso de obras de execução descentralizada, esse comportamento se refletia na obtenção de recursos além da capacidade de execução dos entes federados: no caso de saneamento, mesmo as empresas com melhor capacidade de execução tomaram empréstimos além da sua real necessidade de curto prazo, apenas para se aproveitar de um momento percebido por elas como de abundância de recursos. Nas palavras de um técnico do setor:

Como a oferta de crédito era em um valor alto, eles se alavancavam de recursos acima de sua capacidade de resposta. Porque eles não tinham previsibilidade, eles não sabiam quando ia ter outra seleção.

O resultado desses movimentos é que, até hoje, ainda há restos a pagar de 2008 sendo executados e, além disso, com o tamanho atual da carteira, seriam necessários vários anos para concluir os projetos que nela estão – quase 20 anos nos casos dos Ministérios dos Transportes e das Cidades, e isso sem a inclusão de nenhum novo empreendimento.

5.2.2 A gestão da carteira e as salas de situação

O principal instrumento de gestão introduzido pelo PAC foi a sala de situação. Conforme já discutido previamente, todos os programas anteriores tinham algum tipo de interação periódica entre os órgãos centrais e os setoriais, com vistas ao acompanhamento das obras. No entanto, a percepção praticamente unânime dos analistas entrevistados é que o desenho das salas de situação de fato contribuiu com a melhoria na capacidade de execução do Estado. Em primeiro lugar, porque permitiram a produção de informações tempestivas para o governo central, agilizando a tomada de decisão; ademais, os mecanismos de resolução de entraves foram de fato efetivos em vários casos para “destravar” a execução dos empreendimentos; as discussões nas salas de situação contribuíram para o desenho de instrumentos inovadores como o mecanismo de transferências obrigatórias e o RDC, entre vários outros exemplos; e as discussões da sala retroalimentavam o processo de seleção de empreendimentos para a carteira, permitindo o aperfeiçoamento dos seus critérios – no caso de saneamento, por exemplo, houve uma série de refinamentos na forma de seleção de projetos do PAC 2, derivada dos problemas identificados durante a execução do PAC 1.

Os casos em que as salas de situação se mostravam mais efetivas, de acordo com as entrevistas, eram em temas relacionados à coordenação entre órgãos do governo federal – por exemplo, no que diz respeito à cessão de terrenos públicos de posse de um órgão para um empreendimento de outro órgão. As salas também foram usadas frequentemente para discutir questões de licenciamento, inclusive com entes subnacionais – nesse caso, porém, a efetividade das salas é limitada pelas dificuldades inerentes do processo de licenciamento, que permanecem até hoje, na percepção dos atores entrevistados.

Outro ponto considerado efetivo foi o uso dos carimbos – como citado em uma das entrevistas, “os ministros morriam de medo de um carimbo”. Havia de fato, ao menos no início do programa, uma pressão muito grande por parte do órgão central do PAC para que os ministérios setoriais dessem encaminhamento aos entraves encontrados nas obras com carimbos amarelos e vermelho. No entanto, com o tempo, há uma percepção que, com o fato do percentual de obras de acordo com o carimbo ser publicizado no balanço do PAC, criou-se um incentivo ao órgão central para diminuir o número de obras com *status* em atenção e preocupante.

Outro fato relatado nas entrevistas foi o relativo empoderamento do corpo técnico que coordenava o PAC, o que permitia que técnicos da Casa Civil tivessem liberdade para

dialogar de igual para igual com secretários executivos e ministros dos ministérios de linha. Além disso, particularmente no período do PAC1, a chefe da Casa Civil, a ministra Dilma Roussef, se envolvia diretamente no gerenciamento das obras, cobrando de forma dura resultados dos atores envolvidos (não somente dos ministérios, mas também dos órgãos de licenciamento e dos entes federados).

Também é de se ressaltar que o PAC estimulou os órgãos setoriais a melhorarem sua institucionalidade interna, tanto pela montagem de equipes próprias de acompanhamento dos projetos, como pela capacitação de recursos humanos – foi reportada, por exemplo, uma melhora significativa, por parte dos setoriais, quanto à compreensão do funcionamento dos instrumentos orçamentários. Tal avanço não se restringiu à União: houve casos de estados que montaram estruturas semelhantes às salas de situação federais, para o acompanhamento de obras descentralizadas sob a sua responsabilidade.

Há um relativo consenso entre os entrevistados que as salas de situação perderam efetividade no decorrer do tempo. Três explicações foram levantadas para esse fenômeno. A que foi mencionada com mais frequência é que, com o início das restrições fiscais, quebrou-se o equilíbrio entre benefícios e demandas proposto no Quadro 3, apresentado no capítulo 4 - já que não há mais garantia de recursos, o órgão central também não pode mais exigir resultados. Foi levantada também a hipótese que o crescimento da carteira sobrecarregou as estruturas de gestão, diminuindo sua eficácia. Uma outra leitura similar foi que, com o grande número de obras na carteira, houve uma acomodação na gestão do programa – as obras com maiores dificuldades para a sua execução foram deixadas de lado, enquanto os esforços se concentraram no que estaria mais fácil de sair – as *low hanging fruits*. Inclusive, foi reportado por vários dos entrevistados que a frequência das salas de situação caiu no decorrer do tempo, o que parece paradoxal, considerando-se que o número de projetos cresceu.

Em relação ao Balanço do PAC, a percepção comum é que ele era mais um instrumento de propaganda do que de transparência. Inclusive, um dos técnicos entende que isso foi um problema, na medida em que a narrativa do Balanço gerava expectativas irrealistas na população, e abria espaço para o programa ser criticado pela imprensa e também pela oposição ao governo.

Um ponto sobre o qual há alguma polêmica é se a ida da estrutura de gestão do PAC para o Ministério do Planejamento foi uma decisão correta. Há basicamente duas posições em relação ao tema nas entrevistas: enquanto alguns entendem que o programa de fato perdeu força política ao sair da Casa Civil, a opinião preponderante é que a maior causa da perda de

efetividade das salas de situação – e, por tabela, do PAC – foi o início do contingenciamento de recursos. No entanto, mesmo os partidários dessa visão admitem que a ida do PAC para o MPDG teve um impacto do ponto de vista simbólico ou, nas palavras de um dos entrevistados:

Apesar deles saberem que no fundo o Ministério do Planejamento estava expressando a vontade do presidente, as bancadas a quem eles (os ministros) representavam e tinham que prestar contas não tinham isso com clareza. Então acabava gerando uma tensão política dentro do governo que era, talvez, desnecessária, podia ser arrefecida, se ficasse claro, do ponto de vista simbólico, que a presidente da república era quem estava mandando.

Finalmente, em relação aos instrumentos de gestão introduzidos pelo PAC, foi mencionada com frequência a importância da possibilidade de remanejamento de recursos, introduzida pelo PPI, para a gestão dos empreendimentos no programa. Tanto é que, de acordo com um dos técnicos entrevistados, os ministérios setoriais ainda preferem manter suas programações no PAC – mesmo considerando-se que o programa não oferece mais a garantia de recursos do passado – exatamente por conta da facilidade de remanejamento. No entanto, também foi mencionado que o instrumento apresenta dois problemas: primeiramente, cria a oportunidade para comportamentos oportunistas; segundo, diminui a transparência da Lei Orçamentária Anual, uma vez que um projeto aprovado com um valor pequeno pode receber uma suplementação que aumenta os seus recursos em uma ordem de magnitude, ou vice-versa.

5.2.3 Principais problemas

As respostas obtidas nas entrevistas demonstram que a expansão da carteira e a forma como ela foi construída tiveram alguns efeitos negativos na execução do programa. No entanto, à parte essas questões, os entrevistados foram questionados sobre quais problemas levaram os projetos a não saírem do papel ou a terem sua execução retardada (no período em que o espaço fiscal não era problema). Embora tratem-se de impressões anedotais, elas podem contribuir para guiar a coleta de dados para estudos mais aprofundados no futuro.

Em relação à primeira questão, o número de empreendimentos que está no PAC há muitos anos, sem sair do estágio de planejamento, é significativo. Embora os dados abertos do programa estejam disponíveis apenas a partir do terceiro balanço do PAC 2 (referente a dezembro de 2011), é possível identificar, com base nessas informações, que em rodovias, por exemplo, de 259 empreendimentos de construção e adequação constantes da base de dados no final de 2014, 28 (ou mais de 10%) continuavam com o *status* de ação preparatória após 3 anos. De acordo com as entrevistas, a principal razão para esse cenário é a inclusão de obras sem o

licenciamento ambiental previamente resolvido, o que leva a impasses por vezes insolúveis. Um exemplo emblemático já citado no capítulo 3 é a pavimentação da BR-319 entre Manaus e Porto Velho que, por passar em áreas virgens da Floresta Amazônica, teve sua licença prévia negada pelo IBAMA, mesmo após forte pressão do Ministro dos Transportes, que era do estado do Amazonas no período do PAC 1. Mesmo em projetos sem problemas de licenciamento, há outros casos de empreendimentos complexos que foram incluídos na carteira mas que, devido à tentativa de se acelerar as etapas de planejamento, acabaram levando a licitações desertas, ou foram abortados antes do processo licitatório devido ao início do período de restrição fiscal.

Em relação à lentidão na execução, novamente a questão da má qualidade dos projetos (ou dos projetos antigos) foi apontada como fator chave para a baixa *performance* de várias obras, ao demandar revisões do projeto durante a execução – diagnóstico também levantado por Pinheiro (2016). Além disso, foram reportados problemas de baixa capacidade das equipes estaduais (tanto as de licenciamento como as executoras, no caso de obras descentralizadas) e dificuldades com processos de desapropriação, que por vezes se arrastam no tempo. Nesse caso, também há problemas de coordenação estatal: há casos de licitações desertas porque a obra a ser realizada demandava desapropriações que só seriam feitas depois da contratação. Isso trouxe insegurança ao empreendedor, e o inibiu de participar do processo licitatório.

Ainda em relação ao processo de contratação, foram reportados vários problemas relacionados à seleção das empresas. Não são incomuns os casos em que as ganhadoras dos certames abandonam as obras, ou entregam resultados com qualidade aquém do especificado no edital. O problema é agravado nos casos em que os empreendimentos são licitados em lotes, como nas rodovias: há um forte risco que, no caso de problemas em lotes específicos, partes da obra fiquem prontas e não possam ser efetivamente utilizadas.

Há ainda que se considerar que alguns projetos são inerentemente complexos – um exemplo citado nas entrevistas foi o caso de obras de saneamento que, embora tivessem projetos recentes e de boa qualidade, tiveram execução lenta por serem localizadas em favelas. Nesse caso, o problema maior não é necessariamente a execução em si, mas controlar as expectativas dos diferentes atores envolvidos – a população afetada, a classe política e a imprensa.

Finalmente, a relação com os órgãos de controle continua sendo apontada como um problema, apesar do PAC ter buscado melhorar a interface entre o Executivo e o TCU. O tema é explorado de forma detalhada em Olivieri (2016), e as declarações obtidas no decorrer das entrevistas para este trabalho estão alinhadas com os achados do referido artigo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou, por diferentes abordagens, analisar o modelo de gestão do PAC, desde a sua concepção à sua implementação no decorrer do programa, de modo a explicar as premissas envolvidas na construção da sua carteira de projetos e como isso afetou o desenvolvimento do programa.

O primeiro ponto a se destacar é a ruptura do PAC em relação aos programas anteriores, ao se afastar da área econômica e passar a ser coordenado pela área política do governo, que à época tinha um viés econômico neodesenvolvimentista. Tal mudança estimulou a criação e o aperfeiçoamento de instrumentos que facilitassem o gasto público, na crença que esse seria um indutor do crescimento da economia, nos moldes da teoria econômica *keynesiana*. Essa mudança seria, na prática, tão importante quanto as medidas de resolução de entraves e de fortalecimento da gestão (como as salas de situação), embora normalmente só as últimas recebam mais atenção.

A análise mais aprofundada dos processos de gestão do programa confirmou a ruptura institucional delineada pela análise comparativa histórica, acrescentando um componente importante: o PAC usou a estratégia de *sobreposição* ou *overlap* para se acomodar em um ambiente que já tinha instrumentos de planejamento como o PPA e a LOA. Esses últimos passaram a se subordinar aos ditames do programa, que possuía seu próprio orçamento plurianual. O modelo adotado não apenas reduziu o poder da área econômica, mas também aumentou a autonomia do Poder Executivo sobre o Legislativo, uma vez que a definição sobre qual obra entraria no PAC ou não era do primeiro, além da facilidade para remanejamento de recursos. Assim, emendas parlamentares para projetos que não fossem incluídos no PAC tinham pouca chance de prosperar.

Já a análise setorial do programa demonstrou que, tanto do ponto de vista político como do dos órgãos setoriais, houve fortes incentivos para a expansão do PAC no decorrer do tempo, tanto do ponto de vista de volume de recursos como de setores atendidos. No campo político, a crise de 2008 e, mais tarde, a desaceleração da economia a partir de 2012 levaram o governo a “dobrar a aposta” e tentar usar o PAC como instrumento para evitar que o país entrasse em recessão – embora, no segundo caso, essa expansão tenha vindo mais por meio dos subsídios ao programa Minha Casa, Minha Vida, conforme demonstrado por Orair (2016). Já do lado dos setoriais, a garantia de recursos orçamentários e financeiros livres de contingenciamento estimulava a apresentação de projetos para o programa. Com isso, enquanto

a seleção original do PAC incluía vários setores com megaprojetos (obras que claramente precisam de mecanismos de gestão diferenciada), nenhum dos setores incorporados após a criação do programa possui projetos desse tipo.

Finalmente, a análise dos resultados do programa demonstra, do lado quantitativo, o seu sucesso em aumentar tanto as taxas de empenho como as de execução de projetos de infraestrutura que faziam parte do programa, em detrimento dos que permaneceram como despesas discricionárias não-PAC. No entanto, taxas de execução ao redor de 70% para setores como transportes e recursos hídricos indicam que ainda há uma diferença relevante entre o que é planejado e o que é executado de fato, apontando para gargalos de gestão ainda não resolvidos. Complementarmente, a percepção dos técnicos entrevistados aponta para os problemas que levaram a uma execução ainda aquém do desejável, dentre os quais se destaca a baixa qualidade dos projetos.

Com base na análise acima resumida, cabe a pergunta: o que poderia e pode ser feito de diferente? O investimento público em infraestrutura pode trazer potencialmente dois efeitos positivos: durante a sua construção, as obras geram empregos e conseqüentemente estimulam a economia; e, após concluídas, gera-se um aumento de produtividade que leva a uma melhora permanente no produto. Ao expandir a carteira de projetos de forma acelerada e com instrumentos de avaliação *ex-ante* precários (quando existiam), o PAC criou uma dependência exagerada no primeiro efeito – que sequer é uma unanimidade na teoria econômica, vide Mereb e Zilberman (2013) –, sem garantir que as obras selecionadas trouxessem ganhos duradouros de produtividade. Um caso anedotal que evidencia este problema é a Ferrovia Norte-Sul, cujo trecho de Palmas até Anápolis, concluído em 2014, ainda não está em operação no momento em que este texto é escrito, quase quatro anos depois.

Assim, o discurso que alega que o PAC atendia às “obviedades nacionais” e que, portanto, prescindia de análises de custo-benefício para a formulação de sua carteira se mostra enfraquecido, tanto pela história de evolução do programa, como pelos próprios resultados da economia no período. Em um país como o Brasil, em que os recursos públicos são limitados, dificilmente um processo de expansão do gasto público baseado na criação de um programa de projetos prioritários será sustentável se ele se expandir para incorporar grande parte das despesas discricionárias do governo. De fato, a inflexão ocorrida a partir de 2015 decorreu exatamente da rápida deterioração das contas públicas a partir de 2013.

Outro aspecto relevante a se considerar é a importância do uso de modelos que envolvam atores privados no processo de construção e entrega de obras de infraestrutura, seja

por meio de PPPs ou de concessões. A literatura de megaprojetos defende essa solução como uma forma de compartilhar os riscos entre entes públicos e privados, inclusive dando mais transparência aos mesmos. Não se trata, evidentemente, de uma panaceia: também há vários estudos que demonstram os riscos e problemas de processos de concessões e PPPs; porém, os diversos casos de sucesso demonstram que é um caminho que merece ser explorado – particularmente porque ele pode contribuir com a melhora na qualidade dos projetos, uma das maiores dificuldades detectadas durante a implementação do programa.

Adicionalmente, embora seja compreensível que o PAC tenha escolhido a estratégia de se sobrepor a instrumentos existentes, até como uma forma de obter resultados rapidamente, permanece a necessidade de se repensar o modelo de planejamento e execução de obras de infraestrutura no Brasil como um todo. Outros países da América do Sul têm implementado, com relativo sucesso, os chamados SNIPs (Sistemas Nacionais de Investimento Público), com regras claras e padronizadas para a seleção de projetos e a definição de modelos de financiamento, entre outros aspectos. O novo Projeto de Lei de finanças públicas (PLP 295/2016) buscou incorporar conceitos dos SNIPs, ao preconizar, no seu art. 5º:

Art. 5º Caberá ao Poder Executivo federal instituir metodologias, normas e procedimentos que orientem a pré-avaliação, a revisão independente, a seleção, a implementação, o ajuste, a operação e a avaliação das iniciativas e dos projetos de investimento que pleiteiem ou sejam financiados por recursos públicos federais. (Câmara dos Deputados, 2016)

O projeto já foi aprovado no Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados em meados de 2016, no entanto sua tramitação ocorre lentamente desde então. Claramente, a correta implementação dos preceitos sugeridos no art. 5º acima poderia resolver uma das grandes deficiências apontadas no modelo de gestão do PAC – o processo de seleção de projetos voltado para a “velocidade do gasto” ao invés da sua qualidade, como já citado no estudo do Banco Mundial (Banco Mundial, 2009). Ressalte-se que o Ministério do Planejamento já tem estudado formas de melhorar o processo de gestão de empreendimentos no futuro: está se avaliando a possibilidade de se criar uma carteira de projetos independente da carteira de obras, com o intuito de evitar que empreendimentos entrem na carteira já com custo total e orçamento alocados, sem os subsídios adequados para tal. Inclusive, a ideia é que seja adotada a figura da empresa certificadora de projetos, o que pode ajudar a melhorar a sua qualidade e viabilizar um mercado de seguros de engenharia no país.

Ainda nessa linha, é necessário rever o sistema de planejamento e orçamento previsto na Constituição de 1988, tanto porque ele tem sido sistematicamente subvertido

(conforme mostrado em vários pontos deste trabalho), como porque há a necessidade de se resolver um problema sério de incentivos, que tem permeado todos os processos de seleção de empreendimentos, mesmo antes do PAC: o Congresso Nacional - ou mais especificamente, o parlamentar ou bancada que propõem uma emenda - recebe os créditos quando consegue incluir um empreendimento no orçamento. Porém, o ônus de se materializar o projeto é exclusivamente do Poder Executivo, que será cobrado por todos (população, imprensa e o próprio Congresso) se a demanda não sair do papel. Assim, é necessário reequilibrar as responsabilidades entre os poderes, de modo a reduzir o permanente embate entre eles sobre quais são os projetos prioritários de fato, e reduzir a pulverização das carteiras.

Outro ponto fundamental que carece de melhorias é a questão da transparência: o modelo adotado na LDO de 2006, que exigia que fossem divulgados os critérios para a inclusão ou não inclusão de projetos na carteira do PPI, deve ser retomado e expandido, incluindo a disponibilização de informações em formatos de fácil manipulação posterior (os chamados dados abertos).

Finalmente, este trabalho aponta para uma série de linhas de estudo adicionais, que não puderam ser conduzidas por limitações de tempo e de escopo. Observações anedóticas (como a da já citada Ferrovia Norte-Sul) apontam para a necessidade de avaliações *ex-post*, que demonstrem se os empreendimentos do PAC apresentaram os resultados esperados (e quais resultados inesperados deles se originaram). Tais avaliações se mostram fundamentais, inclusive para orientar os investimentos futuros no programa.

Outro ponto que carece de mais estudos é o efeito dos instrumentos introduzidos no decorrer do PAC, como consequência das discussões das salas de situação – partindo-se da lista elaborada por Navarro (2017) e escolhendo aqueles de maior impacto ou relevância para o programa. Particularmente relevante é uma avaliação do RDC – Regime Diferenciado de Contratação, dado que grande parte dos problemas de execução detectados no programa decorrem de processos licitatórios deficientes. Além disso, também seria importante revisitar o tema do licenciamento ambiental, particularmente após a aprovação da Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011 (que estabeleceu normas para a cooperação entre os entes federados em relação ao licenciamento) e seu respectivo decreto.

Também é necessário um estudo quantitativo dos principais problemas que levam a atrasos na execução de obras de infraestrutura, o que poderia direcionar aperfeiçoamentos no modelo de gestão centralizada introduzido pelo PAC. Para isso, será necessário que o governo federal melhore a qualidade das suas bases de dados, não só para facilitar esse tipo de análise,

mas também para aumentar a transparência da ação governamental, inibir comportamentos oportunistas e facilitar a própria gestão dos empreendimentos no dia-a-dia.

Concluindo, ao retomar a frase apresentada no início deste trabalho – praticamente um “manifesto” do PAC – que preconizava que o programa representava a retomada do planejamento e da execução das grandes obras de infraestrutura no Brasil, este trabalho demonstrou que o enfoque, e os resultados, apareceram muito mais na execução que no planejamento. Ainda há um grande debate – teórico e prático – de como deve se desenvolver o planejamento de projetos na administração pública. É fundamental enfrentar essa questão e buscar o desenvolvimento de modelos inovadores, que melhorem a capacidade de entrega do Estado de forma não apenas quantitativa, mas também qualitativa.

7 REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Avaliação da eficiência da gestão do investimento público**. Brasília: Banco Mundial, out. 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Avaliacao_Eficiencia_gestao.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2017.
- BARZELAY, M.; SHVETS, E. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 3, p. 753, 2005.
- BERTUSSI, G. L.; ELLERY JUNIOR, R. Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil. **Journal of Transport Literature**, v. 6, n. 4, p. 101–132, 2012.
- BEZERRA, A. R. *et al.* Efeitos de crescimento e bem-estar da recomposição dos investimentos públicos no Brasil. **pesquisa e planejamento econômico**, v. 44, n. 3, dez. 2014.
- BORGES, A. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. **BIB–Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 63, p. 45–59, 2007.
- BRANCHES, D. **Rodovias federais estão afundadas na lama e interditadas por atoleiros**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/03/rodovias-federais-estao-afundadas-na-lama-e-interditadas-por-atoleiros.html>>. Acesso em: 30 mar. 2017.
- BRASIL. Constituição Federal. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**. 5 out. 1988.
- _____. **Mensagem ao Congresso Nacional Na Abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura**. Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997.
- _____. **Manual Técnico de Orçamento - 2000**. Brasília: Ministério do Planejamento, 1999.
- _____. **Projeto Piloto - Relatório de Progresso nº 1**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, mar. 2005a. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/projeto_piloto.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2017.
- _____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**. 16 jun. 2005 b.
- _____. Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**. 20 set. 2005 c.
- _____. **1º Balanço do PAC - janeiro a abril de 2007**, 2007a.
- _____. Lei Nº 11.514, de 13 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**. 13 ago. 2007 b.
- _____. **2º Balanço do PAC - janeiro a agosto de 2007**, set. 2007c.
- _____. **7º Balanço do PAC - janeiro a abril de 2009**, 2009.
- _____. **11º Balanço do PAC - 2007 a 2010**, dez. 2010.
- _____. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012 - 2015**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2011.
- _____. **PAC2 - 11º Balanço - 4 anos (2011 a 2014)**, 2014.
- _____. **Sobre o PAC - PAC**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 15 nov. 2016a.
- _____. **Manual Técnico de Orçamento - 2017**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2016b.

____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**. 15 dez. 2016 c.

BRUZELIUS, N.; FLYVBJERG, B.; ROTHENGATTER, W. Big decisions, big risks. Improving accountability in mega projects. **Transport Policy**, n. 9, p. 143–154, 2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PLP 295. Nova Lei de Finanças Públicas. 2016.

CASTRO, A. T. C. B. **Reflexos do programa de aceleração do crescimento no Ministério da Integração Nacional**. In: XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Buenos Aires, Argentina: CLAD, nov. 2008

COLETI, J. DE C.; GAVA, G. B.; OLIVEIRA, A. L. R. DE. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): análise aplicada em uma perspectiva keynesiana. **Revista ESPACIOS**, v. 36, n. 2, 30 jan. 2015.

CORREIA, M. B. DA C. **Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

DOMINGOS, J. **Pós-faxina, Dnit põe servidor de carreira nas chefias**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,pos-faxina-dnit-poe-servidor-de-carreira-nas-chefias-imp-,807701>>. Acesso em: 26 set. 2017.

FERREIRA, Z. **Programa de Aceleração do Crescimento: a execução orçamentária e financeira**. In: XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Buenos Aires, Argentina: nov. 2008

FIORI, C.; KOVAKA, M. **Defining megaprojects: Learning from construction at the edge of experience**. In: CONSTRUCTION RESEARCH CONGRESS 2005: BROADENING PERSPECTIVES. San Diego: ASCE, 2005. Disponível em: <[http://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/40754\(183\)70](http://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/40754(183)70)>. Acesso em: 6 mar. 2017

FLYVBJERG, B.; SUNSTEIN, C. R. The principle of the malevolent hiding hand; or, the planning fallacy writ large. **Social Research: An International Quarterly**, v. 83, n. 4, p. 979–1004, 2016.

FREIRE, L. DE L.; SOUZA, M. D. DE. **Trocando o pneu com o carro andando: Uma etnografia do processo de intervenção do programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo de Manguinhos**: Projeto Edital Cidades Saudáveis (1/2007): Manguinhos - diagnóstico histórico-urbano-sanitário. Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz (COC-FIOCRUZ), abr. 2010.

FRICK, K. T. The cost of the technological sublime: daring ingenuity and the new San Francisco-Oakland Bay Bridge. In: PRIEMUS, H.; FLYVBJERG, B.; WEE, B. VAN (Eds.). **Decision-making on mega-projects: cost-benefit analysis, planning and innovation**. Transport economics, management and policy. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar, 2008. .

FRISCHTAK, C. R. **PAC - Avaliação do Potencial de Impacto Econômico**. Brasília: Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, 2016.

GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 4, p. 23–43, 2003.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 53–77, 2002.

GOMIDE, A. DE Á. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Brasília: IPEA - Instituto de

- Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1486>>. Acesso em: 9 abr. 2017.
- GRUBERT, B.; RIECKEN, E. **Obra da ferrovia Transnordestina se arrasta há dez anos**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/02/obra-da-ferrovia-transnordestina-se-arrasta-ha-dez-anos.html>>. Acesso em: 30 mar. 2017.
- HIRSCHMAN, A. O. **Development projects observed**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2014.
- KANDIR, A. A recuperação da capacidade estratégica de planejamento e ação do Estado: a experiência do Brasil em ação. **Parcerias Estratégicas**, v. 2, n. 4, p. 17–27, 2009.
- LAMEIRÃO, C. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. **Desigualdade e Diversidade**, v. Edição Especial, p. 143–184, dez. 2011.
- LEITÃO, K. O. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC X o projeto de desenvolvimento para a Amazônia brasileira. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 14, 2013.
- LIMA JÚNIOR, G. DE; SILVA, G. J. C. DA. **Investimento em Infraestrutura Rodoviária e Crescimento Econômico Setorial: Uma Análise Multissetorial dos Efeitos do Programa de Aceleração do Crescimento no Brasil**. In: 44º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2016. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2016/submissao/files_I/i6-e9f2e1a241cd8db81088a2e83bc5f4cb.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2017
- MACÁRIO, V. P. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.
- MACHADO, R. A. Políticas de Infraestrutura Econômica Logística e Arranjos de Coordenação na Administração Pública Federal Brasileira no Governo Lula. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1–2, p. 11–32, 2013.
- MACHADO, T.; KLEIN, C. **Brasil investe pouco e mal em infraestrutura, avalia economista da FGV**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4168704/brasil-investe-pouco-e-mal-em-infraestrutura-avalia-economista-da-fgv>>. Acesso em: 30 mar. 2017.
- MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2010.
- MEDEIROS, M. **O Programa de Aceleração do Crescimento**. In: XIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Salvador: CLAD, out 2009
- MEREB, J. DE A. G.; ZILBERMAN, E. **O Programa de Aceleração do Crescimento Acelera o Crescimento?** Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2013. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/rio/texdis/613.html>>.
- MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4, p. 507–527, 2011.
- MUNIZ, M. **Oficina: Monitoramento do PAC**. Brasília, 29 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/apresentacoes/v/59529915>>. Acesso em: 18 abr. 2017
- NAVARRO, C. A. DE A. L. **Programa de Aceleração do Crescimento–PAC: instrumentos de ação pública e desenvolvimento nacional**. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.
- OECD. **OECD Territorial Reviews: Brazil 2013**. Paris: OECD Publishing, 2013.
- OLIVIERI, C. **Atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Brasília: IPEA - Instituto de

- Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7322>>. Acesso em: 25 set. 2017.
- ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil: Trajetória e relações com o regime fiscal**. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/146651/1/865457034.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2017.
- PINHEIRO, A. **A Produtividade do Investimento em Infraestrutura**, jun. 2016. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto2009.pdf>. Acesso em: 25 set. 2017
- PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. *In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Eds.). Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2015. p. 177–222.
- POWER, T. J. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: Debating the institutional design of Brazilian democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18–33, 2010.
- REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. **Textos para Discussão CEPAL - IPEA**, n. 4, p. 69, 2010.
- RIBEIRO, L. C. S.; LEITE, A. P. V. Análise estrutural dos investimentos do PAC em infraestrutura logística no estado da Bahia. **Análise Econômica**, v. 32, n. 62, 2014.
- RIBEIRO, R. **Avaliação da Execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - 2007/2014**. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Câmara dos Deputados, set. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2014/nt15.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2017.
- RODRIGUES, E. **O Plano Plurianual 2008-2011 e o Programa de Aceleração do Crescimento**. *In: XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. Buenos Aires: CLAD, nov. 2008
- SILVA, G. J. C. DA; MARTINS, H. E. DE P.; NEDER, H. D. Investimentos em infraestrutura de transportes e desigualdades regionais no Brasil: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 4, p. 840–863, dez. 2016.
- SILVA, G. J. C. DA; PAULA MARTINS, H. E. DE. **Infraestrutura de Transportes e Desenvolvimento Regional no Brasil: Uma Análise dos Impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Rio de Janeiro: BNDES / ANPEC, mar. 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produ tos/download/pde/PDE2012_Silva_Martins.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2017.
- SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, v. 372, 2011.
- TARROW, S. Bridging the Quantitative-Qualitative Divide. *In: BRADY, H. E.; COLLIER, D. (Eds.). Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, M.D.: Rowman & Littlefield Publishers, 2010. p. 101–110.