

Cardoso Júnior, José Celso; Navarro, Cláudio Alexandre

Working Paper

O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Texto para Discussão, No. 2174

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Cardoso Júnior, José Celso; Navarro, Cláudio Alexandre (2016) : O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), Texto para Discussão, No. 2174, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/129906>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2174

TEXTO PARA DISCUSSÃO

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

**José Celso Cardoso Jr.
Cláudio Alexandre Navarro**



O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA RECENTE (2007 A 2014) DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)¹

José Celso Cardoso Jr.²

Cláudio Alexandre Navarro³

1. Este texto foi produzido a convite do Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), vinculado à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), com sede na cidade de Santiago, no Chile. E ele só se fez possível com a inestimável e competente ajuda do colega Cláudio Alexandre Navarro, analista de planejamento e orçamento lotado na Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), a quem agradeço e isento pelos erros e omissões ainda remanescentes no texto. Também agradeço ao Ilpes/Cepal pela autorização em publicá-lo, com algumas modificações, como Texto para Discussão do Ipea. E igualmente isento esta organização pelos erros e omissões ainda presentes no texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

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

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Valdir Moysés Simão

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

José Eduardo Elias Romão

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

**Assessor-chefe de Imprensa
e Comunicação**

Paulo Kliass

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

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

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

JEL: H8; H80.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 APRESENTAÇÃO.....	7
2 INTRODUÇÃO.....	8
3 O PAC COMO NOVIDADE POLÍTICA E INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	11
4 O PAC COMO PROMOTOR E INDUTOR DE INOVAÇÕES NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	28
5 O DESEMPENHO DO PAC EM TERMOS DE EXECUÇÃO FINANCEIRA E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PRIORITÁRIAS DE INFRAESTRUTURA.....	42
6 O PAC E O FUTURO DO BRASIL: RISCOS E OPORTUNIDADES.....	55
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: BREVE RESUMO DO CASO.....	61
REFERÊNCIAS.....	64

SINOPSE

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

Não tendo sido um programa planejado no sentido estrito do termo, ele foi sendo conduzido e ajustado ao longo do próprio processo de implementação. Para tanto, uma série de inovações de ordem institucional, normativa, orçamentária etc. foram concebidas e efetivadas para conferir escala e celeridade aos empreendimentos prioritários do programa de *aceleração do crescimento*. Daí não ser errado dizer que o PAC tenha sido também um programa de *aceleração da atuação estatal* no domínio econômico, a partir do que se entende melhor o significado que teve para as dimensões e funções do planejamento governamental e da gestão cotidiana de políticas públicas, em especial nas áreas abrangidas pelo programa.

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

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

Para superar tais dificuldades de conjuntura, é preciso trazer à consideração ao menos duas grandes lições provenientes da experiência recente do PAC, sobretudo no interregno 2007 a 2014. A primeira tem a ver com a centralidade do Estado e do investimento público para a dinamização da economia brasileira e para a transformação da sua estrutura produtiva. A segunda grande lição derivada do PAC relaciona-se justamente com a capacidade de projetos estruturantes como este de se conectarem com outras políticas públicas e outras dimensões setoriais e territoriais do desenvolvimento nacional. Para além do potencial mobilizador, indutor e multiplicador dos investimentos capitaneados por programas prioritários, como o PAC, há reflexos positivos sobre as próprias capacidades (financeiras, humanas, jurídicas, tecnológicas, comunicacionais etc.) do Estado, as quais induzem uma espécie de auto-organização para desafios que rompem o *statu quo* da gestão pública tradicional, retiram a burocracia estatal da sua zona de conforto e recolocam a função planejamento no centro dos processos decisórios de governo.

Palavras-chave: planejamento governamental; gestão pública; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Estado; mercado; desenvolvimento nacional; Brasil.

1 APRESENTAÇÃO

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

Todavia, embora este fenômeno não seja nem rápido nem fácil de se consolidar no país, há, hoje, indícios de que possa ser algo de caráter duradouro,¹ frente ao qual nos cabe inquirir sobre suas *origens, desenvolvimento recente e perspectivas futuras*. Neste texto, buscaremos cumprir tais tarefas tendo por referência a experiência recente do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no começo de 2007 (PAC 1), posteriormente recalibrado em fins de 2010 (PAC 2).² Ao indagar sobre suas *origens*, buscaremos desvendar, na seção 3, sobre quais bases e contexto deitam as raízes de seu arranjo político e institucional original, bem como sobre como tal arranjo vem se modificando (ou não) ao longo do tempo.

Por sua vez, ao explorar aspectos relativos ao seu *desenvolvimento* desde o início (2007 a 2014), buscaremos tanto proceder a um registro organizado das suas principais inovações institucionais nos campos do planejamento governamental e da gestão pública (seção 4), como oferecer uma visão panorâmica acerca de alguns dos seus principais resultados em termos físicos (entrega de bens e serviços) e financeiros (evolução global e nível de execução dos recursos), ambos com algum grau de desagregação territorial por grandes regiões ou unidades da Federação, e também por grandes setores ou áreas da atividade econômica (seção 5).

1. Sintomático desse fenômeno são os mais de 30 documentos oficiais de planejamento produzidos desde 2003 apenas em âmbito federal no Brasil, conforme nos informa estudo anterior de Cardoso Jr. (2014a). De forma geral, pode-se dizer que os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 tiveram caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, incluindo os próprios PPA, foram visivelmente elaborados com graus de concretude maior, um pragmatismo declarado que buscava responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais.

2. Como advertência geral, cabe aqui comentar que, por razões que extrapolam o escopo deste trabalho, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se desde 2015, colocando dúvidas sobre a continuidade do processo de desenvolvimento inclusive desde 2003, no qual o vetor de investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneado pelo PAC a partir de 2007, era um dos eixos centrais do modelo. De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos apresentados neste trabalho com relação ao peso econômico e ao papel político fundamentais que o PAC induziu na reformatação do Estado brasileiro e na concepção e prática recentes do planejamento governamental no país, razão pela qual seguiremos em frente.

Por fim, ao sugerir *perspectivas* futuras, buscaremos evidenciar problemas e desafios prementes no contexto atual do PAC (seção 6). Desta feita, estaremos não só tentando vislumbrar o potencial latente e alguns dos desdobramentos possíveis do PAC para a trajetória esperada de desenvolvimento do Brasil na próxima década, como também estabelecendo algumas das chances e condições de aperfeiçoamento tecnopolítico e institucional da própria função planejamento governamental no país, em sintonia direta com a dimensão da gestão pública para o desenvolvimento nacional.

2 INTRODUÇÃO

2.1 A retomada do protagonismo estatal e do planejamento governamental no Brasil nos anos 2000 em contexto democrático

Em 2014, o Brasil realizou sua sétima eleição direta consecutiva para presidente da República. Ao longo de praticamente trinta anos (1984 a 2014), o país conformou uma das maiores e mais intensas democracias do mundo, por meio da qual conseguiu proclamar nova Constituição Federal em 1988, estabilizar e legitimar nova moeda nacional desde 1994 e testar satisfatoriamente a alternância de poder, tanto no Executivo e no Legislativo, em âmbito federal, como nos executivos e legislativos subnacionais, em processo contínuo, coletivo e cumulativo de aperfeiçoamento institucional geral do país.

Não obstante a presença de tensões e recuos de várias ordens, é possível avaliar como positiva a ainda incipiente e incompleta experiência democrática brasileira; indicação clara de que a dimensão de aprendizado político e social que lhe é inerente – e que apenas se faz possível em decorrência do seu exercício persistente ao longo do tempo – constitui-se na mais importante característica deste que já é o mais duradouro período de vigência democrática do país em regime republicano.

Com isso, quer-se dizer que não parece descabido relacionar positivamente alguns fatos recentes, com o exercício – mais uma vez – contínuo, coletivo e cumulativo de vigência democrática no Brasil, cujo sentido de permanência aponta não somente para processos de amadurecimento crescente das instituições, como também para grandes desafios que ainda pairam sobre a sociedade brasileira.

No plano dos avanços nacionais, destaque-se a ampliação e a complexificação da atuação estatal – por meio de seu arco de políticas públicas – sobre dimensões cruciais da vida social e econômica do país. Especialmente interessante é constatar a velocidade – em termos histórico-comparativos – com que processos de melhoramentos institucionais do Estado têm se dado no país.

Desde a década de 1980, quando se instaurou, no Brasil, o seu processo (lento, gradual e seguro) de redemocratização, tem-se observado – não sem embates e tensões políticas e ideológicas de vários níveis – movimento praticamente permanente de amadurecimento institucional no interior do Estado brasileiro. Em tese, hoje, o Estado brasileiro, sobretudo na esfera federal, possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos bastante potentes para estruturar e implementar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional.

É claro que restam ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões consideráveis. Coloca-se, então, outra ordem de considerações gerais deste texto. Trata-se de mobilizar esforços de compreensão e de atuação, linhas gerais, acerca de três conjuntos de desafios, a saber:

- incremento de qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade;
- equacionamento dos esquemas de financiamento para diversas políticas públicas de orientação federal; e
- aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo do planejamento governamental para a execução adequada (vale dizer: eficiente, eficaz e efetiva) e aderente (às realidades socioeconômicas) das diversas políticas públicas em ação pelo país.

Com relação à qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a baixa qualidade geral destes e, a despeito do movimento relativamente rápido de ampliação da cobertura em vários casos (vejam-se, por exemplo, as áreas de saúde, educação, previdência e assistência social etc.), nada justifica o adiamento desta agenda da melhoria da qualidade, com vistas à legitimação política e à preservação social das conquistas obtidas até agora. A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com as duas outras mencionadas anteriormente: as dimensões do financiamento e do planejamento.

No caso do financiamento, é preciso enfrentar tanto a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas – ainda claramente insuficientes em vários casos –, como a difícil questão da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos. Vale dizer, do perfil específico de financiamento que liga os circuitos de arrecadação aos gastos em cada caso concreto de política pública. Há já muitas evidências empíricas e muita justificação teórica acerca dos malefícios que estruturas tributárias altamente regressivas, como a brasileira, trazem para o resultado final das políticas públicas e para a própria distribuição de renda e riqueza no país.

Em outras palavras, o impacto agregado destas, quando considerado em termos dos objetivos que pretendem alcançar, tem sido negativamente compensado, no Brasil, pelo perfil regressivo da arrecadação, que tem penalizado proporcionalmente mais os pobres que os ricos. Se esta situação não mudar, rumo a uma estrutura tributária mais progressiva, tanto em termos dos fluxos de renda como dos estoques de riquezas (físicas e financeiras) existentes no país, dificilmente haverá espaço adicional robusto para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, que clamam, há tempos, por soluções mais rápidas e eficazes.

Por fim, no caso da “função planejamento governamental”, tratar-se-ia não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas, mas também de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas de formulação, implementação e gestão de políticas, programas e ações governamentais no espaço ainda discricionário que os gestores possuem. Em ambos os casos, salienta-se a necessidade de buscar equilíbrio maior entre os mecanismos de controle das políticas e dos gastos públicos, de um lado, e os mecanismos propriamente ditos de planejamento, implementação e gestão destas políticas, de outro.

Como será visto adiante, o PAC pode ser considerado um “laboratório de experimentos institucionais” no que se refere aos aspectos supracitados, notadamente em termos de aperfeiçoamentos legais, relacionamento com os órgãos de controle (Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria - Geral da União – CGU) e novos instrumentos de implementação e monitoramento das ações sob sua custódia.

2.2 O PAC como um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro nos anos 2000

Isto posto, a questão é que, depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica (1980 a 2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Neste ambiente, vários documentos e movimentos concretos foram produzidos pelo governo brasileiro, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento.

O PAC insere-se neste novo cenário como um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro nos anos 2000. E com ele, a emergência de nova fase de crescimento econômico em anos recentes reacendeu a necessidade de maior protagonismo do Estado, em meio à crise econômica internacional em curso desde 2008, com fortes rebatimentos internos desde 2011, particularmente a reativação de suas instituições e instrumentos de planejamento estratégico.

É nesse contexto, então, que se situa hoje a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do planejamento governamental no Brasil, como função intrínseca, indelegável e estratégica do Estado brasileiro contemporâneo, tanto por se acreditar que isso seja necessário e meritório em si mesmo, como porque se defende aqui a ideia de que o momento histórico nacional está particularmente propício a tal empreitada.

Algumas características do momento histórico que se consideram importantes neste estudo para justificar esta crença são: *i*) depois de praticamente três décadas seguidas de crises econômica e fiscal do Estado, os anos recentes (mormente o período 2004 a 2010) trouxeram à tona não só novas possibilidades de crescimento do produto total da economia, da renda e do emprego das famílias e da arrecadação estatal, como também novas possibilidades de atuação planejada e orientada do Estado ao desenvolvimento; e *ii*) ambas as possibilidades anteriores se vislumbraram e se fortaleceram sem que a estabilidade monetária fosse ameaçada e aconteceram em ambiente democrático, com funcionamento satisfatório das instituições e dos mercados, mesmo considerando a deterioração conjuntural do quadro macroeconômico e político nacional no biênio 2015/2016.

3 O PAC COMO NOVIDADE POLÍTICA E INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

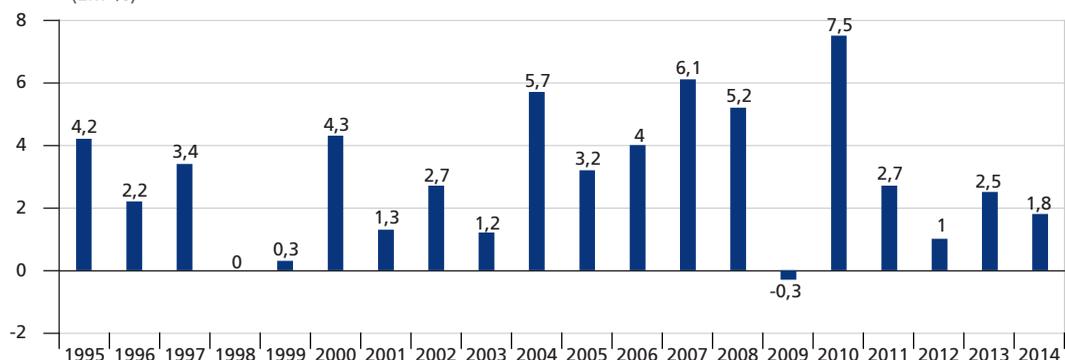
3.1 Breves considerações sobre o contexto histórico de formulação e implementação do PAC

Não há ainda muitos estudos a contextualizar e explicar as origens do PAC no Brasil.³ No entanto, a partir de entrevistas semiestruturadas com dirigentes públicos direta ou indiretamente envolvidos neste processo, bem como a partir de trabalhos que remontam os quadros político, social e econômico da primeira metade da década de 2000 – tais como Singer (2012), Oliveira (2012), Cardoso Jr. (2013) e Sader (2013) – é possível destacar alguns aspectos cruciais para este entendimento.

3. Talvez uma exceção seja a tese de doutoramento de Abreu (2014), além de trabalhos anteriores que perpassam o tema, tais como: Campos Neto *et al.* (2009); Campos Neto *et al.* (2010a; 2010b); Campos Neto *et al.* (2011); Campos Neto *et al.* (2015); Silveira e Julio (2013); Ribeiro (2014).

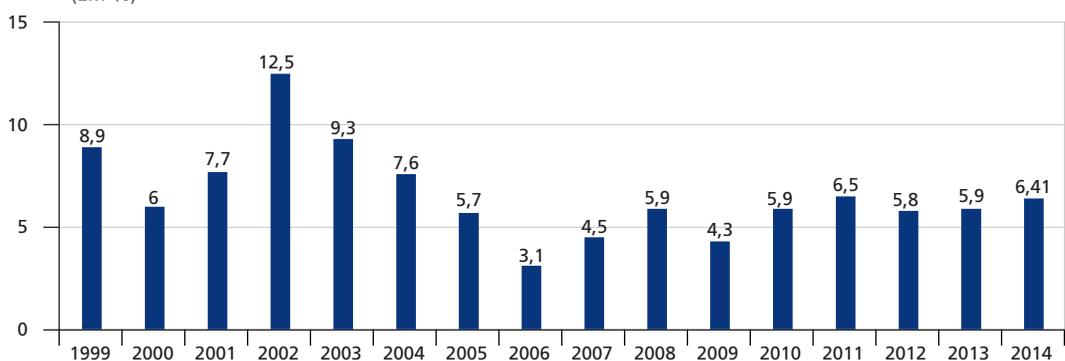
De saída, é preciso entender que o primeiro governo Lula (2003-2006) conviveu com situações extremamente complexas e delicadas.⁴ No plano econômico, os anos iniciais de governo foram de fortes constrangimentos macroeconômicos, com o produto interno bruto (PIB) estagnado em 2003, altos patamares de juros internos, fragilidade fiscal e externa, e inflação na casa dos 9% ao ano, acima, portanto, do teto da meta estipulada pelo Banco Central do Brasil (BCB), como mostram os gráficos de 1 a 4.

GRÁFICO 1
Taxas anuais do PIB – Brasil (1995-2014)
(Em %)



Fonte: IBGE. (Brasil, 2014a).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 2
Taxas anuais de Inflação – Brasil (1999- 2014)
(Em %)

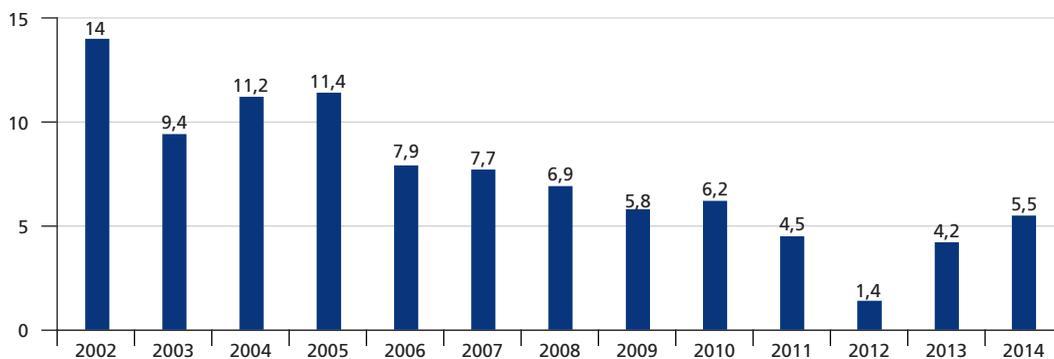


Fonte: BCB e IBGE. (Brasil, 2014a).
Elaboração do autor.

4. Antes do governo Lula, entre 1995 e o final de 1999, em ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e diferencial positivo e elevado entre as taxas de juros domésticas e internacionais, as principais variáveis do mercado de trabalho nacional sofreram processo intenso de deterioração. Os níveis absoluto e relativo de desemprego aumentaram, bem como a informalidade das relações contratuais e a desproteção previdenciária para amplos segmentos do mercado de trabalho urbano, enquanto os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

GRÁFICO 3
Taxas anuais de Juros Reais *ex-ante* – Brasil (2002-2014)

(Em %)



Fonte: BCB (Brasil, 2014a).

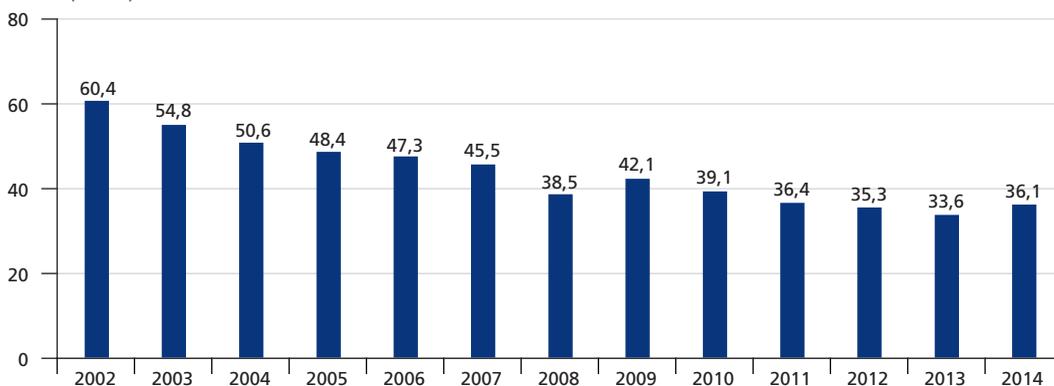
Elaboração do autor.

Obs.: 1. A taxa de juro real *ex-ante* se refere à razão das taxas dos contratos de swap-DI 360 dias pela mediana das expectativas de inflação acumulada para os próximos 12 meses em 31 de dezembro de cada ano.

2. Outubro de 2014.

GRÁFICO 4
Participação anual da dívida líquida consolidada do setor público sobre o PIB – Brasil (2002-2014)

(Em %)



Fonte: BCB (Brasil, 2014a).

Elaboração do autor.

Do ponto de vista social, o governo Lula herdava de seu antecessor um mercado de trabalho fortemente desestruturado, com altas taxas de desocupação e desemprego da ordem de 12,3% em 2003, níveis elevados de informalidade e, portanto, grandes contingentes de população não cobertos pelos principais programas públicos de proteção laboral, tais como o seguro-desemprego e o abono salarial, ou de proteção previdenciária, como os benefícios acidentários, auxílios, pensões por morte e incapacidade laboral, aposentadorias etc. Tampouco havia cobertura significativa da população mais pobre e vulnerável pelos programas então existentes de assistência social.

Ademais, como o salário mínimo, piso constitucional da maior parte dos benefícios citados, era de apenas R\$ 388,20 (a preços de 2013), ou R\$ 240,00 a preços de então, fica claro que nem mesmo a população inserida na base do mercado de trabalho, a maior parte dela referenciada ao salário mínimo, podia desfrutar das condições mínimas de renda para as despesas correntes de alimentação, vestuário, habitação, transporte, cultura etc. Como consequência, embora já em ligeira queda desde anos anteriores, o índice de Gini para a desigualdade de rendimentos do trabalho, além de muito elevado para padrões internacionais, não podia ser tido como satisfatório, posto conviver com indicadores muito ruins para o mercado laboral. Não à toa, a distribuição funcional da renda (repartição da renda entre ganhos do capital e do trabalho) inclinava-se francamente em favor dos rendimentos do capital (lucros, juros, dividendos, aluguéis etc.) (gráficos 5 a 8).

GRÁFICO 5
Taxas anuais de desemprego – Brasil (2003-2014)
(Em %)

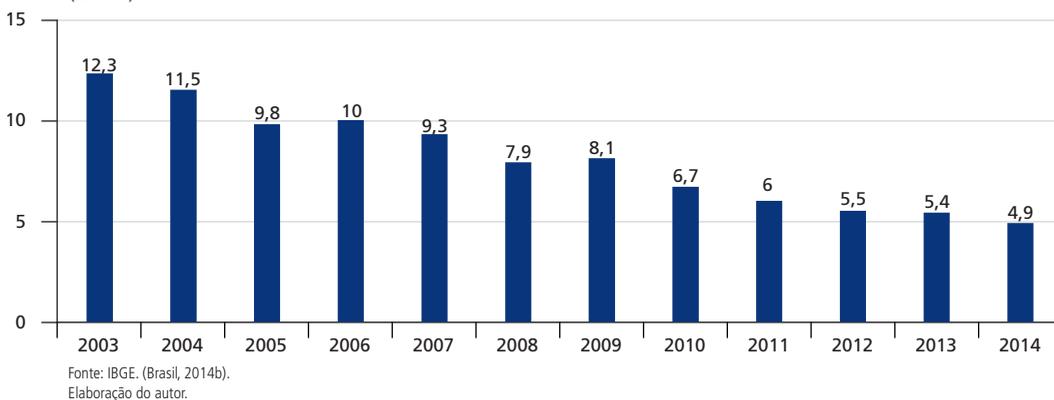


GRÁFICO 6
Evolução anual do salário mínimo (real e nominal) – Brasil (2000-2014)

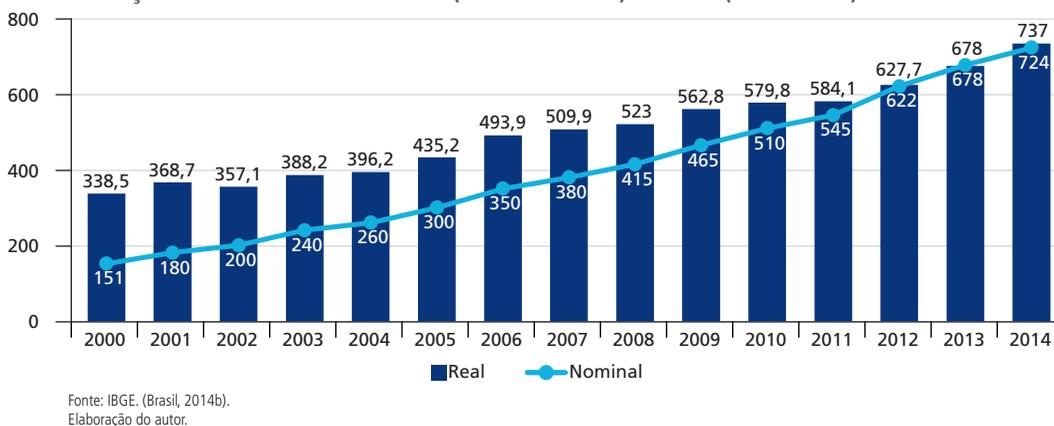
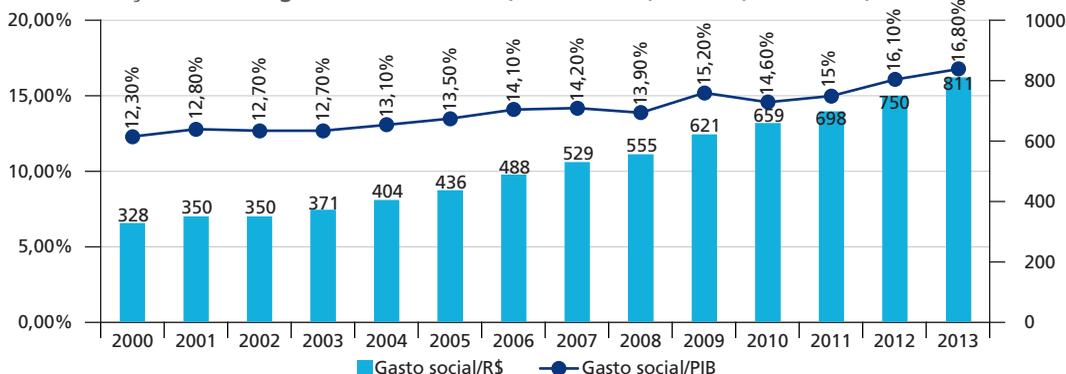


GRÁFICO 7

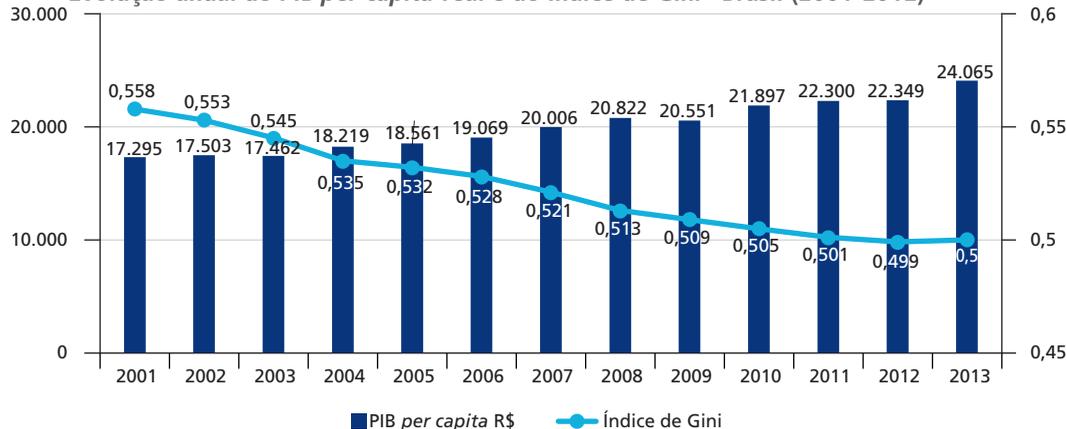
Evolução anual do gasto social federal (real e % PIB): Brasil (2000-2013)



Fonte: IBGE. (Brasil, 2014b).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 8

Evolução anual do PIB per capita real e do Índice de Gini –Brasil (2001-2012)



Fonte: IBGE. (Brasil, 2014b).
Elaboração do autor.

Finalmente, do ponto de vista político, o primeiro governo Lula conviveu com a ameaça permanente do *impeachment*, seja por ter sido o primeiro governo de origem realmente popular da história brasileira, e por isso um teste de fogo para a nossa ainda jovem e frágil democracia, seja pela sucessão de denúncias de corrupção que acometeram o governo na história que ficou conhecida como o “escândalo do mensalão”. Intensamente repercutida pela mídia privada nacional, ao final de 2010 culminou com empresários e políticos de vários partidos julgados pelo Superior Tribunal Federal (STF) e condenados pela controversa ação penal 470, por muitos considerado um julgamento de exceção (Santos, 2013).

Mas enfim, tudo somado, a questão a se destacar aqui é que cabia ao governo Lula, ainda em seu primeiro mandato, a árdua tarefa de escapar das ameaças de *impeachment*

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

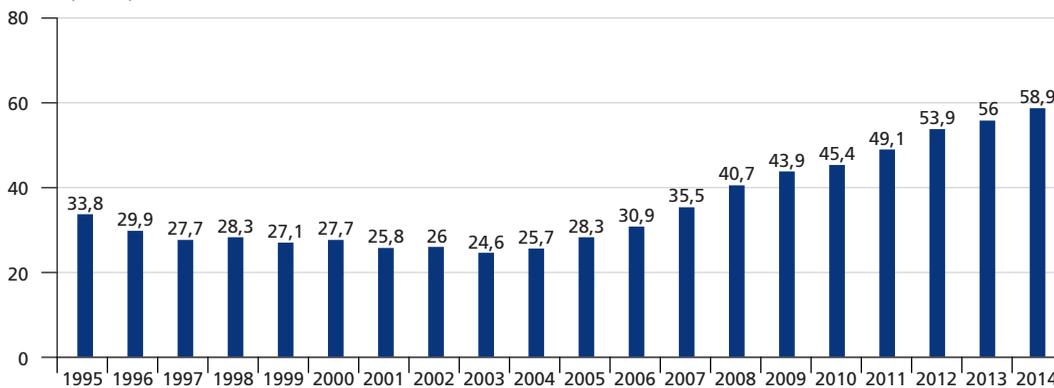
Neste sentido, pode-se concluir como exitosa a *performance* global dos dois mandatos do presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010), pois, voltando ao plano econômico, o governo deflagrava, ainda em 2003, uma série de medidas de estímulo ao mercado interno, com destaque para iniciativas de ampliação e diversificação do crédito interno, ampliação e diversificação da pauta exportadora, ampliação e descentralização federativa do gasto social, além de medidas tributárias (tais como a ampliação dos limites de cobertura do sistema tributário simplificado – Simples – para pequenas e médias empresas) e medidas fiscalizatórias nos campos da proteção laboral e previdenciária e também nos da arrecadação e eficiência tributária.⁵

No caso do crédito interno, depois de período contínuo (1995 a 2003) de rebaixamento do seu volume total frente ao PIB, teve início processo vigoroso de recuperação de novas operações de empréstimos a praticamente todos os setores da atividade econômica, com destaque para os seguintes movimentos: *i*) forte ampliação do volume e diversificação das modalidades de crédito a pessoas físicas; *ii*) inversão de sinal em três setores econômicos de grande importância para a geração de empregos, como o são os setores público, habitacional e rural; e *iii*) expressivos incrementos de crédito também aos setores comercial, de serviços e industrial (gráficos 9 e 10).

GRÁFICO 9

Participação anual do crédito total sobre o PIB – Brasil (1995-2014)

(Em %)



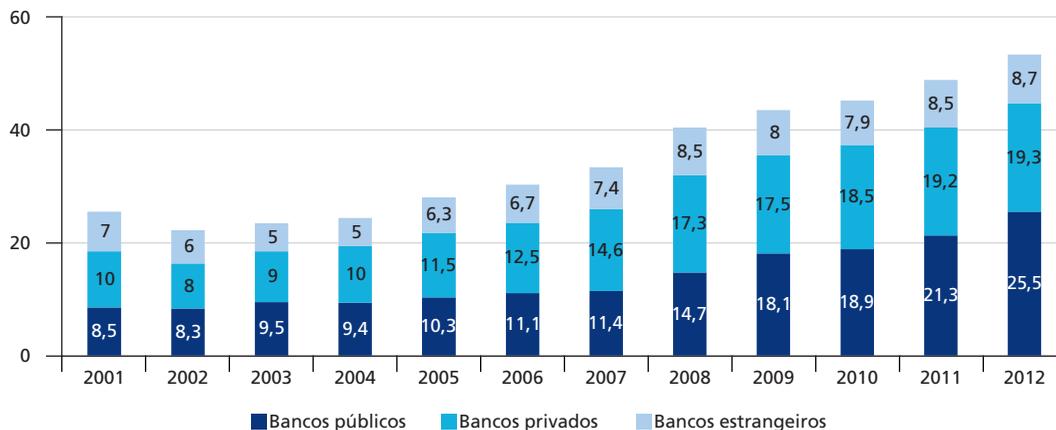
Fonte: BCB (Brasil, 2014a).
Elaboração do autor.

5. O economista Ricardo Bielschowsky (2014) fala em três frentes de expansão – mercado interno de consumo de massas, investimentos em infraestrutura e exportações de produtos agroindustriais e minerais – para caracterizar o modelo de desenvolvimento desde então em curso no Brasil.

GRÁFICO 10

Participação anual da oferta de crédito público, privado e estrangeiro sobre o PIB – Brasil
(2001-2012)

(Em %)

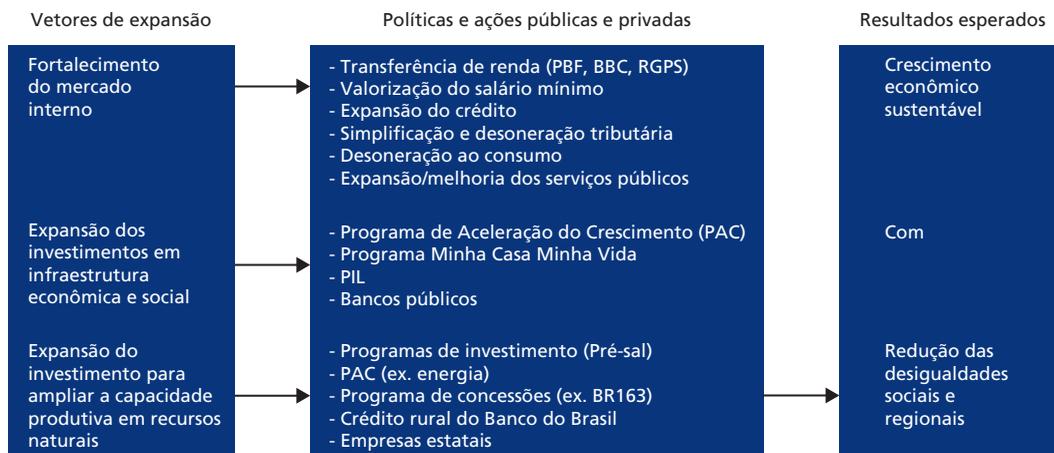


Fonte: BCB (Brasil, 2014a).
Elaboração do autor.

Em praticamente todos os casos, mesmo naqueles em que o objetivo primordial do empréstimo é antecipar o consumo ou fazer girar o capital corrente, há o fato crucial de que o emprego mantido ou criado a partir deste vetor de demanda tem melhores chances de ser preservado do que uma ocupação qualquer gerada pelo mero instinto de sobrevivência, a partir da oferta própria de força de trabalho. Dito de outro modo: quando um emprego é criado para preencher um posto de trabalho (novo ou velho) que existe por força de demanda anterior, suas chances de enraizar-se na estrutura produtiva e de formalizar-se são mais amplas. É claro que a sustentabilidade desta ocupação estará a depender do sucesso da ação empresarial ao longo do tempo, fenômeno este que, por sua vez, está condicionado por uma miscelânea de fatores objetivos e subjetivos, tais como: a perspectiva de crescimento econômico geral e setorial, a combinação câmbio/juros esperada, o nível de confiança microeconômica no empreendimento, etc.

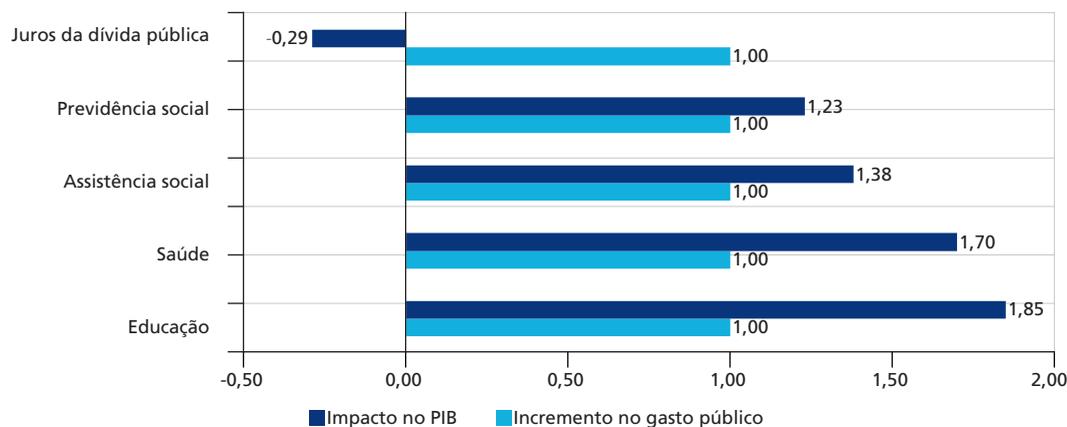
Já com relação ao gasto social, nota-se efeito positivo sobre o emprego e sobre o próprio crescimento do PIB por conta tanto da contratação formal direta de profissionais em políticas sociais de orientação universalizante, a exemplos de educação fundamental, saúde pública e assistência social, como pela ampliação dos volumes monetários transferidos de forma direta aos milhares de portadores de direitos sociais dispersos pelo país (figuras 1 e 2).

FIGURA 1
Representação sintética da dimensão econômica da estratégia brasileira de desenvolvimento (2004-2014)



Fonte: Brasil, 2014b.
 Elaboração do autor.

FIGURA 2
Representação sintética do efeito multiplicador do gasto social brasileiro sobre o PIB
 (Em %)



Fonte: Brasil, 2014b.
 Elaboração do autor.

Em ambos os casos, compõe-se uma renda monetária de origem pública, caráter permanente, valor real indexado ao salário mínimo e perfil redistributivo, cujo tamanho e relevância são tão mais expressivos quanto menores e mais pobres são os municípios contemplados. Dadas as características assinaladas, esta massa monetária se converte em importante parâmetro de decisão do cálculo microeconômico, podendo dar segurança a muitos pequenos e médios negócios privados. Embora este fenômeno tenda a ser mais relevante nos municípios menores e mais dependentes das políticas sociais (e de outras transferências constitucionais, como os fundos de participação de estados e municípios), foi justamente neles que cresceu, de maneira significativa, o

emprego formal em atividades do comércio e dos serviços. Quanto à sua sustentabilidade, é claro que há limites para o aumento e descentralização federativa do gasto social, mas da sua permanência no tempo é que podem derivar mercados locais minimamente autossustentáveis, ainda que não imbatíveis frente a cenários prolongados de baixo crescimento econômico geral.

Tudo posto, pode-se dizer então que, a despeito da combinação adversa de câmbio e juros, que por sinal está na raiz das baixas taxas de crescimento do PIB durante praticamente todo o ciclo do Real no Brasil, houve um miniciclo de crescimento nos anos recentes (2004 a 2010), cujas causas, algumas das quais apontadas anteriormente – como a expansão das exportações puxada sobretudo pela forte demanda chinesa por *commodities*, a reativação do crédito (e por indução, do investimento total), bem como do gasto social público (e por consequência, do consumo interno) –, estão na origem do movimento de recuperação da economia brasileira ao longo do governo Lula. Mas note-se: reativação do crescimento econômico puxado, sobretudo durante o primeiro mandato presidencial (2003-2006), principalmente pelo lado do consumo. O investimento, ainda neste primeiro momento, mantinha-se em nível historicamente baixo e crescia de modo apenas vegetativo (reprodução simples do capital).

De todo modo, do ponto de vista social, é possível afirmar que, apesar do arranjo restritivo de política econômica (câmbio semiflutuante, *superavit* fiscais generosos, taxas de juros elevadas e metas rígidas de inflação), a economia brasileira reagiu bem, no biênio 2004/2005, aos estímulos domésticos citados, e, operando em um momento de comércio internacional favorável, conseguiu certo arrefecimento das tendências anteriores para as principais variáveis do mercado de trabalho. Desta maneira, os níveis absolutos e relativos de desemprego pararam de subir no mesmo ritmo que antes, a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária arrefeceram (mas ainda em patamares muito elevados), e enquanto os níveis médios de renda real do trabalho continuaram a cair para a maior parte das categorias ocupacionais, a distribuição dos rendimentos começou a esboçar pequena melhora.

Posteriormente, no período 2006-2010, mesmo com o arranjo de política macroeconômica praticamente inalterado, a pujança do comércio exterior, até instalar-se a crise internacional em 2008, combinada com reduções nos patamares de juros internos e com importante expansão das várias modalidades de crédito, aumentos do salário mínimo à frente da inflação e expansão das políticas sociais, houve reação positiva do mercado de trabalho a novos estímulos da política econômica. Sobretudo com a entrada em operação do PAC em 2007, evidenciava-se – daí para a frente – tanto a relação de causalidade entre padrão de desenvolvimento e variáveis cruciais do mundo

do trabalho e da proteção social, como o potencial multiplicador implícito entre essas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária esboçaram diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se a partir de 2005, o que contribuiu para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda em bases mais virtuosas.

Isso quer dizer que a queda na desigualdade de rendimentos, ao menos entre 2003 e 2013, passou a ser motivada por aumento mais que proporcional dos rendimentos inferiores da pirâmide distributiva, em contexto de valorização real do salário mínimo, ampliação da ocupação em geral e aumento mais que proporcional da filiação previdenciária, aspectos que, somados, colocaram em pauta a exequibilidade de políticas de crescimento econômico compatíveis tanto com a reestruturação e o reordenamento do mercado de trabalho, como com trajetórias também benéficas de melhoria dos indicadores de desempenho financeiro da previdência social. Daí se poder falar em êxito relativo do governo Lula em compatibilizar certa retomada do crescimento econômico com um processo socialmente virtuoso de reestruturação do mercado laboral doméstico.

Por fim, do ponto de vista político, a difícil reeleição presidencial de Lula em 2006, mas num contexto econômico e social bem melhor que o de quatro anos antes, engendrou uma onda positiva de mudanças internas à recomposição ministerial do segundo mandato, tal que se abriram portas para iniciativas de cunho desenvolvimentista. Em outras palavras: uma reorganização algo mais progressista de governo, aliada a um cenário social e econômico mais benigno, permitiram alguns avanços no campo da reconstrução de *capacidades estatais*⁶ e a criação ou reativação de certos *instrumentos de governo*⁷ (ambos os aspectos ilustrados na figura 3) fundamentais para a nova fase de crescimento da economia brasileira observada no quadriênio 2007-2010.

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

7. Dentre os quais se destacam: *i*) as empresas estatais do setor produtivo, especialmente os planos de inversões da Petrobrás e da Eletrobrás; *ii*) os bancos públicos [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), maior banco de fomento brasileiro; Banco do Brasil (BB), maior instituição de crédito rural; Caixa Econômica Federal (CEF), maior agente de financiamento habitacional; Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (Basa), que funcionam como importantes canais de (re)direcionamento de créditos para suas respectivas regiões]; *iii*) os fundos públicos [Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), além dos fundos setoriais atrelados às áreas de ciência e tecnologia e os respectivos instrumentos de política pública que podem ser por eles mobilizados]; e *iv*) os fundos de pensão ligados, ainda que indiretamente, ao âmbito decisório do governo federal, como o são os fundos do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Correios, Petrobrás etc., importantes instrumentos de financiamento de longo prazo (funding) para o investimento setorial e para as próprias estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e social do país. A respeito, ver Cardoso Jr. (2014).

FIGURA 3

O circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar



Elaboração do autor.

Foi, portanto, neste amplo contexto, sucintamente narrado, que ganhou força a tese de que, para ampliar a capacidade de crescimento da economia nacional, seria preciso ao país incrementar sua taxa de investimento, fazendo-a crescer à frente da taxa de crescimento anual do PIB. Para tanto, ainda no bojo da campanha pela reeleição de Lula em 2006, dá-se vida e estímulo a um processo de discussão interna que já vinha se arrastando dentro do governo há meses.⁸ Com isso, abrindo novas frentes de expansão ou reunindo inicialmente uma carteira de projetos de investimentos que estavam dispersos e malparados, havia tempos, por entre diversos ministérios setoriais, formula-se e lança-se o PAC no início de 2007.⁹

8. Aqui, fazemos referência ao PPI (Projeto Piloto de Investimento), lançado em 2005 como uma carteira de empreendimentos em diversas áreas da infraestrutura, tais como: transportes, irrigação e abastecimento hídrico, além de pesquisa e desenvolvimento (Brasil, 2005). Nas palavras de Abreu e Câmara (2015), “O PPI nasceu da constatação, pelos agentes nacionais e internacionais da ortodoxia liberal – com lócus organizacional nas áreas de gestão de orçamento e finanças públicas do Governo Federal e nas organizações multilaterais –, de que as restrições orçamentárias impostas a partir dos anos 1980 recaíram majoritariamente sobre o investimento público em infraestrutura. (...) Os estudos prévios ao lançamento do PPI mostravam que, no caso das estradas, menos de 20% dos 58 mil quilômetros da malha rodoviária federal pavimentada haviam sido objeto de obras de recuperação entre 1995 e 2005. A deterioração da infraestrutura foi percebida como um grande limitador do potencial de crescimento da economia. Nesse cenário, mesmo os adeptos da ortodoxia liberal passaram a admitir a necessidade da elevação dos investimentos públicos em infraestrutura. (...) Desse modo, os decretos de programação orçamentária e financeira preservaram os projetos do PPI dos contingenciamentos e foi estabelecido um fluxo financeiro para o PPI separado do cronograma geral de pagamento dos ministérios.” (Abreu e Câmara, 2015, p. 83).

9. O PAC 1 foi formalizado por meio do Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007, posteriormente alterado pelo Decreto nº 7.470 de 04 de maio de 2011 que instituiu o PAC 2.

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

3.2 O PAC como arranjo político e institucional inovador: origens e modificações gerais entre 2007 e 2014

Diante do exposto até aqui, fica clara a razão pela qual o arranjo político-institucional do PAC 1 consubstanciou-se a partir da própria Presidência da República. Como bem caracterizou Pires (2015),

A execução de grandes projetos de infraestrutura sempre foi tarefa complexa para os governos, em todo o mundo, pois, mobiliza interesses diversos e conflitantes, envolve desafios do ponto de vista técnico-operacional, requer volumosas somas de recursos públicos e provoca impactos sociais, ambientais, econômicos e territoriais nada desprezíveis. Em função destes e de outros desafios, a concretização de investimentos em infraestrutura envolve, comumente, atrasos nos cronogramas e aumentos nos custos previstos no início dos empreendimentos. Tais tendências são agudizadas no ambiente político-institucional brasileiro, o qual acrescenta desafios à gestão de políticas públicas, em especial na área de infraestrutura, relacionados à construção e à manutenção da governabilidade, à articulação intra e intergovernamental, à atuação de órgãos de controle, responsabilização e garantia de direitos individuais, coletivos e difusos, e, por fim, às demandas crescentes por participação da sociedade civil na formulação e controle de políticas públicas.

Deste modo, e tendo em conta o fato de que o Estado brasileiro vinha de longos anos de desmonte e desestruturação dos seus aparelhos e quadros técnicos mais importantes de planejamento global e setorial, mormente no campo da infraestrutura econômica, social e urbana, entende-se por que o PAC 1 encontrou sua via de realização nos quadros profissionais e estruturas de gestão (vale dizer, de comando e controle) já instalados no seio da própria Presidência da República, mais precisamente, no âmbito de atribuições da Casa Civil.¹⁰

As tarefas de alinhamento estratégico, articulação interinstitucional e coordenação intragovernamental, visando colocar em funcionamento, em tempo politicamente hábil, as apostas do PAC 1, eram por demais complexas e decisivas àquele momento

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

de início do segundo mandato presidencial, após todos os percalços narrados na seção anterior, para ser deixada à burocracia tradicional existente. Ainda mais que, como sugerido, esta se encontrava em descompasso (técnico-profissional e político-institucional) com as premências e urgências do novo governo que buscava, a um só tempo, refazer-se das dificuldades políticas e avançar para uma agenda pretensamente mais progressista nos campos social e econômico.

Desta feita, no nascedouro do PAC 1, por meio do Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007, instituía-se uma estrutura organizacional composta por duas instâncias formais de gestão e um sistema de monitoramento e gestão da informação, tal como sugerido pela figura 4, extraída de Pires (2015). Entre 2007 e 2010, tal estrutura operou sob comando da Casa Civil, sendo posteriormente transplantada para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) por meio do Decreto nº 7.470 de 04 de maio de 2011. Criava-se, formalmente, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac) no âmbito do MP, que desde então exerce as atividades de Secretaria Executiva do Grupo Executivo do PAC (Gepac).¹¹

FIGURA 4
Arranjo institucional do PAC



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

Desde o início, o Comitê de Gestão do PAC (CGPAC) é formado pelos titulares do MP, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, que são os responsáveis por supervisionar e acompanhar o programa, bem como direcionar o processo de monitoramento, mediante reuniões periódicas. É uma instância de âmbito político que opera na

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

dimensão decisória do programa. Por sua vez, o Grupo Executivo do PAC (Gepac) atua como instância vinculada ao CGPAC, de caráter técnico-político, formado por secretarias dos seguintes ministérios:

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

Em linhas gerais, as secretarias citadas são responsáveis pela coordenação do planejamento federal, pela operação do orçamento, pelo acompanhamento econômico-financeiro dos recursos governamentais e pela articulação e monitoramento dos programas prioritários do governo. Sob tal configuração, cabem atualmente à Sepac as seguintes atribuições: *i*) subsidiar a definição das metas relativas aos projetos integrantes do PAC; *ii*) monitorar e avaliar os resultados do programa; *iii*) produzir informações gerenciais relativas a ele; e *iv*) exercer as atividades de Secretaria-Executiva do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac).

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

A estrutura de gestão se complementa pelos órgãos executores do PAC,¹² peças-chaves da implementação do programa. Na administração direta e indireta, cabe aos ministérios setoriais, e suas vinculadas, a implementação da carteira de obras e empreendimentos do PAC. De fato, os ministérios participam desde a formulação da carteira de empreendimentos,¹³ com propostas de investimentos oriundas de seus respectivos

12. Administração direta, indireta e setor privado.

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

planejamentos setoriais ou de outras demandas prementes, sejam de origem técnica ou política. Neste arranjo institucional, os processos de planejamento, contratação, execução, homologação de resultados e prestação de contas continuam sob a responsabilidade dos órgãos setoriais.¹⁴

Como bem apontou Pires (2015), através dessa modelagem de gestão “o PAC oferece ao núcleo decisório central do governo alguma capacidade de controle sobre a ação dos seus parceiros políticos,¹⁵ pelo menos no que concerne ao conteúdo e ao monitoramento estratégico dos projetos, pois quem decide se o projeto vai entrar ou não no PAC é o seu colegiado de ministros.”

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

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

Assim, o PAC 1 conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos (e indução de investimentos privados) nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas legais, regulatórias e institucionais de incentivo ao desenvolvimento econômico, melhorias na gestão pública, melhoria do ambiente de negócios e investimentos, estímulos ao crédito e ao financiamento, medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.¹⁶

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

15. Uma vez que o atual sistema político de coalizão presidencial sugere uma profusão de ideologias políticas não necessariamente alinhadas com a totalidade do projeto eleitoral vencedor.

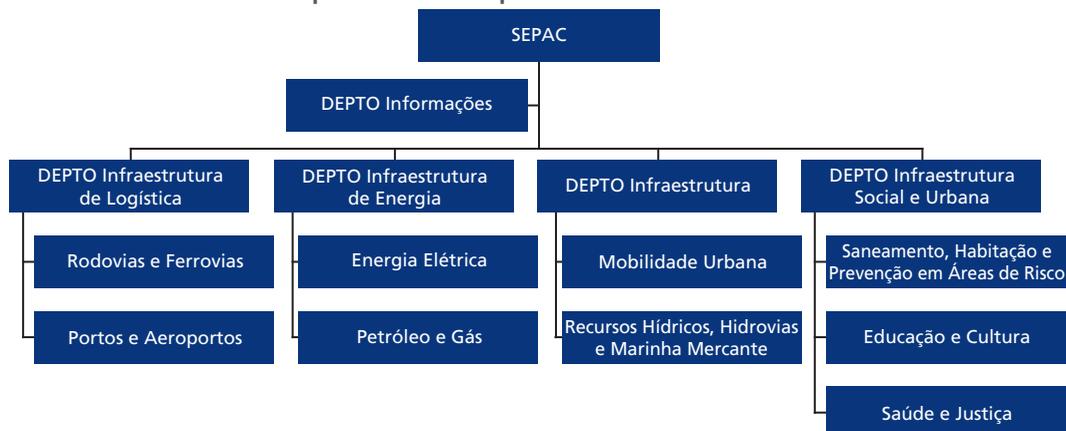
16. Grande parte das mesmas detalhada nas seções 4.1 e 4.2 adiante.

O PAC 2, por sua vez, buscando ir além e assumindo-se como principal componente estruturante e animador dos investimentos em infraestrutura do país, organizou-se a partir de seis áreas complementares, assim classificadas:

- Energia: investimentos para assegurar o suprimento de energia elétrica no país a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas. Busca promover também a exploração das novas jazidas de petróleo e gás natural descobertas na camada pré-sal na costa brasileira e a construção de refinarias para ampliar e melhorar a produção de derivados do petróleo no país. Tem como áreas prioritárias a geração e a transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, revitalização da indústria naval (marinha mercante), combustíveis renováveis, eficiência energética e pesquisa mineral (geologia e mineração);
- Transportes: tem como prioridade os investimentos em rodovias, portos, aeroportos e ferrovias do país, buscando otimizar o escoamento da produção brasileira e garantir a segurança dos usuários dos modais logísticos. Fazem parte também deste eixo obras em hidrovias e a disponibilização de equipamentos para estradas vicinais;
- Cidade Melhor: ações de infraestrutura social e urbana, com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes cidades brasileiras. Fazem parte desse eixo ações em saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação;
- Comunidade Cidadã: serviços sociais e urbanos nas grandes cidades brasileiras, com ações de ampliação na cobertura de serviços comunitários nas áreas de saúde, educação e cultura. Fazem parte desse eixo: unidades de pronto atendimento (UPAs), unidades básicas de saúde (UBS), creches e pré-escolas, quadras esportivas nas escolas e praças esportivas e de cultura;
- Minha Casa Minha Vida: programa habitacional para a contratação de unidades habitacionais com prioridade a famílias de baixa renda. Trouxe aperfeiçoamento das regras de financiamento e aprimoramento das moradias em relação à primeira fase (2009-2011);
- Água e Luz para Todos: investimentos para a universalização do acesso à água e energia elétrica no país. Fazem parte desse eixo os programas Luz para Todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos.

Para dar conta das atividades de coordenação e monitoramento das áreas citadas, a Sepac se organiza e opera conforme o organograma sugerido pela figura 5.

FIGURA 5
Estrutura Finalística aproximada da Sepac



Elaboração do autor.
Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

Entre as atividades da Sepac diretamente relacionadas aos seus principais objetivos estratégicos estão ações de: *i*) monitoramento dos empreendimentos do PAC, principalmente em relação à execução física das obras, efetuando intervenções e intermediações nas situações com algum grau de criticidade no andamento, para garantir o bom ritmo de sua execução; *ii*) participação nas discussões junto às várias instâncias de monitoramento do PAC, com o objetivo de aprimorar a gestão do programa, tornando mais célere a implementação dos planos, além da elaboração de medidas que garantam a eficiência e eficácia das estratégias adotadas; *iii*) participação na elaboração de planos e modelos a serem implementados, em continuidade ao objetivo de dotar o país de infraestrutura, acelerar o crescimento econômico e melhorar as condições de vida da população brasileira; *iv*) participação na definição do escopo e universo de novas categorias de empreendimentos do PAC, bem como na avaliação e seleção de projetos apresentados por proponentes em todas as esferas públicas, visando ao atendimento aos requisitos previamente elencados; *v*) participação na composição do orçamento anual dos ministérios quando se trata de ações previstas no PAC; *vi*) prestação de contas e promoção da transparência sobre o andamento do PAC a todos os segmentos da sociedade, por meio da publicação dos balanços quadrimestrais ou semestrais, cartilhas regionais, e disponibilização dos dados em portais dedicados ou compartilhados com outros órgãos; *vii*) levantamento e consolidação de dados quantitativos e qualitativos para subsidiar as pautas das agendas dos servidores públicos federais, quando se trata de assuntos pertinentes ao PAC; e *viii*) participação na elaboração de regulamentações tangíveis à gestão e ao controle na implementação dos planos lançados pelo programa (Decreto nº 7.470, de 4 de maio de 2011).

4 O PAC COMO PROMOTOR E INDUTOR DE INOVAÇÕES NO ÂMBITO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

4.1 Planejamento e gestão: marcos legais, institucionais e regulatórios

De acordo com Lascoumes e Le Galés (2012), os instrumentos na produção da ação pública revelam singularidades técnicas e históricas na estruturação de relações entre governantes e governados. Conforme os autores, a ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos políticos. Neste item, abordaremos o PAC como instrumento de ação pública que condiciona e promove determinadas configurações e ações do Estado para a materialização de um conceito de desenvolvimento declarado pelo programa.

Ainda segundo os mesmos autores, é relevante identificar e contextualizar o conjunto dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental, de tal maneira que: “um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador” (Lascoumes e Le Galés, 2012).

Ao abordar o PAC como um instrumento (ou por meio dos seus instrumentos), torna-se possível compreender aspectos decorrentes da implementação das políticas públicas que, pelas abordagens tradicionais, tornaria dificultada a compreensão da essência do programa. Para além do alcance ou não dos objetivos e das metas declaradas pelo PAC, esta abordagem pretende explorar como se deu a readequação da estrutura estatal brasileira, por meio da qual se buscou viabilizar os meios necessários para a execução de políticas públicas de infraestrutura nos últimos anos.

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

Entre tais alterações, dar-se-á destaque apenas às aquelas mais importantes (segundo nosso juízo), reportando para os balanços globais quadrienais do PAC 1 (Brasil, 2010) e PAC 2 (Brasil, 2014) uma listagem mais ampla divulgada pela própria Sepac. Ademais, seguiremos a mesma forma de classificação das medidas legais utilizada pela Sepac, a saber: *i*) medidas de gestão; *ii*) medidas de melhoria do ambiente de negócios e investimentos; *iii*) medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; *iv*) medidas fiscais de longo prazo; *v*) medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário; e *vi*) medidas de desoneração tributária.

QUADRO 1
Principais medidas de gestão (2007 a 2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Aperfeiçoamento da governança corporativa nas estatais	Decreto nº 6.021/2007	Maior transparência, controle e eficiência na gestão das estatais.
Criação de carreira de Analista de Infraestrutura com 800 cargos	Lei nº 11.538/2007 MP nº 407/2007	Concurso finalizado para contratação de 600 cargos, sendo 516 cargos de analista e 84 cargos de especialista.
Institui o Programa Luz Para Todos para o período 2011-2014	Decreto nº 7.520/2011 Decreto nº 7.656/2011	Os benefícios proporcionados pelo programa passam pela geração de empregos e pelo aumento da aquisição de equipamentos, como geladeiras e bombas d'água, que alavancaram a produção agrícola de pequenos produtores. Destaca-se ainda a melhoria na qualidade de vida, nas condições de moradia e nas atividades escolares das populações atendidas.
Criação do Regime Diferenciado de Contratação e extensão ao PAC	Lei nº 12.462/2011	Mais de 400 licitações já realizadas por RDC em mais de 20 entes federais nas áreas de logística, educação, saúde e ciência e tecnologia. Redução média do prazo da fase externa das licitações de aproximadamente 50%. Mais de 80 licitações lançadas por estados e municípios em contratos com a Caixa Econômica Federal, nas áreas de educação, habitação, saneamento, mobilidade urbana e turismo.
Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental	LCP nº 140/2011	Aumento da segurança jurídica dos empreendedores, favorecendo investimentos.
Reestruturação das áreas de planejamento, projetos e gestão - Secretaria de Aviação Civil	Lei nº 12.462/2011	A SAC foi criada para formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.
Criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL S.A.)	Lei nº 12.743/2012	Fortalecimento do planejamento logístico do país. A EPL foi instituída para subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações no âmbito das políticas de logística e transporte.
Lei dos <i>royalties</i> do Petróleo - regime de partilha de produção	Lei nº 12.734/2012	Distribuição das participações governamentais de forma a atender aos interesses nacionais, buscando a redução das desigualdades regionais e benefícios para as gerações presente e futuras.
Destinação dos <i>royalties</i> do petróleo para saúde e educação	Lei nº 12.858/2013	Destina as receitas de <i>royalties</i> e participação especial para a Educação e para a Saúde – 75% e 25% respectivamente – e define que 50% do Fundo Social seja aplicado em educação e saúde.
Criação da PPSA: Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A.	Decreto nº 8.063/2013	Responsável pela gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.
Simplificação de procedimentos para transferências de recursos federais para entes federativos	Decreto nº 8.113/2013	Agilização dos procedimentos de transferências para obras de acessos a instalações portuárias e terminais e de anéis e contornos urbanos.

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

QUADRO 2
Principais medidas de melhoria do ambiente de negócios (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Marco Regulatório/para o Setor de Saneamento	Lei nº 11.445/2007	Aumento do investimento do setor privado em saneamento. Participação privada não passava de 6% do setor até 2006, chegou a 7,5% em 2007, a 9,8% em 2008 e tem a expectativa de chegar a 30% nos próximos anos.
Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi)	Lei nº 11.488/2007 e Portaria nº 403/2013	Estabelece o procedimento de aprovação dos projetos de infraestrutura no setor de irrigação, com redução dos custos de instalação de infraestruturas e, com isso, o aumento da área irrigada.
Marco Regulatório da Mobilidade Urbana	Lei nº 12.587/2012	Institui uma política nacional de mobilidade urbana orientada pelos princípios da acessibilidade universal, da distribuição mais justa dos espaços urbanos, da prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. Normatiza a regulação dos serviços, os direitos dos usuários, as atribuições dos entes federativos, o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana.
Novo Marco Legal da Mineração	PL nº 5.807/2013 - Câmara dos Deputados	Melhoria do ambiente institucional e estímulo ao melhor aproveitamento de jazidas, ao controle ambiental e à atração de investimentos para o setor mineral, contribuindo para a elevação da competitividade das empresas de mineração.
Novo Marco Legal do Setor Portuário – Autorizações para Terminais Privados (TUPs)	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 8.033/2013	Entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014, a Secretaria autorizou 35 novas instalações portuárias privadas e duas ampliações de TUPs já em operação, totalizando R\$ 10,4 bilhões de investimentos. Outros 45 empreendimentos, orçados em R\$ 11,2 bilhões, estão em análise pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).
Instituição do Plano Nacional de Saneamento Básico	Portaria Interministerial nº 571/2013 (CC, MF, MS, MP, MMA, MI e MCidades)	Representa um marco no planejamento de longo prazo do setor, definindo suas metas em todo o País para os próximos 20 anos, com investimentos estimados em R\$ 508 bilhões.
Instituição e aprimoramento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	Lei nº 11.977/2009 Lei nº 12.249/2010 Lei nº 12.424/2011 Lei nº 12.693/2012 Lei nº 12.722/2012	Foram contratadas mais de 3 milhões de moradias e entregues mais de 1,5 milhão, e estima-se que o Programa gerou uma média anual de mais de 920 mil empregos diretos e indiretos, uma renda adicional média de R\$ 22,1 bilhões por ano e que tenha sido responsável direto por fomentar negócios nos mercados de materiais e serviços da construção da ordem de R\$ 15,4 bilhões por ano.
PIL Aeroportos – Programa de Concessão de Aeroportos	Decretos nº 6373/2008, nº 7.531/2011 e nº 7.896/2013	Realizados 6 leilões para concessão dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante/RN, Brasília/DF, Guarulhos/SP, Campinas/SP, Confins/MG e Galeão/RJ. Entregue Terminal de Passageiros e Sistemas de Pista e Pátio do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, ampliação do TPS dos aeroportos de Brasília/DF, Guarulhos/SP e Viracopos/SP. Investimentos previstos de R\$ 26 bilhões.
Criação do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC)	Lei nº 12.462/2011 Lei nº 12.648/2012	Os recursos do FNAC são aplicados exclusivamente no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.
Novo Marco Regulatório de Ferrovias e PIL Ferrovias – Programa de Concessão de Ferrovias	Decreto nº 8.129/2013 Decreto nº 8.134/2013	Institui a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal, voltada para o desenvolvimento do setor ferroviário e para a promoção de competição entre os operadores ferroviários e reestrutura a Valec para atuar nesse novo modelo. Lançados em junho/2014 Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) de 6 ferrovias, com total de 4.676 km.

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

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

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Redução da TJLP e redução dos Spreads do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano.	Resolução CMN 3498/2007	Aumento dos desembolsos do banco com menor custo para os tomadores de financiamentos
Criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com Recursos do FGTS	Lei nº 11.491/2007 IN CVM 462/2007 Resoluções CCFGTS 545, 551, 552 e 553	O regulamento do Fundo foi aprovado pela CVM em 21/02/2008. FI-FGTS encerrou 2009 com comprometimento total dos recursos alocados – R\$ 17,5 bilhões, dos quais foram desembolsados R\$ 13,7 bilhões. Para os investimentos já contratados, prevê-se a geração de 650 mil empregos diretos e 400 mil indiretos.
Concessão de Crédito à Caixa para Aplicação em Saneamento e Habitação	Lei nº 11.485/2007	Patrimônio de referência da CAIXA ampliado em 13/06/2007.

(Continua)

(Continuação)

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

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

QUADRO 4 Principais medidas fiscais de longo prazo (2007-2014)

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

Fonte: Balanços do PAC, Brasil 2010 e Brasil 2014a.

QUADRO 5 Principais medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário (2007-2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Criação da Receita Federal do Brasil	Lei nº 11.457/2007 Instrução Normativa nº 829, de 2008	Unidades de atendimento (CAC e ARF), em todo o país, já estão funcionando com atendimento unificado. Nas Delegacias de Julgamento e no Conselho de Contribuintes já estão funcionando as Turmas de Julgamento do Contencioso Previdenciário.
Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e Nota Fiscal Eletrônica	Decreto nº 6.022/2007	Escrituração Contábil Digital (ECD) e Escrituração Fiscal Digital (EFD) PVA (Programa Validador e Assinador) já se encontra em operação para validação e transmissão da EFD desde 02/01/2010; Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) Mais de 1,75 bilhão de NF-e emitidas – Total superior a R\$ 64,5 trilhões, mais de 373 mil emissores; Todas as Unidades da Federação estão autorizando NF-e.

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

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

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Desoneração de Obras de Infraestrutura (REIDI)	Lei nº 11.488/2007, Decretos nº 6.144/2007 e nº 6.167/2007	Aprovados 422 projetos pelo MME de geração e de transmissão de energia.
Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas	Lei Complementar nº 123/2007	Adesões ao Simples Nacional: aproximadamente 4,3 milhões de empresas e criação de mais de 700 mil novas empresas.
Recuperação acelerada dos créditos de PIS e COFINS em Edificações	Lei nº 11.488/2007	Renúncia fiscal prevista – R\$ 1,15 bilhão em 2007, R\$ 2,3 bilhões em 2008, R\$ 2 bilhões em 2009 e R\$ 1,9 bilhão em 2010.
Depreciação acelerada para máquinas e equipamentos	Lei nº 11.482/2007	Renúncia prevista – R\$ 900 milhões por ano.
Prorrogação da cumulatividade do PIS e da COFINS na construção civil	Lei nº 11.434/2006	Renúncia prevista – R\$ 600 milhões em 2007, R\$ 1,1 bilhão em 2008, R\$ 1,2 bilhão em 2009 e R\$ 1,3 bilhão em 2010.
Reporto. Prorrogação do prazo e ampliação das desonerações de II, IPI e PIS/COFINS sobre a importação e venda de máquinas e equipamentos empregados no setor portuário	Leis nº 12.715/2012 e nº 12.688/2012	Desoneração de R\$ 1,0 bilhão em 2012-2014.

(Continua)

(Continuação)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Regime Especial de Tributação para a construção e reforma de creches e pré-escolas, com pagamento unificado de 1% sobre a receita da obra em substituição ao PIS/Pasep e Cofins, IRPJ e CSLL	Lei nº 12.715/2012	Reduz o custo da construção de creches e pré-escolas no país.
Desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos para 56 segmentos da indústria, comércio e serviços	Leis nº 12.546/2011, nº 12.715/2012, nº 12.794/2012 e nº 12.844/2012	Desoneração de R\$ 37,5 bilhões em 2012-2014.
Desoneração de IPI sobre materiais de construção	Decretos nº 7.542/2011, nº 7.796/2012 e nº 7.879/2012	Desoneração de R\$ 7,6 bilhões em 2011-2014.
Desoneração de IPI e depreciação acelerada sobre bens de capital	Leis nº 12.794/2012 e nº 12.788/2012 e Decretos nº 7.543/2011, nº 7.796/2012 e nº 7.879/2012	Desoneração de R\$ 7,8 bilhões em 2011-2014.
REIF, Retid, Recine e Retaero. Desoneração de IPI e PIS/Pasep e Cofins em projetos da indústria de fertilizantes, produtos das indústrias de defesa e aeroespacial	Lei nº 12.598/2011 e nº 12.794/2012 e Decretos nº 7.923/2013 e 8.122/2013	Desoneração de R\$ 0,7 bilhão em 2011-2014.
Redução a zero das alíquotas de PIS/Pasep e Cofins sobre serviços de transporte coletivo municipal de passageiros	Lei nº 12.860/2013	Desoneração de R\$ 2,2 bi em 2013-2014, reduzindo os custos e incentivando o transporte coletivo no país.

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

Evidentemente, nem todas as medidas supracitadas aconteceram apenas em função do PAC, mas sem dúvida se deram no contexto positivo de influência mais geral do programa. Isto porque o PAC forjou uma mudança de postura do governo no sentido de buscar resolver de maneira proativa alguns dos entraves históricos do investimento e do crescimento no Brasil. E ainda que essa profusão legislativa tenha se dado, em alguns casos, de maneira circunstancial, ou seja, sem estudos prévios aprofundados que fundamentariam melhor as escolhas realizadas, o fato é que as medidas criaram um ambiente de transformação da relação do Estado com o mercado e com a própria sociedade, instaurando uma perspectiva real, primeiro, de preocupação com a implementação de políticas públicas em várias áreas programáticas da atuação governamental e, segundo, de realização e cumprimento efetivo de objetivos, metas e prazos no âmbito da administração pública federal.

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

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

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

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

Desde então, uma série de outras pequenas medidas de grande impacto foram sendo introduzidas nas referidas leis (LDO e LOA) que anualmente direcionam e viabilizam o orçamento federal da União. Sem ser exaustivo, é possível mencionar algumas delas, tais como: *i*) supressão gradativa de novas rubricas de investimentos da conta final do *superavit* fiscal anual, tais como gastos de investimentos das estatais e de estados e municípios, todos, ano após ano, incorporados à carteira do PAC; *ii*) supressão gradativa de gastos prioritários do governo federal da mesma conta final do *superavit* primário anual, tais como gastos com os programas Brasil sem Miséria (responsável pelo pagamento do Bolsa Família), Pronatec (de expansão física da rede de escolas de formação profissional), Mais Médicos e outros, o que, na prática, passou a significar um abrandamento do contingenciamento orçamentário tradicional, agora um *contingenciamento seletivo*, relativamente aos programas considerados prioritários pelo governo federal;¹⁷ *iii*) alterações na forma de aglutinação das ações orçamentárias, visando alargar a unidade mínima de execução do gasto público, com vistas a ampliar a flexibilidade alocativa do gasto no interior dos respectivos planos orçamentários; entre outras.¹⁸

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

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

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

O RDC já introduz uma mudança de mentalidade na formulação dos objetivos da licitação. (...) Embora a redação atual da Lei 8.666/1993, dada pelo Plano Brasil Maior, já fale em utilização das licitações para a promoção do desenvolvimento sustentável, o RDC é o primeiro a enumerar claramente os vetores de desenvolvimento a nortear o processo e a falar em eficiência e competitividade. Essa recente diferença de mentalidade, por si só, já é revolucionária.

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

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

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

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

Fonte: DNIT e Sepac-MP. Elaboração Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasil, 2014c.

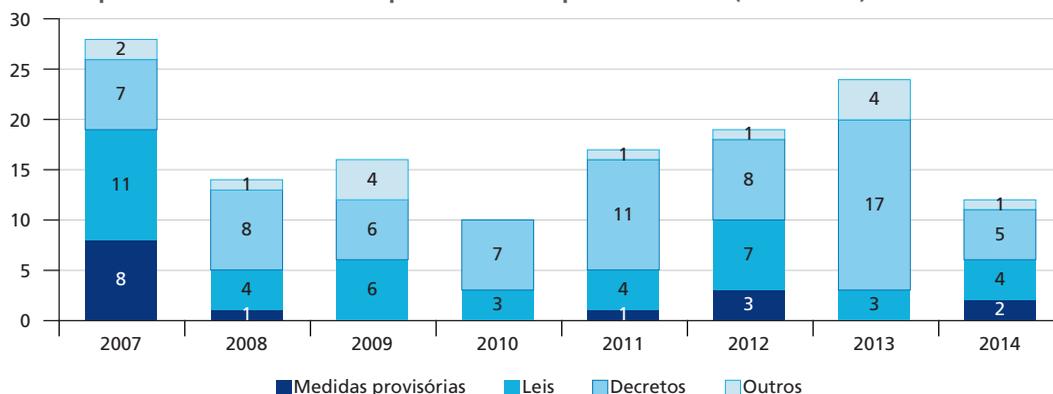
Em ambos os casos citados (mudanças na LDO e LOA, e criação e extensão do RDC ao PAC), fator fundamental para o êxito dos novos projetos de investimento foi a expansão concomitante que houve no campo das concessões de crédito (mormente o crédito público de longo prazo), fenômeno que pôde ser observado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

Houve um expressivo aumento do crédito no governo Lula, com um aumento de 26 pontos percentuais (p.p.) do PIB, em dezembro de 2002, para 45 p.p. do PIB, em dezembro de 2010.

A elevação das operações de crédito implicou na amplificação da capacidade de gasto tanto das pessoas físicas quanto das jurídicas. O crescimento do crédito, inicialmente, foi liderado pelo setor privado e com recursos livres e, em um segundo momento, foi capitaneado pelo crédito direcionado. As pessoas físicas foram as primeiras contempladas nesse processo, ou seja, ainda em 2004, enquanto, somente em 2006-2007, o ritmo de concessão de crédito à pessoa jurídica se acelerou. O sistema financeiro privado iniciou o processo de aumento de concessão de crédito, mas, em um segundo momento, a atuação dos bancos federais – especificamente, o BB, a CAIXA e o BNDES – foi fundamental ao atenuar a tendência à queda na oferta de crédito com recursos livres e aumentar o direcionado.

De toda maneira, para além das medidas em destaque nos quadros supracitados, cujo detalhamento explicativo extrapolaria os limites deste texto, foi possível contabilizar, em trabalho realizado por Soares e Assunção (2015), um total de 140 ações normativas para a execução do programa, entre 2007 e 2014, conforme distribuição anual apresentada no gráfico 11.

GRÁFICO 11
Impacto normativo do PAC: quantitativo e tipos de normas (2007-2014)



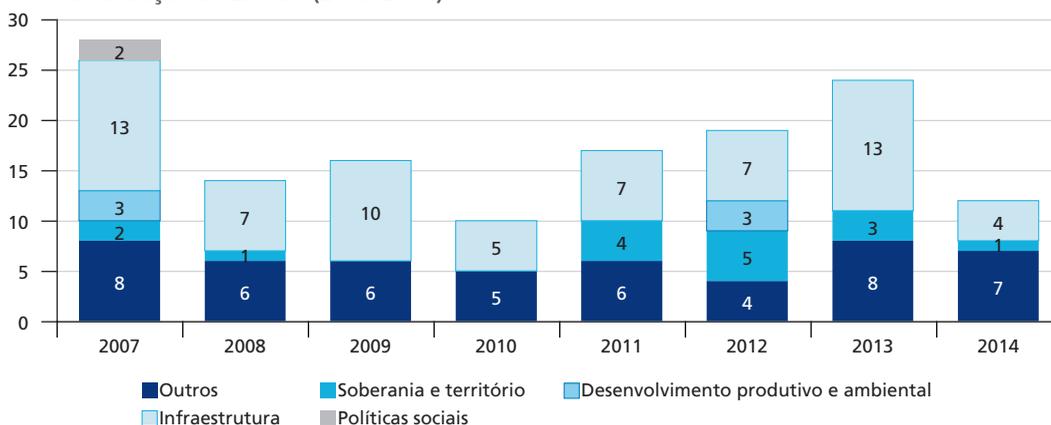
Fonte: Soares e Assunção (2015).
Elaboração do autor.

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

Adicionalmente, o gráfico 12 buscou reagrupar as normas por determinadas áreas programáticas de atuação do Estado.¹⁹ No gráfico 12 fica clara a intenção do programa em priorizar a condução de projetos de infraestrutura.

GRÁFICO 12

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



Fonte: Soares e Assunção (2015).
Elaboração do autor.

4.2 Planejamento e monitoramento: abordagem inovadora, perfil e estilo da burocracia de médio escalão

Com base nessas informações, Soares e Assunção (2015) corroboram a percepção de Pires (2015), que, ao investigar as interações e práticas cotidianas da burocracia de médio escalão responsável pela articulação e coordenação geral das diversas linhas de ação do PAC explicitadas na seção anterior, afirmou ser o PAC um programa não apenas de aceleração do crescimento, mas, inclusive, de *aceleração da ação governamental*, voltado à implementação multissetorial de projetos prioritários na área da infraestrutura.

Tais características cumpridas pelo programa, no sentido da articulação e coordenação governamental em ambiente político-institucional complexo como o brasileiro,

19. Este agrupamento de políticas está sendo trabalhado e desenvolvido no bojo do Projeto "Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo", coordenado por José Celso Cardoso Jr. Assim, as políticas foram reunidas com base em programas temáticos e áreas programáticas pensadas a partir do Plano Plurianual da União, o PPA 2012-2015. As políticas sociais englobam: seguridade social; direitos humanos e segurança pública; e educação, esportes e cultura. As políticas de soberania, território e gestão englobam: soberania e território; e política econômica e gestão pública. As políticas de infraestrutura englobam: planejamento urbano, habitação, saneamento e usos do solo; energia e comunicações; e mobilidade urbana e transportes. As políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental englobam: desenvolvimento produtivo com inovação; e desenvolvimento produtivo com sustentabilidade.

dependeriam fortemente do perfil e estilo de atuação da chamada burocracia de médio escalão, objeto principal da pesquisa empírico-qualitativa de Pires (2015). Burocracia essa diretamente responsável pela formulação e operacionalização de parte significativa das normas legais, institucionais e regulatórias elencadas.

Vale enfatizar que o Gepac é formado por uma burocracia qualificada e de confiança dos tomadores de decisão, cada qual representando seu campo de atuação e seus interesses na política. Pode-se dizer que ela está formada por servidores e comissionados que, juntos, representam um conjunto variado de atores que desempenham funções de gestão intermediária (como diretores, gerentes, coordenadores), situando-se entre o nível operacional, responsável pela execução, e o alto escalão das burocracias, responsável pela formulação e tomada de decisão estratégica.

Esse corpo burocrático tem como foco viabilizar a implementação do programa e, por isso, busca identificar riscos, entraves e potencialidades, agindo como instância facilitadora da gestão, de forma tempestiva e assertiva. Cabe ao grupo as definições gerais do processo de monitoramento, mantendo o CGPAC informado de todas as pendências e ritmo de andamento dos empreendimentos, bem como de situações de ordem política que envolvam alterações significativas na execução das ações do PAC e que fujam do campo decisório dos atores participantes do Gepac.

Ainda no que toca ao monitoramento, é importante dizer que a revalorização do planejamento, induzida de certa maneira pelo PAC, trouxe para o centro das atenções a necessidade de aperfeiçoamento das práticas referentes ao monitoramento das agendas prioritárias de governo. A ideia é que a atividade de monitoramento não se resume, e tampouco encerra suas potencialidades, apenas com atividades de cobrança por resultados, prestação formal de contas ou mesmo com atividades procedimentais de controle, apesar de se considerar todas essas dimensões relevantes e necessárias sob certos aspectos.

De fato, o monitoramento das políticas encontra lugar de destaque na prática governamental quando se considera que essa atividade é, fundamentalmente, de aprendizado coletivo e institucional sobre vários níveis da realidade de implementação das ações de governo. Focada na viabilização das entregas de bens e serviços à sociedade, o monitoramento fornece subsídios tempestivos para o processo complexo – e, até certo ponto, indeterminado – de tomada de decisões pelas instâncias superiores (Cardoso Jr., 2015).

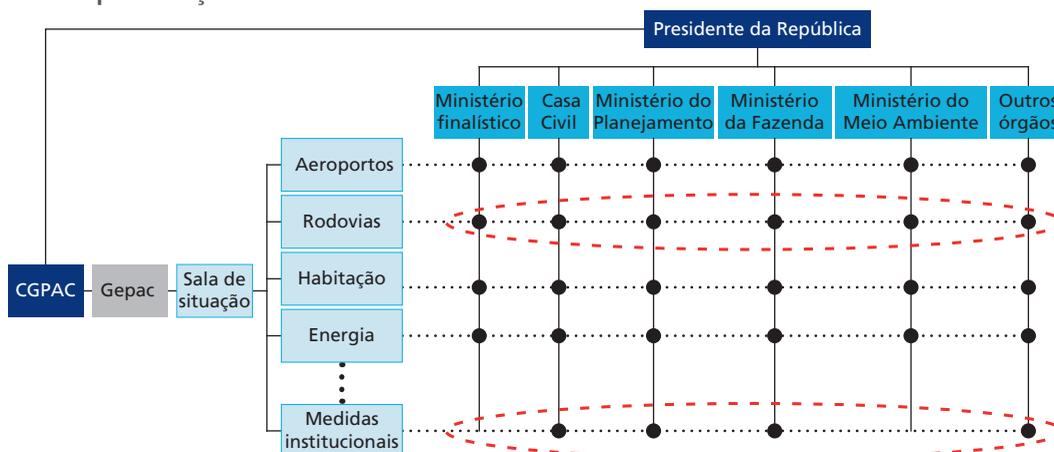
A atividade de monitoramento do PAC é conduzida pela Sepac, com foco na viabilização dos empreendimentos. Portanto, ela objetiva assegurar as metas do programa, gerenciar riscos à ação dos executores, identificar e promover soluções aos entraves que

envolvem a execução e divulgar o andamento das ações do programa para a sociedade, por meio de balanços quadrimestrais de situação e andamento dos empreendimentos.

A condução do monitoramento se baseia na estrutura de gestão do PAC (figuras 4 e 5) e ocorre em diversas frentes de atuação, desde o acompanhamento intensivo da Sepac por meio, essencialmente, das “salas de situação”, até as dinâmicas que envolvem as especificidades de cada política durante a implementação. Estas são diversas e operam no campo de atuação de cada política, ou seja, a execução de creches e pré-escolas exige uma forma de acompanhamento diferente da execução de obras de saneamento, por exemplo. Além disso, são conduzidas por ministérios diferentes e com metodologias e categorias próprias de monitoramento. Neste estudo abordar-se-á apenas o monitoramento feito no âmbito do Gepac, de modo a se identificar o instrumental utilizado que coordena essas diversas formas de acompanhamento e as inovações metodológicas que essa instrumentação promoveu na gestão do programa.

A *sala de situação* é o principal componente dessa atividade. Ela se constitui de instâncias temáticas permanentes, responsáveis pelo monitoramento periódico, geralmente mensal, das principais etapas de execução das obras e dos projetos que compõem o PAC. É composta pelos representantes do Gepac, pelos órgãos executores e, em situações específicas, por outras instituições convidadas. Se a discussão envolver, por exemplo, alguma pendência de natureza ambiental, os órgãos responsáveis pelo assunto serão convidados a participar da sala de situação para que uma proposta de solução seja coletivamente acordada e levada ao conhecimento do CGPAC, caso seja necessário (figura 6).

FIGURA 6
Representação sintética do Modelo de Monitoramento do PAC



Fonte: Sepac. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Elaboração do autor.

Nesse ambiente de troca de informações são discutidos em detalhes o andamento dos empreendimentos, os entraves à execução, as alternativas possíveis para superação das dificuldades, as atualizações dos projetos, o acompanhamento físico/financeiro das metas, os cronogramas de execução, os prazos contratuais, as necessidades de intervenções políticas, enfim, todo e qualquer assunto relacionado à execução das obras.²⁰ As salas de situação são conduzidas pela Sepac, que estabelece as pautas de tratativas comuns e as orientações gerais das atividades de monitoramento. Não obstante, as reuniões podem ser provocadas por qualquer um dos atores envolvidos com a execução, desde que o assunto seja relevante, premente e de interesse coletivo.

A atividade de monitoramento do PAC também possui vertente ativa e propositiva. Os debates provenientes das salas de situação podem gerar sugestões de aprimoramento da gestão, posteriormente traduzidas em diretrizes normativas para a administração pública, quando validadas nas diversas dimensões políticas envolvidas, ou seja, não circunscritas apenas ao poder Executivo, mas incluindo também momentos de contestação e validação no âmbito dos demais poderes.

De maneira geral, as salas de situação envolvem o tratamento de informações de natureza quantitativa e qualitativa. As de natureza quantitativa traduzem em números o andamento do empreendimento, como a execução física, a execução financeira e as metas intermediárias atingidas. Já as de natureza qualitativa possuem teor subjetivo e resultam de diagnósticos sobre a implementação do empreendimento. Elas revelam resultados parciais obtidos, principais restrições à execução, impactos sociais locais, possíveis providências a serem tomadas etc. A análise detalhada das informações supracitadas por uma rede de atores com saberes e responsabilidades diversas facilita a compreensão da realidade de execução da política e permite uma coordenação intragovernamental mais efetiva, com encaminhamentos assertivos e pactuados coletivamente.

Como resultado prático desse tipo de abordagem, a quantidade de obras paralisadas no âmbito do PAC reduziu-se praticamente a zero durante o PAC 2, sendo, ademais, significativa a diferença no quantitativo de paralisações recomendadas pelo Tribunal de Contas da União quando as obras pertencem ou não ao PAC (tabela 2).

20. Ressalta-se que os pontos citados não necessariamente são tratados em todas as Salas de Situação. Ademais, a troca e a disponibilidade de informações nem sempre ocorre de maneira premente e aceitável, o que corrobora a ideia de que a administração pública opera em ambientes complexos, preechidos de disputas e contradições. Negar essa realidade prejudica o entendimento da situação, enfraquece a atuação dos gestores envolvidos e dificulta a entrega de bens e serviços à sociedade.

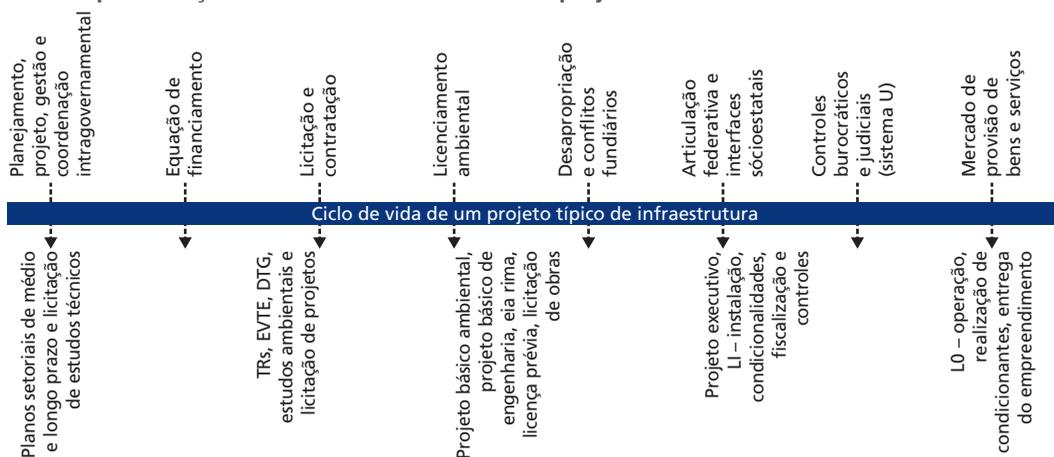
TABELA 2
Total de obras paralisadas pelo Congresso Nacional, por indícios de irregularidades – Brasil (2007-2014)

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

Fonte: LOA, Siop. Elaboração: Ribeiro, 2014, p. 25-26.

Esses resultados decorreram de uma conjunção de fatores, cada qual atuando sobre uma ou mais das etapas do ciclo de vida de um projeto típico de infraestrutura, tal como ilustrado pela figura 7.

FIGURA 7
Representação sintética do ciclo de vida de projetos de infraestrutura no Brasil



Fonte: Sepac, a partir de informações disponíveis no portal: <www.sepac.gov.br>.

Entre tais fatores, cabem destacar: *i*) algumas atividades de monitoramento intensivo realizadas em conjunto com o TCU; *ii*) a criação de um grupo especial da Advocacia - Geral da União (AGU), responsável por acompanhar processos judiciais relacionados ao PAC; *iii*) a maior celeridade na transferência de recursos do PAC para estados e municípios, após terem recebido *status* de transferências obrigatórias da União; *iv*) a redução do tempo de liberação de recursos para obras de saneamento e habitação com contrapartidas de estados e municípios; *v*) a identificação e classificação dos gastos do PAC como recursos não contingenciáveis do orçamento, e a sua retirada do cômputo do *superavit* fiscal primário anual; *vi*) a simplificação de procedimentos para o licenciamento ambiental; *vii*) os aprimoramentos das modalidades e processos

de licitações e contratações de obras públicas, notadamente a criação e expansão do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) ao PAC; e *viii*) finalmente, a recomposição da capacidade técnica e planejadora do Estado na elaboração, execução e acompanhamento dos projetos de infraestrutura, por meio da criação de novas empresas públicas, tais como a EPE (Empresa de Planejamento Energético, em 2003), a EPL (Empresa de Planejamento e Logística, em 2012), a Embrapii (Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial, em 2013), a PPSA (Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural, a Pré-Sal Petróleo S.A., em 2013), bem como a recomposição de quadros em carreiras estratégicas do Estado, tais como Gestores Públicos (EPPGG), Analistas de Finanças e Controle (AFC), Analistas de Planejamento e Orçamento (APO), Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPP), além da criação das carreiras de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) e Analista de Políticas de Infraestrutura (AIE) no âmbito do MP (tabela 3).²¹

TABELA 3

Número de servidores e órgãos de exercício dos cargos e carreiras de planejamento do governo federal – posição em janeiro de 2015

Órgãos de exercício	EPPGG ¹	APO ²	ATPS ³	AIE ⁴	EIS ⁴	ATI ⁵	TPP ⁶	Total
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	179	309	-	89	3	148	3	731
Presidência da República	131	29	16	65	1	23	11	276
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)	8	-	-	-	-	1	213	222
Ministérios Infraestrutura (Cidades, Integração Nacional, Minas e Energia, Transportes e Comunicações)	81	32	14	447	44	29	-	647
Ministérios Sociais (Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Justiça, Esporte, Cultura, Trabalho e Previdência)	254	59	768	16	0	55	1	1153
Ministérios Econômicos (Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Turismo, Pesca, Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário).	148	29	40	12	1	31	2	263
Outros Ministérios (Defesa, Relações Exteriores, AGU e CGU)	18	32	0	1	0	17	-	68
Administração indireta	165	28	0	125	17	54	1	390
Subtotal	984	518	838	755	66	358	231	3750
Poderes Legislativo e Judiciário Federal	23	9	-	-	-	-	2	34
Estados, municípios, empresas (governo e Legislativo)	18	10	-	2	3	-	3	36
Total	1.025	537	838	757	69	358	236	3.820

Fonte: SIAPE, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Elaboração: Pagnussat (2015).

Obs.: O agrupamento dos ministérios por áreas temáticas levou em consideração a concentração dos programas desses ministérios no PPA 2012-2015.

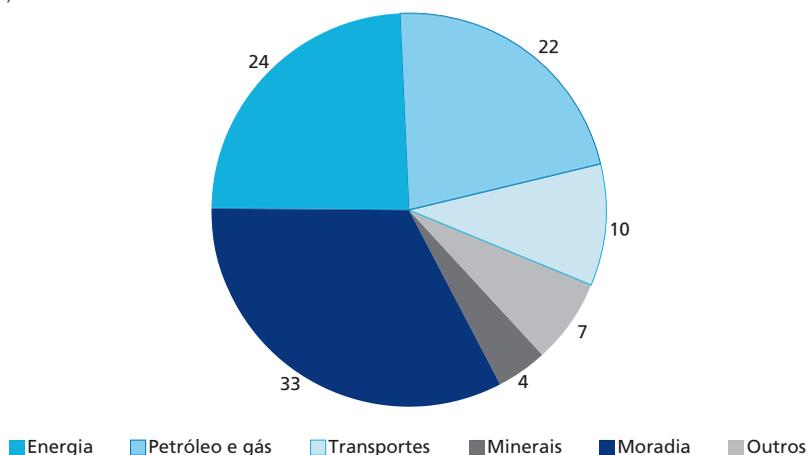
21. O cargo de *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental* (EPPGG) foi criado em 1989, e desde então foram realizados 11 concursos com 1.439 vagas autorizadas e 16 cursos de formação. O cargo de *Analista de Planejamento e Orçamento* (APO) foi criado em 1987, e desde então foram realizados 11 concursos com 902 vagas autorizadas e 17 cursos de formação. O cargo de *Analista Técnico em Políticas Sociais* (ATPS) foi criado em 2009, e desde então foi realizado apenas um concurso com 1.030 vagas autorizadas para nomeação e apenas 1 curso de formação. O cargo de *Analista de Infraestrutura* (AIE) e o cargo isolado de *Especialista em Infraestrutura Sênior* (EIS) foram criados em 2007, e desde então foram realizados 3 concursos para preenchimento dos 800 vagas para AIE e 84 para EIS. O cargo de *Analista em Tecnologia da Informação* foi criado em 2006. O cargo de *Técnico de Planejamento e Pesquisa* (TPP) do Ipea foi criado em 1974.

5 O DESEMPENHO DO PAC EM TERMOS DE EXECUÇÃO FINANCEIRA E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PRIORITÁRIAS DE INFRAESTRUTURA

5.1 Evolução global da execução financeira no período 2007-2014

Como visto até aqui, o PAC se constituiu e se viabilizou como uma carteira específica e prioritária de investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana. Mas o PAC não representa, evidentemente, a carteira total de empreendimentos em infraestrutura previstos no país. Da ótica federal, tal carteira ampliada de investimentos em infraestrutura foi projetada de modo mais aproximado pelo Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. O valor total estimado, incluindo aportes do setor público federal e privado, seria da ordem de R\$ 1,2 trilhão para o quadriênio considerado pelo PPA, dividido, percentualmente, da forma como indicado no gráfico 13.

GRÁFICO 13
Investimentos globais (públicos e privados) em infraestrutura previstos no PPA 2012-2015 (Em %)



Fonte: PPA 2012-2015 (Brasil, 2014b).

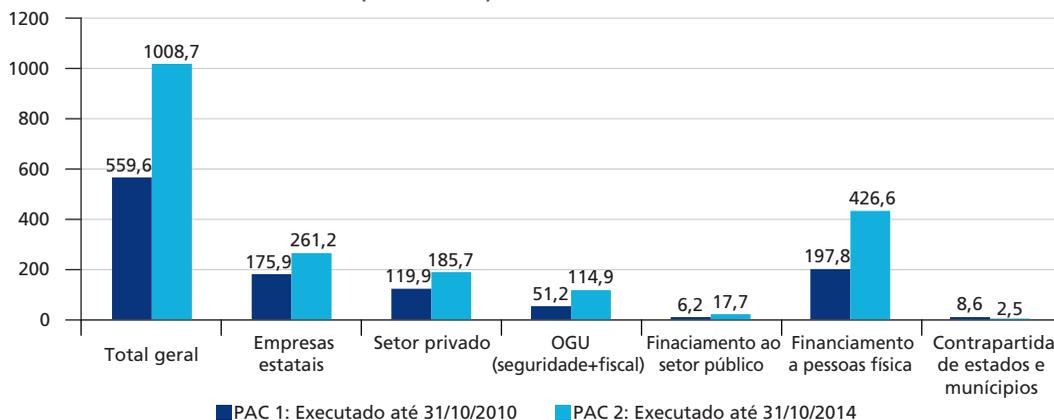
Elaboração do autor.

Obs.: Investimentos globais (públicos e privados) em infraestrutura previstos no PPA 2012-2015 sobre o total estimado de R\$ 1,2 trilhão.

Do total estimado pelo PPA 2012-2015, cerca de R\$ 1,008 trilhão teriam sido executados no âmbito do PAC 2, ou seja, entre 2011 e 2014 (gráfico 14). Desses, destaquem-se as rubricas de investimentos diretos das empresas estatais, do setor privado e os investimentos diretamente financiados pelo orçamento geral da União. Em adição, particularmente expressivos são os valores associados aos financiamentos habitacionais a pessoas físicas do programa Minha Casa, Minha Vida, os quais mais que duplicaram do PAC 1 para o PAC 2.

GRÁFICO 14

Comparativo da evolução global dos valores pagos pelo PAC – segundo fontes principais de financiamento – Brasil (2007-2014)²²



Fonte: Sepac. (Brasil 2010; 2014a).

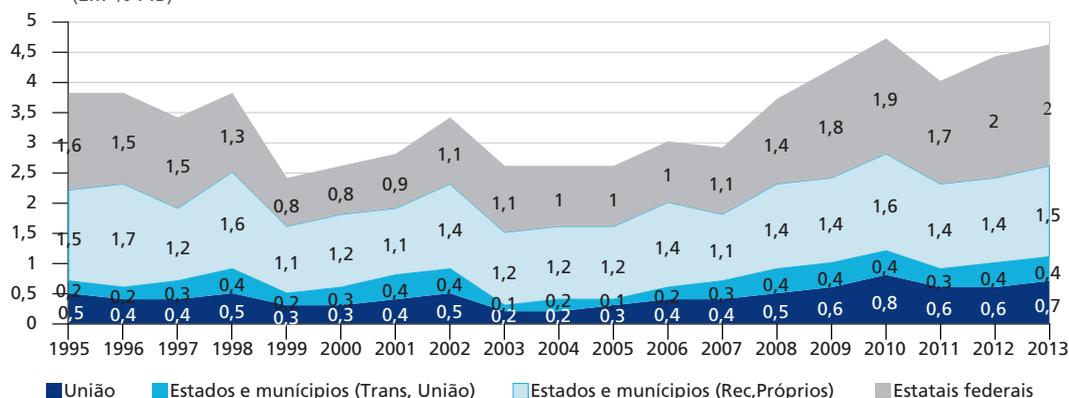
Elaboração do autor.

Obs.: Valor pago (em R\$ bilhões) relativo ao Orçamento Fiscal e Seguridade a preços correntes em 31/12 de cada ano.

Em termos mais concretos, quando se mira a evolução da participação dos investimentos globais (e não somente em infraestrutura) realizados apenas pelo setor público, mas considerando agora os aportes totais da União (por meio do seu orçamento fiscal), das empresas estatais federais, dos estados e municípios (sendo parte recursos próprios, parte transferências da União), corrobora-se a assertiva de que os mesmos de fato cresceram consistentemente entre 2007 e 2010, sob influência direta do PAC 1, sofreram pequenas reduções em todos os níveis em 2011, como reflexo da mudança de governo e da crise internacional em curso, mas voltaram a subir posteriormente, sempre puxados pelos investimentos das estatais, no âmbito já do PAC 2, mas com participação ativa dos investimentos próprios (complementares ou não ao PAC) promovidos por estados e municípios (gráfico 15).

22. Vale notar que os valores referentes à execução global do PAC são diferentes daqueles apresentados pela execução das ações concluídas. Estas consideram apenas os valores executados das ações previstas e que foram concluídas no período estabelecido dentro da vigência do plano. Na execução global são contabilizados os valores de empreendimentos que possuem prazo de conclusão superior ao período de 4 anos, que em tese é o período de referência de cada uma das edições até agora havidas do PAC, isto é: PAC 1 entre 2007 e 2010, e PAC 2 entre 2011 e 2014. Além disso, na execução global, os valores do Fundo de Marinha Mercante, de concessões aeroportuárias, de financiamento habitacional/SBPE e do programa Minha Casa, Minha Vida, correspondem aos valores totais contratados.

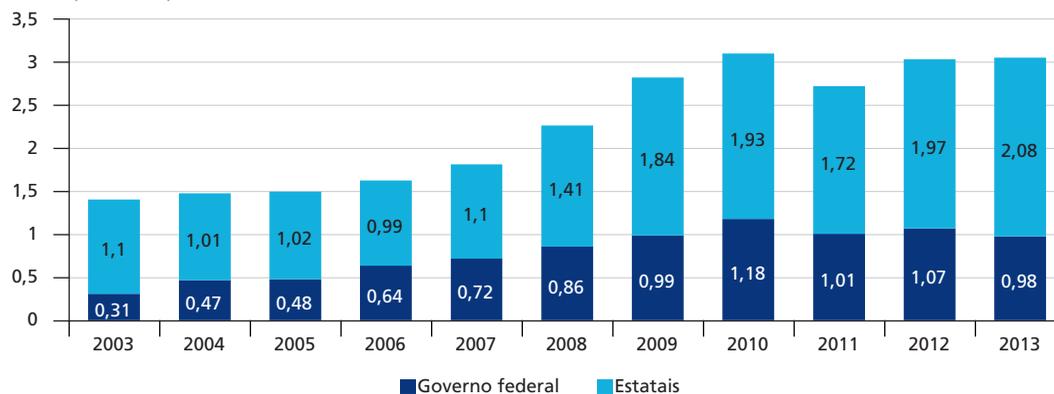
GRÁFICO 15
Investimento da União, empresas estatais, estados e municípios – Brasil (1995-2013)
 (Em % PIB)



Fonte: Ministério da Fazenda.
 Elaboração do autor.

Descendo mais um degrau, e atendo-se, então, apenas aos dados de investimentos do governo federal e a suas empresas estatais como porcentagem do PIB, vê-se que, embora ligeiramente diferentes do gráfico anterior, os valores do gráfico 16 confirmam a tese da primazia do PAC como promotor e indutor do investimento (público e privado) e do crescimento econômico brasileiro entre 2007 e 2014.

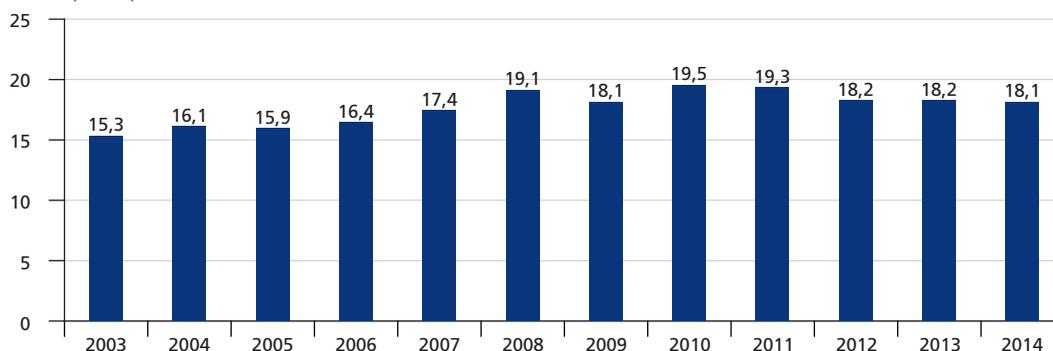
GRÁFICO 16
Investimento do governo federal e das empresas estatais – Brasil (2003-2013)
 (Em % PIB)



Fonte: Ministério da Fazenda.
 Elaboração do autor.

Em poucas palavras, é possível afirmar que: *i*) o investimento federal capitaneado pelo PAC emulou o investimento próprio dos demais entes da Federação; e *ii*) o investimento público de fato operou como indutor do investimento privado. Tudo somado, a taxa de investimento global da economia brasileira cresceu de modo mais expressivo a partir de 2007, estabilizando-se em patamar ainda aquém das necessidades do país, mas, sem dúvida alguma, em nível superior à média histórica da década de 1990 (gráfico 17).

GRÁFICO 17
Taxa de investimento – Brasil (2003-2014)
(Em %)

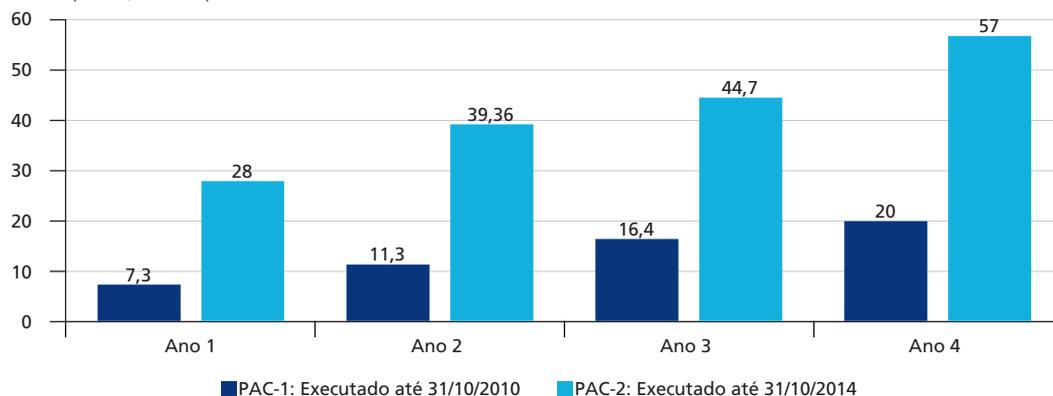


Fonte: Magalhães, 2015.

Elaboração do autor.

Obs.: Para o ano de 2014 as estimativas foram consideradas baseadas no primeiro trimestre de 2014 (comparação com doze meses anteriores).

GRÁFICO 18
Comparativo da evolução global dos valores pagos pelo PAC entre os anos equivalentes de implementação do programa – Brasil (2007-2014)
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Sepac. (Brasil 2014a).

Elaboração do autor.

Obs.: Valor pago (em R\$ bilhões) relativo ao Orçamento Fiscal e Seguridade a preços correntes em 31/12 de cada ano. Os valores para o ano de 2014 foram estimados pelos autores.

Atendo-se apenas ao PAC, o gráfico 18 mostra, comparativamente, a evolução global dos valores executados pelo PAC entre os anos correspondentes de implementação do programa, ou seja: PAC 1 (2007-2010) e PAC 2 (2011-2014).

Vê-se que os valores nominais mais que duplicam, nas comparações ano a ano, em indicação clara de que o programa foi ganhando consistência e celeridade ao longo do tempo, tanto em sua capacidade de mobilização de *funding* como de gasto. Esse comportamento está diretamente relacionado, por um lado, ao ciclo de maturidade dos projetos de infraestrutura contemplados na carteira do PAC; e por outro, ao conjunto de inovações regulatórias, institucionais e normativas, listadas e comentadas na seção anterior. Juntos, ambos os aspectos produzem – e explicam – o impacto positivo sobre as capacidades de planejamento e execução física e financeira do Estado, as quais, como se vê, foram (e são) não desprezíveis no que toca ao PAC.

5.2 Escopo geral dos empreendimentos e principais resultados entre 2007 e 2014

Dado o escopo geral deste trabalho, não é nosso objetivo detalhar as realizações físicas do PAC em suas dimensões setorial ou territorial.²³

Assim sendo, trata-se aqui, tão somente, de filtrar, organizar e interpretar, ainda que preliminarmente, o significado mais geral de um subconjunto de dados globais de execução física do PAC, cientes de que muito trabalho empírico e analítico ainda precisará ser feito para que tenhamos uma compreensão mais acurada das implicações do programa para os temas do planejamento e do desenvolvimento nacionais.

Inicia-se, então, com uma caracterização geral acerca do tamanho da transformação registrada no Brasil, entre 2002 e 2013, no terreno da infraestrutura propriamente econômica do país, que inclui os setores de transportes, energia e comunicações, bem como no campo da proteção e promoção social de maneira geral.

23. A listagem completa de intervenções do programa por município está disponível em: <www.planejamento.gov.br>. As informações mais agrupadas, incluindo um compêndio de fotos dos empreendimentos concluídos e em andamento, nos balanços trimestrais do PAC, que somaram 22 episódios entre 2007 e 2014.

**TABELA 4
Utilização e ampliação da rede de infraestrutura – Brasil (2002 e 2013)**

Utilização da rede de infraestrutura	2002	2013
Transportes		
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,3 milhões	89,9 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	723 mil (2007)	1.095 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões (2003)	54,4 milhões
Movimentação de contêineres (toneladas – t)	35,0 milhões	98,0 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (t)	529 milhões	931 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil
Energia		
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) <i>per capita</i>	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab
Comunicações		
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	271,1 milhões
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões
Assinantes de TV	3,5 milhões	18,0 milhões
Domicílios com acesso à internet	12,9 % (2005)	40%
Ampliação da rede de infraestrutura		
Transportes		
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil
Energia		
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil
Capacidade de transformação (MVA)	166,2 mil	278,3 mil
Comunicações		
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2008)	62,5 mil

Fontes: Anac, Antaq, ANTT, Aneel, Anatel, ABCR, Cetic, Dnit, Denatran, EPE, ONS.
Elaboração: SPI, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2014b, p. 69).

Como se vê pela tabela 4, são bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das redes de infraestrutura nos setores ali considerados. Sem ser exaustivo, basta verificar que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o

número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo de uma década.

TABELA 5
Benefícios e serviços sociais públicos ofertados – Brasil (2002 e 2013)

Políticas sociais	2002	2013
Assistência social		
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,1 milhões
Beneficiários do BPC e RMV3	2,3 milhões	4,2 milhões
Previdência		
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27,0 milhões
Trabalho e renda		
Beneficiários do seguro-desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões
Beneficiários do abono salarial	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)
Saúde		
Procedimentos ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões
Atendimentos na atenção básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões
Atendimentos na atenção especializada	146,4 milhões	447,0 milhões
Internações eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões
Internações de urgência	10,6 milhões	9,1 milhões
Educação		
Matrículas na educação infantil	4,4 milhões	5,4 milhões
Matrículas no ensino fundamental regular	33,3 milhões	24,7 milhões
Matrículas no ensino fundamental em tempo integral	1,3 milhão (2010)	3,1 milhões
Matrículas no ensino médio regular	7,6 milhões	7,25 milhões
Pnae – alunos beneficiados	36,9 milhões	43,3 milhões
PNLD – livros didáticos adquiridos	96,0 milhões (2005)	132,7 milhões
Pnate – alunos beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,4 milhões
Caminho da Escola – ônibus adquiridos	2.391 (2008)	6.225 (2010)
Matrículas na educação profissional de nível médio	279.143	749.675
Matrículas no ensino superior	1,1 milhão	1,9 milhão (2012)
Fies – contratos firmados	65.921	559.896
ProUni – bolsas ocupadas	95.612 (2005)	177.284
Desenvolvimento urbano		
Moradias do Minha Casa Minha Vida	-	1,5 milhão
Desenvolvimento agrário		
Contratos realizados no Pronaf	0,9 milhão	2,2 milhões

Fontes: MEC, MS, MDS, MPS, Midades, MDA, MTE.
Elaboração: SPI, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Brasil, 2014b, p. 44).

Da mesma maneira, pela tabela 5 é possível constatar a enorme ampliação da cobertura social havida entre 2002 e 2013 no país, viabilizada por meio das políticas e programas de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam; algo que não é trivial num país como o Brasil.

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

Neste sentido, vale destacar a contribuição específica do PAC para a tarefa supracitada de ampliação da rede global de infraestrutura econômica, social e urbana no país, bem como a ampliação do acesso das pessoas e empresas aos bens e serviços por ela permitida (tabela 6).

TABELA 6

Comparativo da evolução global das ações concluídas e dos valores pagos pelo PAC, segundo os eixos principais de atuação do programa – Brasil (2007-2014)

Eixos	PAC 1: 2007-2010 (Em R\$ bilhões)	PAC 2: 2011-2014 (Em R\$ bilhões)
Logístico	R\$ 65,4	R\$ 66,9
Rodovias	6.377 km (3.282 km de concessão)	5.188 km (1.413 km de concessão)

(Continua)

(Continuação)

Eixos	PAC 1: 2007-2010	PAC 2: 2011-2014
Ferrovias	909 km	1.088 km
Aeroportos	12 empreendimentos	37 empreendimentos
Portos	14 empreendimentos	30 empreendimentos
Hidrovias	10 terminais	19 terminais
Equipamentos para estradas vicinais	-	5.071 retroescavadeiras, 5.060 motoniveladoras e 5.060 caminhões caçamba
Energético	R\$ 148,5	R\$ 253,3
Geração de energia	10.851 MW	15.908 MW
Transmissão de energia	9.139 km	15.312 km e 52 subestações
Exploração e produção de petróleo e gás	2.366 km de gasodutos	28 empreendimentos
Refino e petroquímica	16 empreendimentos	21 empreendimentos
Fertilizantes e gás natural	-	11 empreendimentos
Combustíveis renováveis	87 usinas	3 usinas
Indústria naval	218 embarcações e 2 estaleiros	426 embarcações e 13 estaleiros
Social e urbano	R\$ 230,1	R\$ 337,2
Cidade Melhor (saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação).	1.225 empreendimentos em saneamento e 3 em mobilidade urbana	1.600 empreendimentos em saneamento; 86 em drenagem; 27 em contenção de encostas; 31 em mobilidade urbana e 46 em pavimentação
Comunidade Cidadã (unidades básicas de saúde, unidades de pronto atendimento, creches e pré-escolas, quadras esportivas nas escolas, centros de artes e esportes unificados).	-	3.326 UBS; 39 UPA; 786 creches e pré-escolas; 1.076 quadras esportivas em escolas e 53 centros de artes e esportes unificados
Minha Casa, Minha Vida (unidades habitacionais, financiamento habitacional e urbanização de assentamentos precários).	374 unidades habitacionais e R\$ 216,9 bilhões de financiamento habitacional para pessoa física	2.750.000 unidades habitacionais contratadas; 1.917.287 contratos firmados e 1.605 empreendimentos de urbanização em assentamentos precários
Água e Luz para Todos (recursos hídricos, esgotamento sanitário, água em áreas urbanas e eletrificação).	233 empreendimentos em recursos hídricos; 7.945 cisternas em 54 municípios e obras de esgotamento sanitário em 23 municípios	40 empreendimentos em recursos hídricos; 58 sistemas de esgotamento sanitário; 238 localidades com sistemas de abastecimento; 1.150 empreendimentos de água em áreas urbanas e 538.518 ligações de eletrificação efetuadas
Valor executado	R\$ 444,0	R\$ 796,4
	(executado até dez./2010)	(previsto executar até dez./2014)

Fonte: Sepac (Brasil, 2010; 2014a).

No que tange ao eixo Transporte e Logística, vê-se que o PAC 2 ampliou os quantitativos de empreendimentos e realizações em relação ao PAC 1. No PAC 1 houve concessão de 3.282 km de rodovias à iniciativa privada, o que provocou ligeira redução, em quilômetros, de intervenções em rodovias federais no âmbito do PAC -2, quando foram concedidos 1.413 km de rodovias. No entanto, durante o PAC 1 foram realizadas intervenções do tipo construção e pavimentação em 1.789 km de rodovias, já no PAC 2 tais intervenções ocorreram em 4.390 km de rodovias. Além disso, conforme os balanços pesquisados, notam-se também muitas realizações nos modais de ferrovias, aeroportos, portos e hidrovias. Em ferrovias, destacam-se o avanço recente das obras da Nova Transnordestina e os investimentos já realizados na FIOLE e na Ferrovia Norte-Sul.

No setor de aeroportos ocorreram leilões de importantes aeroportos nacionais: São Gonçalo do Amarante/RN, Brasília/DF, Guarulhos/SP, Campinas/SP, Confins/MG e Galeão/RJ, obras gerais em terminais de passageiros e sistemas de pista, investimentos em equipamentos aeroportuários, além de ampliações do TPS dos aeroportos de Brasília/DF, Guarulhos/SP e Viracopos/SP. Em portos, investimentos consideráveis foram realizados em dragagens, gestão portuária (porto sem papel), terminais de passageiros, acessos rodoviários e recuperação de infraestrutura portuária. Cabe destacar que o PAC 2 adicionou à carteira o envio de 15.191 equipamentos para estradas vicinais a quase todos os municípios brasileiros no intervalo de apenas quatro anos, estimulando, portanto, a indústria de base nacional e dando melhores condições aos municípios com baixa arrecadação de impostos.

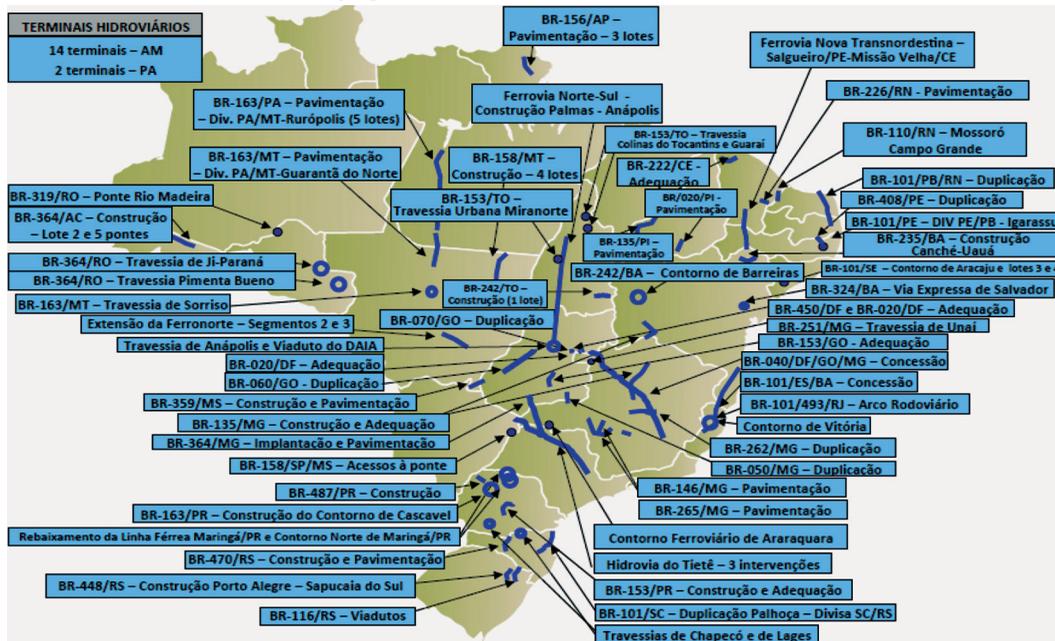
Com relação ao eixo energia, também houve avanços significativos nas realizações do PAC em geração e transmissão de energia, com salto expressivo de capacidade de energia instalada: exploração e produção de petróleo e gás, refino e petroquímica, fertilizantes e gás natural, combustíveis renováveis e construção de embarcações e estaleiros no âmbito do processo de revitalização da indústria naval.

Por fim, mas não menos importante, foram também sensíveis as realizações do PAC, sobretudo no período 2011-2014, no eixo social e urbano: 1.600 empreendimentos em saneamento; 86 em drenagem; 27 em contenção de encostas; 31 em mobilidade urbana e 46 em pavimentação. Além disso, foram construídas 3.326 unidades básicas de saúde; 39 unidades de pronto atendimento; 786 creches e pré-escolas; 1.076 quadras esportivas em escolas e 53 centros de artes e esportes unificados. No âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida, foram contratadas 2,750 bilhões de unidades habitacionais e firmados 1.917.287 de novos contratos, além de realizados 1.605 empreendimentos de urbanização em assentamentos precários. Já no âmbito do programa Água e Luz para Todos, foram realizados 40 empreendimentos em recursos hídricos; 58 sistemas de esgotamento sanitário; contempladas 238 localidades com sistemas de abastecimento; 1.150 empreendimentos de água em áreas urbanas e efetuadas 538.518 ligações de eletrificação.

Parte expressiva dessas realizações, dispostas segundo os respectivos eixos prioritários do PAC, pode ser visualizada nos mapas a seguir; no que diz respeito à totalidade dos empreendimentos do programa, podem ser acessados por meio do *site* do MP.

MAPA 1

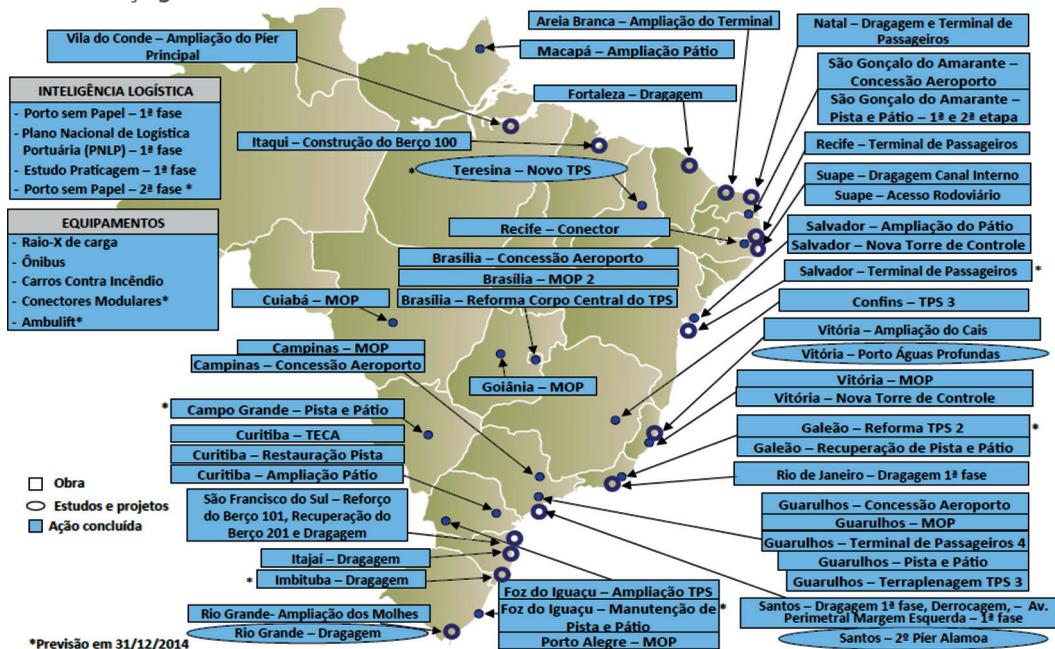
Intervenções do PAC – eixo logístico, principais ações concluídas em rodovias, ferrovias e hidrovias – Brasil: balanço global até dezembro de 2014



Fonte: Sepac (Brasil, 2014a).

MAPA 2

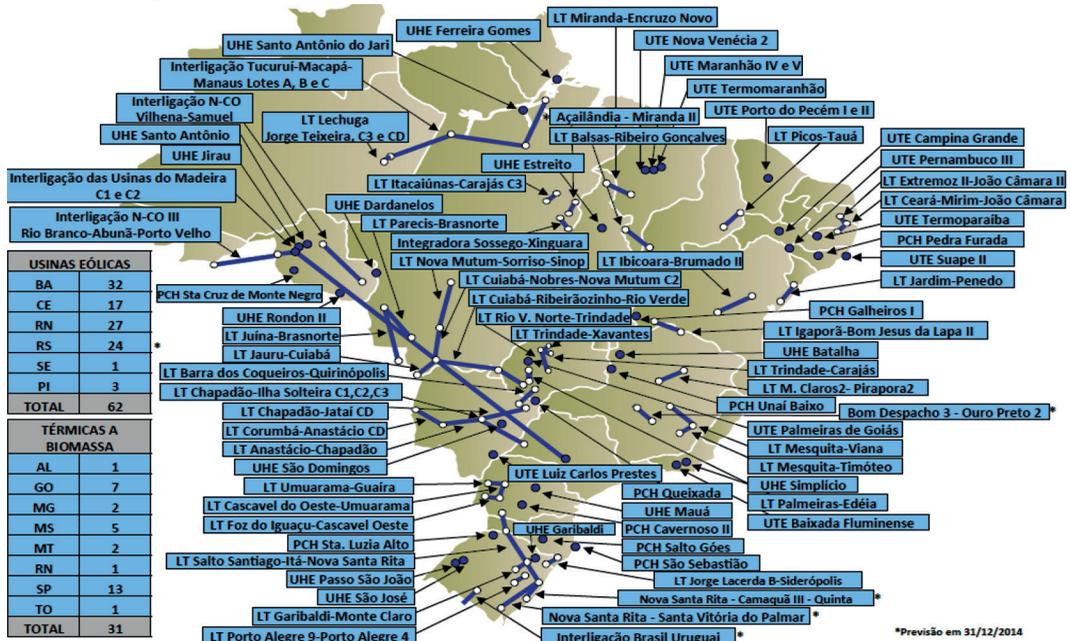
Intervenções do PAC – eixo logístico, principais ações concluídas em portos e aeroportos – Brasil: balanço global até dezembro de 2014



Fonte: Sepac (Brasil, 2014a).

MAPA 3

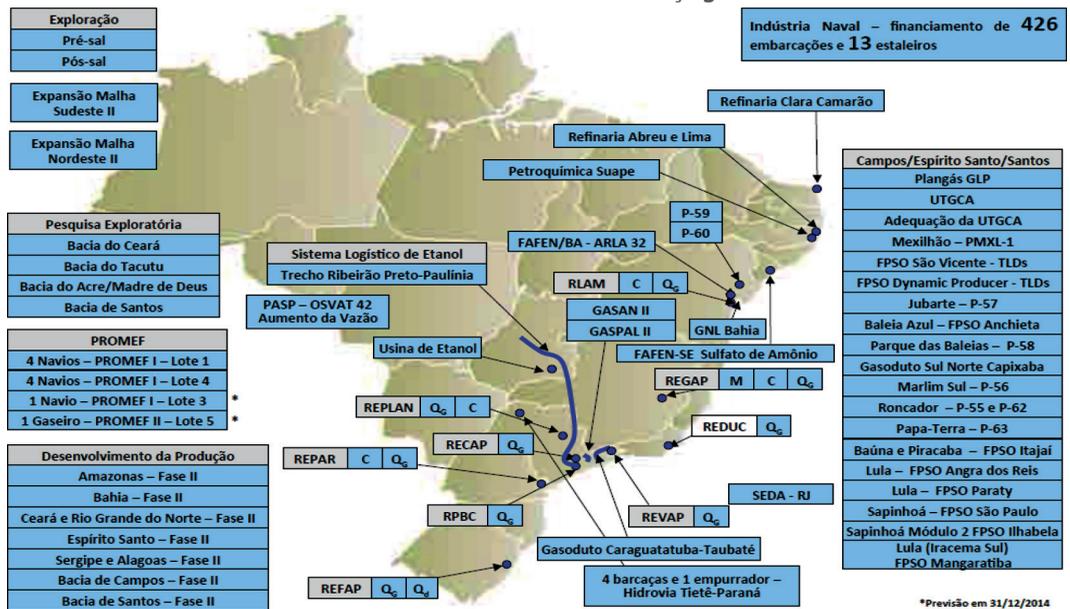
Intervenções do PAC – eixo energético, principais ações concluídas em geração e transmissão de energia – Brasil: balanço global até dezembro de 2014



Fonte: Sepac (Brasil 2014a).

MAPA 4

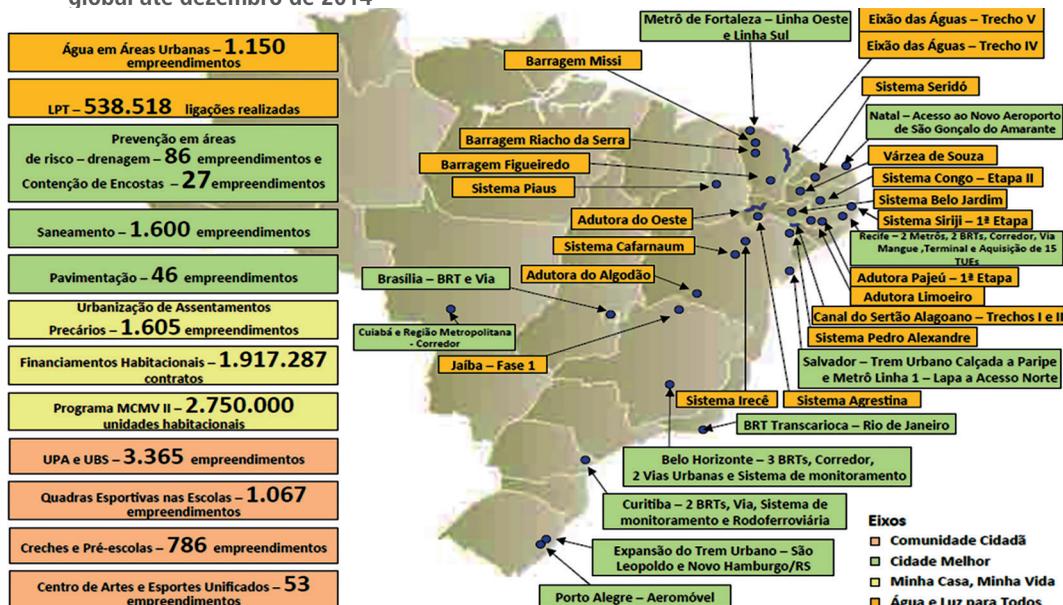
Intervenções do PAC – eixo energético, principais ações concluídas em petróleo e gás natural, combustíveis renováveis e indústria naval – Brasil: balanço global até dezembro de 2014



Fonte: Sepac (Brasil, 2014a).

MAPA 5

Intervenções do PAC – eixo social e urbano, principais ações concluídas nos programas Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; e Água e Luz para Todos – Brasil: balanço global até dezembro de 2014



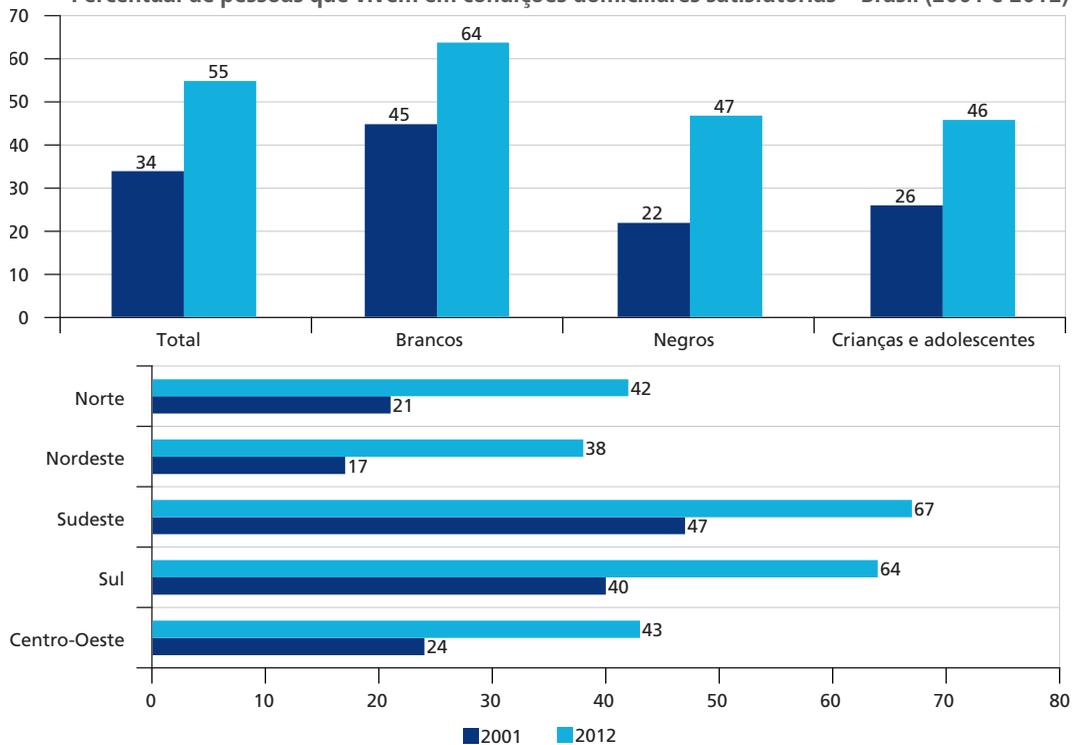
Fonte: Sepac (Brasil, 2014a).

Como síntese das informações e argumentos anteriores, é possível afirmar haver uma correlação positiva (talvez até mesmo alguma causalidade) entre as realizações listadas e a melhoria efetiva nas condições de vida da população brasileira. Embora essa seja uma correlação não trivial de se aferir estatisticamente, acredita-se ser o gráfico 19 uma prova indireta desse resultado.²⁴

24. As condições domiciliares consideradas satisfatórias dizem respeito às seguintes características concomitantes: domicílios próprios ou cujo aluguel não ultrapassa 30% da renda domiciliar, localizados em aglomerados normais (propriedade do domicílio e do terreno), construídos com material permanente (paredes de alvenaria ou madeira aparelhada) e com pelo menos um banheiro de uso exclusivo, com densidade de até três moradores por dormitório, servidos por abastecimento de água por rede de distribuição, com ou sem canalização interna, ou por poço, nascente ou cisterna, com canalização interna, esgotamento sanitário feito por meio de rede ou fossa séptica, serviços de coleta de lixo (quando localizados em área urbana), iluminação elétrica, serviço de telefone (fixo ou celular) e equipadas com, pelo menos, fogão, geladeira e televisão.

GRÁFICO 19

Percentual de pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias – Brasil (2001 e 2012)



Fonte: PNAD 2001 e 2012.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Obs.: Dados harmonizados sem o Norte Rural.

Dada a evidente correspondência que há entre tais características e grande parte dos programas e dados listados como pertencentes ao PAC, conclui-se que este programa vem sendo algo mais que um mero programa de reativação dos investimentos em infraestrutura e aceleração do crescimento econômico. Trata-se, adicionalmente, de programa de reativação do planejamento governamental e do protagonismo do Estado na indução e promoção do desenvolvimento nacional.

6 O PAC E O FUTURO DO BRASIL: RISCOS E OPORTUNIDADES

Por razões cujas explicações extrapolam o escopo deste trabalho, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se em 2015, colocando dúvidas sobre a continuidade do processo de desenvolvimento inclusivo em curso desde 2003, no qual o vetor de investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneado pelo PAC desde 2007, era um dos eixos centrais do modelo.

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

- a persistência da crise econômica internacional que se arrasta desde 2008;
- a queda dos preços internacionais do petróleo, situação que se vê agravada, no caso brasileiro, por denúncias de corrupção envolvendo contratos superfaturados da Petrobras, a principal empresa estatal nacional a compor o arranjo até aqui exitoso de recuperação de investimentos em infraestrutura no país;
- a sobreposição de crise hídrica e crise energética, afetando justamente a região Sudeste – vale dizer, a mais industrializada e populosa – do Brasil;
- uma crise política decorrente do acirramento ideológico havido nas últimas eleições presidenciais brasileiras em 2014, e que se desdobra, desde 2015, em fortes tensões e descrédito intra e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, todos envolvidos em casos de corrupção ativa ou passiva;
- por fim, mas não menos importante, e sem pretender estender demasiadamente a lista, uma profunda crise de legitimidade e desconfiança sobre os principais meios de comunicação privados do país (televisões, rádios, jornais e revistas, impressos e eletrônicos), os quais vêm assumindo posicionamentos político-ideológicos abertamente opositivos ao governo, em particular ao Partido dos Trabalhadores, inclusive com feições golpistas em vários casos.²⁵

Tudo somado, trata-se, portanto, de ambiente bastante acirrado de contradições que vêm jogando para baixo tanto o nível pretérito de confiança engendrado pelo PAC como as expectativas futuras da classe empresarial (nacional e estrangeira) em relação às perspectivas de novos negócios e sustentação do crescimento econômico. Em suma, pode-se resumir a situação dizendo que a convenção de crescimento que ancorou a trajetória exitosa da economia brasileira entre 2007 e 2010 (período de vigência do PAC 1) pode ter se esgotado ou aguardando o desfecho de tais acontecimentos. De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos apresentados neste trabalho

25. De acordo com editorial da Fundação Perseu Abramo datado de 25 de março de 2015, edição 258 do FPA Informa: "As atuais dificuldades observadas na economia brasileira abriram espaço para um ataque amplo e irrestrito por parte das hostes liberais, que reputam o momento atual ao fracasso das políticas econômicas desenhadas no primeiro governo Dilma Roussef. Valendo-se de seu amplo apoio e espaço nos meios de comunicação, o ataque tem como objetivo desconstruir e eliminar qualquer resquício de política de desenvolvimento econômico ativo, tendo agora encontrado apoio no coração do governo federal com Joaquim Levy no comando da economia. A defesa do retorno do tripé macroeconômico em sua concepção menos flexível e mais estrita se contrapõe ao suposto abandono da política de metas inflacionárias e a flexibilização do tripé macro conduzido no primeiro governo Dilma, enquanto o ataque à Petrobras (que inclui debates sobre privatização e abertura do pré-sal para exploração por empresas estrangeiras) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) completam o quadro de desconstrução principais dos instrumentos utilizados para promover o desenvolvimento nacional nos últimos anos."

com relação ao *peso econômico* e ao *papel político* fundamentais que o PAC induziu na reformatação do Estado brasileiro e na concepção e prática recentes do planejamento governamental no país.

Peso econômico e papel político são fatores distintos da abordagem explicativa aqui utilizada para narrar a trajetória de sucesso do PAC no interregno 2007-2014, mas eles só se justificam em conjunto, pois uma dimensão explica e reforça a compreensão da outra. Isso quer dizer que, do ponto de vista da aprendizagem político-institucional para a agenda de planificação do desenvolvimento na América Latina, é de suma importância observar e diferenciar os aspectos determinantes em cada caso e contexto, mas tendo em mente que, isoladamente, nenhum deles pode explicar as razões de sucesso ou fracasso dos casos concretos. É preciso, portanto, lançar mão de abordagens metodológicas *multi-inter-transdisciplinares*, como forma de captar de modo mais adequado o peso econômico e o papel político de cada fator identificado ou aventado como relevante ao caso em questão. É apenas da simbiose e síntese dos múltiplos aspectos considerados que nascem explicações e interpretações mais robustas e realistas sobre determinados acontecimentos de natureza social.

Isto posto, cabe qualificar as colocações supracitadas, dizendo, resumidamente, que o PAC teve seu sucesso viabilizado, até o momento, pela combinação predominante de duas forças importantes da conjuntura: de um lado, o *peso econômico* representado pela reativação do investimento como variável-chave da estratégia de crescimento recente; de outro, o *papel político* desempenhado pelo governo como incentivador de um programa que soube, a um só tempo, mobilizar parte da burocracia estatal – e as próprias empresas estatais e bancos públicos – em uma direção desejada, atrair o interesse empresarial privado (nacional e estrangeiro) e também o interesse de segmentos expressivos da sociedade que passaram a vivenciar melhorias em dimensões importantes do seu cotidiano (tais como emprego, renda, consumo, moradia, mobilidade etc.), decorrentes de ações e efeitos diretos e indiretos do PAC e de alguns outros programas governamentais correlatos, tais como o Brasil sem Miséria, o Prouni e o Pronatec. Não à toa, um deles direcionado ao enfrentamento direto da pobreza no país; os outros destinados à formação e qualificação profissional e ao aumento da empregabilidade laboral.

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

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

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

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

Dada a profusão legislativa em curso, o governo federal brasileiro atentou apenas recentemente (Silva e Mori, 2014) para a necessidade de uma agenda de ações conjuntas e coordenadas, visando à modernização e melhoria da gestão pública no país. Embora esta iniciativa ainda seja de abrangência tímida e esteja circunscrita aos eixos da *melhoria da entrega de serviços à população e às empresas*,²⁶ *melhoria da eficiência do gasto público*²⁷ e *melhoria da governança e da gestão de meios nos ministérios*,²⁸ trata-se, sem dúvida, de algo necessário e urgente para a administração pública brasileira.

26. Ampliar e agilizar o acesso dos cidadãos a serviços públicos com qualidade; e agilizar e qualificar os serviços públicos direcionados às empresas, com impacto na competitividade do país.

27. Melhorar a qualidade dos gastos administrativos por meio do estabelecimento e cumprimento de metas em relação à economia de recursos e ampliação do nível e da qualidade dos serviços, bem como da criação de instrumentos de controle e monitoramento permanentes.

28. Tornar a estrutura pública mais ágil e efetiva para acelerar prazos de entrega, reduzir retrabalhos e melhorar a qualidade do processo decisório, por meio do aperfeiçoamento dos modelos de governança e planejamento estratégico dos órgãos, melhoria de processos de trabalho, com impactos na entrega dos programas prioritários e na implementação das políticas públicas setoriais, e aperfeiçoamento da gestão de pessoas.

Como bem resumem os autores (Silva e Mori, 2014, p. 7),

A modernização da gestão pública é tarefa permanente de governo. O conjunto de fatores que permite seguir avançando neste tema inclui o patrocínio das lideranças políticas, envolvimento institucional e das equipes de trabalho, organização e coordenação, e um bom uso de ferramentas e tecnologias de gestão, além de foco e persistência na mudança. Este esforço deve estar mobilizado à melhoria da prestação de serviços públicos à sociedade, à garantia de direitos e ao desenvolvimento do país em seus múltiplos aspectos.

Diante do tamanho e complexidade das questões envolvidas, é claro que o norte da ação governamental recente – e o próprio PAC em particular – vive sob constante ameaça. Riscos de diversas ordens ameaçam a sustentabilidade temporal e programática das políticas públicas prioritárias do governo brasileiro. Algumas delas já foram listadas, mas cabe ainda destacar um aspecto particularmente sério no contexto atual.

De um ponto de vista histórico-estrutural, Cardoso Jr. e Gomide (2014) ressaltam que a crise do neoliberalismo na primeira década do século XXI ofereceu oportunidade para a revalorização do papel do Estado para o desenvolvimento em várias partes do mundo – isto é, para além de suas funções clássicas de mantenedor da lei e da ordem e provedor dos bens públicos. No Brasil, a recuperação da capacidade de investimento do Estado, ainda que insuficiente, revitalizou a necessidade do planejamento para a adoção de políticas públicas de desenvolvimento, outorgando a elas novos e mais complexos objetivos.

Contudo, ao se assumir que a ação do Estado é necessária para o desenvolvimento, não se deve cair na armadilha funcionalista de pensar que ele forçosamente atuará neste sentido. Entre outros motivos, pelo fato de que, a cada novo ciclo de desenvolvimento, exige-se atualização e adequação da estrutura administrativa de Estado e de seus processos e instrumentos de gestão. Por isso, é indispensável retomar a discussão sobre as capacidades e os instrumentos de que o Estado dispõe para promover o desenvolvimento que se pretende para o Brasil neste século XXI. Em outras palavras, “uma reflexão que vincule o tema da administração pública a um projeto de desenvolvimento e a uma nova concepção de Estado” (Cardoso Jr. e Gomide, 2014, p. 35).

Tal sugestão se vê reforçada pela constatação de que, passada a primeira década petista (2003 a 2014) à frente da coalizão federal e a despeito de alguns importantes avanços sociais e econômicos no período, vigora ainda uma necessidade premente de

reflexão estratégica do governo sobre a natureza específica do Estado no país (em um contexto ainda de inserção internacional subordinada), e sobre o perfil adequado ou necessário à administração pública para apoiar o processo geral de desenvolvimento brasileiro, nesta que já é a segunda década do novo milênio

Talvez por isso, prepondere um pragmatismo exacerbado (como método de governo) na condução cotidiana das ações governamentais, ainda predominantemente focado no crescimento do PIB a qualquer custo, em detrimento de outras dimensões tão ou mais importantes que a dimensão meramente econômica para um entendimento mais qualificado do desenvolvimento contemporâneo. Como resultado, tem-se, em realidade, um Estado com desenho institucional de tipo híbrido e atuação conflitante. Arranjo institucional híbrido, pois se combinam elementos patrimonialistas, meritocráticos, gerencialistas e societários, tanto nos diversos desenhos específicos de políticas públicas, como principalmente em seus *modi operandi*. Atuação cotidiana conflitante, pois ora busca atender a diretrizes republicanas, democráticas e desenvolvimentistas de natureza estratégica mais geral, ora se vê capturado por interesses e decisões de caráter particularista, autoritário e imediatista.²⁹

Avançar, portanto, na explicitação e superação positiva desses problemas, é condição primordial para, de fato, se poder destravar o potencial intrínseco às capacidades estatais e aos instrumentos governamentais à disposição do Estado brasileiro contemporâneo, com vista a uma atuação planejada para o desenvolvimento nacional.

29. Ao abordar o tema das novas variedades de capitalismo de Estado, Musacchio e Lazzarini (2014) falam de três tipos gerais: i) o tradicional *Leviatã como empreendedor*; ii) o *Leviatã como investidor majoritário*; e iii) o *Leviatã como investidor minoritário*. No primeiro tipo, a propriedade e o controle estatal sobre as empresas públicas são totais, prevalecendo autonomia e transparência limitadas. No segundo caso, as empresas estatais são parcialmente privatizadas, prevalecendo o controle estatal majoritário, mesmo no caso de empresas de capital aberto, mas com padrões de governança, autonomia e transparência maiores e mais eficientes. Por fim, no terceiro caso, o Estado é acionista ou investidor minoritário de empresas preponderantemente privadas, cujos padrões de governança, autonomia e transparência seguem a lógica empresarial capitalista clássica. Os autores mostram que diferentes combinações são possíveis (e até mesmo inevitáveis ou desejáveis) entre os tipos de propriedades e controles do Estado sobre empresas e setores econômicos, transformando o capitalismo de Estado (em uma ou mais de suas formas de manifestação) em padrão dominante de relacionamento Estado-Mercado no mundo contemporâneo. Isso quer dizer que a interpenetração patrimonial entre empresas privadas e estatais, que ocorre de modo concreto e dominante no Brasil e mundo afora, torna irrelevante o debate sobre se o Estado deve ou não participar das atividades econômicas de seu país. Neste sentido, “o livro mostra que é possível melhorar os arranjos de governança dessas empresas e mitigar alguns dos problemas de agência mais comuns. A intervenção política também pode ser domada em países onde predominam o estado de direito, certos freios e contrapesos à ação governamental, e burocracia técnica até certo ponto autônoma, que decide quando o governo deve investir em empresas privadas” (Musacchio e Lazzarini, 2014, p. 324). Enfim, tudo para dizer que, no caso brasileiro do PAC estudado neste trabalho, trata-se menos de saber qual o peso econômico e o papel político desempenhado pelo governo (ao invés do mercado) no arranjo institucional de desenvolvimento em curso no país, e mais se a simbiose entre ambos está sendo virtuosa ou não para os objetivos do crescimento econômico inclusivo e sustentável do modelo em tela.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: BREVE RESUMO DO CASO

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

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

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

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

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

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

Para superar tais dificuldades de conjuntura, é preciso trazer à consideração ao menos duas grandes lições provenientes da experiência recente do PAC, sobretudo no interregno 2007 a 2014. A primeira tem a ver com a centralidade do Estado e do investimento público para a dinamização da economia brasileira e para a transformação da sua estrutura produtiva. Neste particular, foram exitosos os esforços de mobilização das

capacidades estatais (sobretudo a sua base tributária robusta e fontes de *funding*) e de alguns instrumentos governamentais (tais como os bancos públicos, empresas estatais, fundos públicos e fundos de pensão) no enfrentamento dos efeitos nocivos e deletérios da crise internacional que desde 2008 vem jogando para baixo o estado de confiança e as expectativas futuras dos investimentos públicos e privados. Ou seja: Estado e investimento público podem jogar, novamente, papel contracíclico decisivo na conjuntura atual para a superação da crise econômica e política que se instalou no país desde meados de 2014. Para tanto, cabe ao governo recuperar sabedoria e vontade própria para reverter as orientações recessivas da conservadora política macroeconômica em curso desde janeiro de 2015, bem como as sinalizações dúbias acerca de qual é o seu projeto de país e de desenvolvimento nacional.

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

Tudo somado, portanto, sugere-se ao governo brasileiro uma reflexão que vincule os temas tratados por este estudo a um projeto de desenvolvimento e a uma concepção de Estado. Pois, na ausência de uma reflexão pública mais estratégica sobre tais assuntos, corre-se o risco de impor-se fôlego curto aos resultados potencialmente positivos advindos das iniciativas recentes (2003 a 2014) e do discurso governamental em torno de uma suposta administração pública progressista e progressiva no país.

O anterior é especialmente importante se a perspectiva de desempenho governamental continuar na direção de certa reativação do Estado para a construção de um projeto de desenvolvimento soberano, inclusivo e democrático. Neste caso, remontar e aperfeiçoar as estruturas de planejamento, execução e gestão do Estado é tarefa primordial para mobilizar capacidades estatais e instrumentos governamentais em prol do projeto político e social aqui sugerido. Este é o cerne de uma reforma contemporânea do Estado e da administração pública no Brasil e por onde ela deveria começar.

REFERÊNCIAS

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

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49 n.1, p. 73-90, 2015.

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

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

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

_____. **Relatório anual de avaliação do PPA [2012-2015]** – ano-base 2012. Brasília: SPI/MP, v. 1, 2013.

_____. **PAC 2**: balanço de 4 anos [2011-2014]. Brasília: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Ministério do Planejamento, 11º Balanço, 2014a.

_____. **Relatório anual de avaliação do PPA [2012-2015]** – ano-base 2013. Brasília: SPI/MP, v.1, 2014b.

_____. **Balanço de Gestão**: [2011-2014]. Brasília: MPOG, 2014c.

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

CAMPOS NETO, C. A. *et al.* **Avaliação dos investimentos do PAC**: uma comparação das metodologias utilizadas pela Casa Civil, ONG Contas Abertas e Ipea. Brasília: Radar – Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, n.11, 2010a.

CAMPOS NETO, C. A. *et al.* **Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC**: mapeamento Ipea de obras ferroviárias. Brasília: Ipea, 2010b. (Texto para Discussão, n. 1465).

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

CAMPOS NETO, C. A. *et al.* **Investimentos na infraestrutura de transportes**: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016. Brasília: Ipea, 2015. (No prelo).

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

_____. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento**: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Santiago do Chile: Documentos de Projetos e Pesquisas, Ilpes/Cepal, 2014a.

_____. Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. *In*: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014b.

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

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

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

LASCOUMES, P.; GALÉS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: Editora Universidade Federal de Alagoas, 2012.

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

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

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

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

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

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

Janeiro: Azougue Editorial, 2012.

PAGNUSSAT, J. L. Carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. *In*: CARDOSO JR. J. C. (Org.). **PPA 2016-2019: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir**. Brasília: Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 4, Ipea, 2015. (No prelo).

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

RIBEIRO, R. **Avaliação da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): 2007/2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, nota técnica nº15, 2014.

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

SANTOS, W. G. **Ação Penal 470: uma exceção para a história**. São Paulo: Portal Carta Maior, 15 nov. 2013.

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

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

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

SOARES, F. M.; ASSUNÇÃO, L. O. (Re)pensando a qualidade da lei: o desafio brasileiro de legislar para o desenvolvimento. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **PPA 2016-2019: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir**. Brasília: Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 4, Ipea, 2015. (No prelo).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Raul Vinicius Fernandes Gonçalves (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

