



**Universidade de Brasília**  
**Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares**  
**Programa de Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação**  
**Internacional**

**CLÁUDIO ALEXANDRE DE ARÊA LEÃO NAVARRO**

**PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC -**  
**INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO**  
**NACIONAL**

**BRASÍLIA**  
**2016**

**CLÁUDIO ALEXANDRE DE ARÊA LEÃO NAVARRO**

**PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC -  
INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO  
NACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

**Orientadora: Professora Doutora Magda de Lima Lucio**

**BRASÍLIA**

**2016**

**CLÁUDIO ALEXANDRE DE ARÊA LEÃO NAVARRO**

**PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC -  
INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO  
NACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional

---

Professora Doutora Magda de Lima Lucio  
Programa de Mestrado em Desenvolvimento,  
Sociedade e Cooperação Internacional  
Universidade de Brasília  
Orientadora

---

Professora Doutora Doriana Daroit  
Programa de Mestrado em Desenvolvimento,  
Sociedade e Cooperação Internacional  
Universidade de Brasília  
Examinador Interno

---

Professor Doutor José Celso Pereira Cardoso Júnior

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Universidade de Brasília

Examinador Externo

---

Professor Luiz Fernando Macedo Bessa

Programa de Mestrado em Desenvolvimento,

Sociedade e Cooperação Internacional

Universidade de Brasília

(Suplente)

Data da banca: 15 de abril de 2016.

*Dedico este trabalho a minha filha Yasmin, fonte de amor, inspiração e vitórias. Te amo filha.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelas oportunidades surgidas em minha vida.

Obrigado à minha família, em especial à minha filha Yasmin, razão do meu viver. Te amo filha!

À minha mãe e irmã, obrigado pelo apoio, ajuda e dedicação de sempre. Amo vocês.

A todos os professores e mestres que me acompanharam nessa trajetória, em especial as professoras Magda e Dorianana, e o professor José Celso, obrigado pelos seus ensinamentos, compreensão e amizade.

Aos colegas e amigos surgidos nesses 2 (dois) anos de formação, agradeço a parceria e os momentos de alegria, que foram muitos.

Obrigado ao PPGDSCI e à UnB, por me receberem nesses dois últimos anos e me darem a oportunidade de estudar e a capacidade de refletir.

Obrigado a todo o pessoal da SEPAC, SOF e SPI, que estiveram comigo durante toda a minha jornada no Ministério do Planejamento, compartilhando sempre experiência, conversas, conhecimento e apoio.

*“Existem momentos na vida onde a questão de saber se se pode pensar diferentemente do que se pensa, e perceber diferentemente do que se vê, é indispensável para continuar a olhar ou a refletir”*

**Michel Foucault, 1984**

## RESUMO

O presente estudo buscou realizar uma análise dos principais instrumentos de ação pública criados, ou aperfeiçoados, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no período 2007-2014 e que, de alguma forma, promoveram uma maneira singular de implementar políticas de infraestrutura no país. Para isso, buscou-se contextualizar brevemente o PAC no ambiente político brasileiro, realizando uma leitura do programa a partir de teorias de desenvolvimento aderentes à realidade e à abrangência de implementação do programa. Como alternativa metodológica, e após identificação dos principais instrumentos do Programa, sugeriu-se tipologia propícia de análise para um conjunto específico de instrumentos, devido à abrangência, de forma a facilitar uma leitura mais geral de suas funcionalidades. Outros instrumentos, porém, foram abordados em outro nível de detalhamento, por conta da relevância de seus sentidos, significados e de seus efeitos na implementação e na condução da política. Por fim, a partir dos instrumentos identificados e como conclusão do trabalho, realizou-se uma leitura crítica do programa, buscando referenciá-lo também, sob o ponto de vista mais macro, como um instrumento em si, tendo como base os objetivos declarados e o próprio contexto de desenvolvimento em debate.



## ABSTRACT

This study aimed to carry out an analysis of the key public action instruments created or enhanced under the Growth Acceleration Program (PAC) in the period 2007-2014 and that, somehow, promoted a singular way of enabling policies infrastructure in the country. For this, we sought to contextualise briefly the PAC in the Brazilian political environment, performing a reading of the Program starting by development theories related to the reality and scope of the Program implementation. As alternative methodology and after identification of the main instruments of the Program, it was suggested favorable type of analysis for a specific set of instruments, due to the scope, in order to facilitate a more general reading of its features. Other instruments, however, were addressed at another level of detail, due to the relevance of their senses, meanings and its effects on the implementation and conduct of policy. Finally, from the identified instruments and as conclusion of the work, there was a critical reading of the program, seeking to reference it also, under the more macro point of view, as an instrument itself, based on the stated objectives and the proper context of developing debate.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxas anuais de desemprego: Brasil (2003-2014). (Em %)	37
Gráfico 2 - Evolução anual do salário mínimo nominal (R\$): Brasil (2000-2014)	38
Gráfico 3 - Evolução anual do PIB per capita real e do índice de Gini: Brasil (2001-2013)	38
Gráfico 4 - Participação anual do crédito total sobre o PIB: Brasil (1995-2014). (Em %)	40
Gráfico 5 - Participação anual da oferta de crédito público, privado e estrangeiro sobre o PIB: Brasil (2001-2012) (Em %)	40
Gráfico 6 - Impacto normativo do PAC: quantitativo e tipos de normas (2007-2014)	43
Gráfico 7 - Impacto normativo do PAC: agrupamento de normas segundo grandes áreas programáticas de atuação do Estado (2007-2014)	44
Gráfico 8 - Comparativo da evolução global dos valores pagos pelo PAC – segundo fontes principais de financiamento – Brasil (2007-2014) – Valores Nominais	62
Gráfico 9 - Investimento da União, empresas estatais, estados e municípios – Brasil (1995-2013). (Em % PIB)	63
Gráfico 10 - Taxa de investimento – Brasil (2003-2014). (Em %)	64
Gráfico 11 - Comparativo da evolução global dos valores pagos pelo PAC entre os anos equivalentes de implementação do programa – Brasil (2007-2014). (Em R\$ bilhões)	65
Gráfico 12 - Percentual de pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias (por raça/faixa etária) – Brasil (2001 e 2012)	69
Gráfico 13 - Percentual de pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias (por região) – Brasil (2001 e 2012)	70

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Instrumentos de Gestão: 2007 a 2014. ....	46
Quadro 2 - Instrumentos de Melhoria do Ambiente de Negócios: 2007 a 2014.....	47
Quadro 3 - Instrumentos de Estímulo ao Crédito e ao Financiamento: 2007 a 2014.....	47
Quadro 4 - Instrumentos de Aperfeiçoamento do Sistema Tributário: 2007 a 2014.....	48
Quadro 5 - Instrumentos de Desoneração Tributária: 2007 a 2014.....	48
Quadro 6 - Comparativo geral entre RDC (Lei no 12.462/2011) e Lei no 8.666/1993 .....	59
Quadro 7 - Amostra dos órgãos/setores/entidades abrangidos pela Resolução CMN nº 2.827/2001 .....	61

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Total de obras paralisadas pelo Congresso Nacional, por indícios de irregularidades – Brasil (2007-2014).....	52
Tabela 2 - Utilização e ampliação da rede de infraestrutura – Brasil (2002 e 2014) .....	66
Tabela 3 - Benefícios e serviços sociais públicos ofertados – Brasil (2002 e 2014).....	67
Tabela 4 - Comparativo da evolução global das ações concluídas e dos valores pagos pelo PAC, segundo os eixos principais de atuação do programa – Brasil (2007-2014). .....	68

**LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Estrutura de gestão do PAC .....	50
Figura 2 - Representação sintética do Modelo de Monitoramento do PAC .....	50
Figura 3 - Fluxos das informações na SEPAC .....	52

**LISTA DE SIGLAS**

CMN	Conselho Monetário Nacional
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MF	Ministro da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
SEPAC	Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
UNB	Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
1.1	Contextualização .....	16
1.2	A pesquisa .....	18
1.3	Justificativa.....	20
2	QUESTÕES TEÓRICAS E DE MÉTODO .....	22
2.1	Desenvolvimento .....	22
2.2	Ação Pública.....	26
2.3	Instrumento de ação pública .....	29
2.4	Percurso metodológico .....	31
3	RESULTADOS E ANÁLISE.....	35
3.1	Parte 1 – O Contexto de Surgimento do PAC .....	35
3.1.1	Contextos Econômico, Social e Político .....	36
3.2	Parte 2 - Os Principais Instrumentos de Gestão do PAC.....	42
3.2.1	Identificação dos principais instrumentos .....	44
3.2.2	Monitoramento do Programa.....	49
3.2.3	Orçamento Público .....	53
3.2.4	Transferências Obrigatórias.....	55
3.2.5	Regime Diferenciado de Contratações – RDC .....	57
3.2.6	Resolução CMN nº 2.827/2001 .....	60
3.3	Resultados do uso sistêmico dos instrumentos do PAC .....	61
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	72
5	REFERÊNCIAS .....	74

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização

As recentes discussões sobre a condução das políticas pouco evoluíram no sentido de revelar e debater os instrumentos de ação pública que o Estado utiliza na tentativa de atender satisfatoriamente as demandas sociais. Com os respectivos avanços na área social, discute-se fortemente a influência do Estado como garantidor de direitos na forma de políticas e serviços, bem como sua capacidade de atuar em prol do rompimento do ciclo intergeracional da pobreza e da desigualdade social, promovendo o bem-estar e, ao mesmo tempo, o aprimoramento da ação pública num contexto mais amplo de desenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento anunciado a partir do 1º mandato do Governo Lula (2003-2006) baseava-se no fortalecimento do Estado como ente garantidor dos direitos sociais, tendo como objetivos primordiais: a inclusão social e desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego; o crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; a redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e o fortalecimento da cidadania e da democracia (BRASIL, 2003).

Nesses termos, após profundas mudanças institucionais ocorridas durante as décadas de 1980 e 1990 – decurso de tempo influenciado por um discurso de raiz liberalizante que provocou substancial deterioração da capacidade executora e de planejamento do Estado Brasileiro - o período que se inicia a partir de 2007, no âmbito das políticas de infraestrutura, pode ser analisado enquanto significativo momento de inflexão. Ocorre que, a partir de então, percebe-se movimento consolidado do Governo Federal no sentido de reaver os investimentos em infraestrutura do país com o intuito de, em linhas gerais: impulsionar o crescimento e a produtividade da economia, prover melhores serviços públicos e garantir direitos sociais básicos.

Nesse contexto, mesmo tendo-se iniciado somente em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC surgiu como um dos pilares de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento, anunciada pelo governo e que merece atenção. Fruto de intensos debates dentro do governo e referenciado politicamente, o programa foi institucionalizado por meio do Decreto 6.025/2007 contendo um conjunto de medidas que visava contribuir para a elevação das taxas de crescimento econômico do país, através do aumento do investimento



em infraestrutura, do estímulo ao financiamento e ao crédito, da melhora do ambiente de investimentos, da desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e da adoção de medidas fiscais de longo prazo (DIEESE, 2007).

Em termos da carteira de empreendimentos, o PAC-1 (2007-2010) conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos (e indução de investimentos privados) dispostos em 3 eixos (BRASIL, 2010):

- Eixo Logístico: onde incluíam-se obras de rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos;
- Eixo Energia: com empreendimentos de geração e transmissão de energia, petróleo e gás natural, refino, petroquímica, revitalização da indústria naval e combustíveis renováveis
- Eixo Social e Urbano: agregando investimentos em saneamento, recursos hídricos, metrô, habitação e no programa Luz para Todos.

O PAC-2 (2011-2014), por sua vez, buscando dar sequência à carteira de projetos anterior, mas propondo um conjunto de novos equipamentos públicos de infraestrutura social e urbana, organizou-se a partir de seis áreas complementares, assim classificadas (BRASIL, 2014a):

- Eixo Transportes: teve como prioridade investimentos em rodovias, portos, aeroportos e ferrovias do país. Faziam parte também deste eixo obras em hidrovias e a disponibilização de equipamentos para estradas vicinais;
- Eixo Energia: teve 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);
- Eixo Cidade Melhor: faziam parte desse eixo ações em saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação;
- Eixo Comunidade Cidadã: visava ações de infraestrutura social e urbana, com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes

idades brasileiras. Faziam parte desse eixo ações em saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação;

- Eixo Minha Casa, Minha Vida: Programa habitacional para a contratação de unidades habitacionais com prioridade às famílias de baixa renda. Trouxe aperfeiçoamento das regras de financiamento e aprimoramento das moradias em relação à primeira fase (2009-2011).
- Eixo Água e Luz para Todos: investimentos para a universalização do acesso à água e energia elétrica no país. Faziam parte desse eixo os programas Luz para Todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos.

Além da garantia dos investimentos diretos em obras estruturantes, de medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento e benefícios fiscais e tributários a setores considerados estratégicos, outros instrumentos foram criados no âmbito do PAC, ainda pouco investigados pela academia, voltados para aprimoramento da gestão pública por intermédio da adoção de ações inovadoras e com o intuito de criar condições para o Estado agir.

Nesse sentido, são válidas as ideias de Lascoumes e Le Galès (2012), que consideram um instrumento de ação pública 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. Essa abordagem põe em evidência, e reforça, os possíveis sentidos e significados sociais e políticos de um instrumento, desnudando a natureza técnica que também o caracteriza.

Por conta desse contexto, é relevante analisar as contribuições do PAC para o modelo de desenvolvimento ora posto, bem como identificar instrumentos que caracterizam o tipo de Estado que emana tais diretrizes e que, por consequência, demanda estrutura de gestão compatível com as necessidades advindas de uma sociedade cada vez mais exigente por direitos, garantias e oportunidades.

## 1.2 A pesquisa

O PAC *per se* não corresponde a um plano de desenvolvimento para o país, na verdade o programa compõe parte de uma engrenagem maior da estratégia anunciada pelo governo na promoção do bem estar social que conta com outras iniciativas, como: o programa de habitação Minha Casa, Minha Vida; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e

Emprego (PRONATEC) na área da educação; os programas Bolsa Família e Brasil sem Miséria, dentre outros. (BRASIL, 2007-2014).

Nesse conjunto de ações públicas, verifica-se a construção de um sistema de instrumentos de ação pública que buscam dotar o país de condições de execução para um ambiente de forte atuação estatal e de investimentos públicos e privados, com inovações substantivas na condução da ação governamental na área de infraestrutura que precisam ser analisadas. A questão específica que se coloca intenta traçar uma análise reflexiva dos instrumentos (criados ou aperfeiçoados) utilizados na gestão das políticas de infraestrutura no período de 2007 a 2014 - mais especificamente do PAC - e que se referenciam a uma estratégia mais ampla de desenvolvimento nacional.

Parte-se da premissa de que nesse período foram criados (e utilizados) instrumentos de ação pública com características inovadoras que contribuíram para o aperfeiçoamento do Estado, no sentido de que ele consolide sua posição como agente principal mantenedor dos direitos e das garantias sociais preconizados pela Constituição Federal Brasileira. Além disso, supõe-se que o conjunto desses instrumentos geraram ações transversais no âmbito das políticas de infraestrutura que provocaram, numa dinâmica conjunta, mudanças significativas no modus operandi das ações governamentais em questão, sendo algumas delas referentes a políticas públicas e outras a serviços públicos de características mais estruturantes.

Dessa maneira, este estudo buscou identificar, no contexto do PAC, os principais instrumentos utilizados e verificar em que medida eles concorrem para o atingimento do projeto de desenvolvimento anunciado e para o aprimoramento da ação pública. Nesses termos, a referida pesquisa visa responder às seguintes questões:

- Os instrumentos criados ou aperfeiçoados no âmbito do PAC contribuíram para viabilizar a ação do Estado?
- A partir da constituição desses instrumentos, quais são as relações possíveis com o projeto de desenvolvimento anunciado pelo PAC?

A partir das questões apresentadas, a pesquisa se orientou pelos seguintes objetivos geral e específicos:

*Objetivo geral:*

- Identificar e caracterizar os principais instrumentos de gestão (existentes, criados ou aperfeiçoados) no âmbito do PAC (2007-2014).

*Objetivos específicos:*

- Mostrar a contribuição do conjunto dos instrumentos na condução do programa e;
- Revelar aspectos técnicos e sociais de um subconjunto de instrumentos identificados, tendo como referência o modelo de desenvolvimento em debate.

### **1.3 Justificativa**

As abordagens tradicionais aplicadas à gestão pública usualmente encontram-se subsumidas a questões relativas ao tratamento das políticas públicas, como se o Estado brasileiro fosse organizado a partir e tão somente pelas políticas públicas. Ao se executar a análise sob este ponto de vista percebe-se que os aspectos ora analisados estão circunscritos à institucionalidade, à interpretação de normas, à racionalidade técnica envolvida nas “supostas” fases da política pública, ou mesmo à padronização de processos *lato sensu*.

Outra questão que envolve a gestão e que causa certa tensão no âmbito da administração pública é a apropriação da técnica como sendo um objeto essencialmente dotado de neutralidade política. Esse entendimento sugere a despolitização do debate e prejudica leituras provenientes de outras categorias, movimentos e práticas orientadas por uma parcialidade legítima da ação pública, representada pelo projeto de governo vencedor do processo eleitoral, tendo em vista o ambiente democrático ora em vigor.

As leituras feitas a partir desses referenciais, em que pese terem aplicações e vantagens metodológicas em casos e momentos específicos, por vezes omitem aspectos transformadores, ou inovadores, que contribuem para uma percepção mais ampla da ação pública e, por conseguinte, para uma compreensão mais aprimorada da gestão como base para um projeto nacional de desenvolvimento.

Tais entendimentos, portanto, induzem a busca por uma abordagem crítica de análise que considere aspectos técnicos, políticos, de dominação, ou mesmo subjetivos, que envolvem a ação pública na condução de um projeto de desenvolvimento nacional. Nesses termos, a abordagem de análise pelos instrumentos torna-se uma alternativa viável de reflexão, pois, além de suprir as lacunas metodológicas ora citadas, permite revelar tanto as estratégias iniciais adotadas como os efeitos (ou parte deles) alcançados pela ação pública.

O presente estudo justifica-se por explorar essa perspectiva, procurando revelar efeitos oriundos ora da criação, ora do aperfeiçoamento, dos instrumentos num determinado campo de atuação estatal, no caso o PAC, tipificando tais instrumentos e explorando os arranjos que sustentam a gestão como catalizadora da ação pública. Com isso, busca-se considerar também aspectos referentes à natureza e à complexidade do lócus decisório característico do ambiente público.

O PAC foi escolhido como objeto de análise por que representou, no período de análise (2007-2014), uma das prioridades do governo, como se pode verificar nas Mensagens Presidenciais enviadas ao Congresso Nacional de 2007 a 2014, que constam nos discursos oficiais de lançamento do programa (BRASIL, 2007 e 2010), e nas constantes referências feitas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) neste período.

O caráter transversal do programa também será importante para a pesquisa no sentido de procurar revelar possibilidades e desafios inerentes ao tratamento de diversas políticas - com suas especificidades intrínsecas - por um mesmo programa governamental que, a depender da análise, também se comporta como instrumento de ação pública. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012), o instrumento pode ser definido como “um dispositivo de vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentada por uma concepção de regulação”.

Por fim, o volume de recursos envolvido na implementação do programa corrobora a lente de análise, no PAC 1 o volume de recursos estimados para o período de 4 anos foi de aproximadamente, a valores nominais, R\$ 619 bilhões (BALANÇO PAC, 2010) e no PAC 2 de aproximadamente R\$ 1,06 trilhão (BALANÇO PAC, 2014).

O presente estudo está dividido em quatro capítulos: este primeiro trouxe uma contextualização do objeto a ser estudado, evidenciando a inquietude acadêmica que motivou a pesquisa e os objetivos que orientarão a análise. No segundo capítulo serão apresentados o marco teórico que auxiliará a percepção do objeto, tendo como referência 3 categorias específicas: desenvolvimento, ação pública e instrumentos da ação pública, bem como o caminho metodológico utilizado para averiguar as premissas adotadas. O terceiro capítulo traz os resultados obtidos bem como as análises trabalhadas nesse estudo, tendo como base de sustentação o marco teórico apresentado. Por fim, o quarto capítulo trata das considerações finais da pesquisa.

## 2 QUESTÕES TEÓRICAS E DE MÉTODO

Este capítulo diz respeito ao referencial teórico e ao percurso metodológico relacionados ao estudo do problema de pesquisa. Nesse sentido, serão abordadas teorias e elementos mais aderentes ao objeto de estudo e que foram identificados na revisão bibliográfica, os quais julgo serem relevantes acerca das seguintes categorias: desenvolvimento, ação pública e instrumentos de ação pública. Também será apresentado o percurso metodológico utilizado na pesquisa e que gerou os resultados e as análises que seguem.

### 2.1 Desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento vem sendo apropriado e trabalhado ao longo dos anos por diferentes olhares e perspectivas. Durante as primeiras décadas pós 2ª grande guerra mundial, o conceito esteve atrelado quase que exclusivamente à ótica do crescimento econômico, fato que determinou à ciência econômica uma certa primazia no debate acadêmico sobre o tema. Naquele momento, o conceito de desenvolvimento, suas causas e efeitos, foi discutido a partir do estudo do crescimento (produção) e de uma análise mais específica das formas e características de distribuição de renda (ou rendimento), considerando-se as variáveis espaço-tempo<sup>1</sup> e outra perspectiva como referência comparativa (regiões, países, cidades, etc).

Estudos, teorias e interpretações valiosas surgiram a partir de então, geralmente fixavam-se a estabelecer um conceito de desenvolvimento capaz de incorporar a ideia de crescimento econômico, explorando algum índice (ou indicador) de matriz econômica, e outra variante ideológica, a depender da origem científica da crítica (social, ambiental, liberdade, político, etc.). Por conta disso, pode-se dizer que o conceito de desenvolvimento vem sendo acometido por um efeito de dependência das gerações anteriores<sup>2</sup> que, de certa forma, prejudica o surgimento de ideias inovadoras sobre o próprio conceito por assumir intrinsecamente determinados pressupostos, em especial de origens econômicas.

Essa tendência cumulativa e incremental revela um movimento que procura universalizar as diferentes leituras, baseando-se em um processo de construção racional

---

1 Os estudos sobre desenvolvimento quase sempre estabelecem um recorte temporal de análise bem como um recorte territorial que delimita o objeto de comparação.

2 Expressão utilizada em aula inaugural da disciplina Teoria de Desenvolvimento do Curso de Mestrado do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM/UnB em agosto de 2014.

compreensiva do conceito, pois geralmente parte de algumas premissas que conectam uma lógica de ação - ou um receituário de boas práticas - para o alcance do desenvolvimento. Acontece que essa lógica racional linear se mostra pouco eficaz e não considera a complexidade histórica-cultural e de poder<sup>3</sup> que envolve as relações hegemônicas por trás do mito do desenvolvimento (FURTADO, 1974; CHANG 2004).

A demasiada importância dada ao papel da economia na ideia do que hoje temos sobre desenvolvimento é outro fato que merece atenção. Polanyi (1940) nos conta, também por meio de uma análise histórica e com alguns dispositivos da antropologia, a maneira como a economia inverteu seu papel na relação com a sociedade, quando passou de um artifício que apoiava as relações de troca e comércio, para outro que, até os dias atuais, condiciona a vida das pessoas<sup>4</sup> pelo poder derivado do capital.

Além da visão de Furtado, Chang e Polanyi, que trazem à reflexão considerações culturais, históricas e de relações sociais importantes para o debate sobre desenvolvimento, Clastres (1974), através de seu estudo antropológico, revela que o padrão de vida<sup>5</sup> em comunidade almejado pelas sociedades primitivas baseou-se na convivência harmônica e equilibrada entre o homem e a natureza, o que afasta a ideia de acumulação e consumo excessivo de bens naturais e não renováveis, base orientadora do padrão de vida dos países tidos como desenvolvidos na atualidade<sup>6</sup>.

Em sentido contrário ao que observou Clastres, o padrão de desenvolvimento que predomina ainda hoje no mundo capitalista teve como matriz a segunda fase da Revolução Industrial. Quando o processo de acumulação de capital e o fluxo do comércio internacional de mercadorias expandiram-se com base na estrutura dos novos modelos econômicos vigentes às economias que lideraram o processo de industrialização, ocorreu a implantação de um sistema de divisão internacional do trabalho que predomina até hoje e representa a evolução do capitalismo mundial (POLANYI, 2000; FURTADO, 1974).

Nesses termos, são atuais as observações de Furtado (1974) que desnudam o interesse das potências econômicas centrais em manter esse mesmo padrão como meio de acumular e de reproduzir, continuamente, o excedente de capitais acumulados em seus países de origem. Tal interesse tornou-se um grande entrave na tentativa de replicação do modo de vida

---

3 Considerando-se uma leitura mais ampla das ideias de Furtado quando trata da relação de poder econômico entre centro e periferia, ideia também explorada nas análises de Chang.

4 Refiro-me aqui, especificamente, ao sistema capitalista ora vigente.

5 Aqui associo o padrão de vida das sociedades primitivas investigado por Clastres à ideia de desenvolvimento, uma vez que esse conceito não é tratado explicitamente pelo autor.

6 Furtado também expõe essa reflexão em "O mito do desenvolvimento econômico". Ver referência bibliográfica.

existente nessas sociedades às periféricas, das quais se beneficiam apenas um pequeno percentual da sociedade ligada às burocracias que as controlam (FURTADO, 1974; CHANG 2004).

De acordo com Furtado (1974), os países subdesenvolvidos foram prejudicados por não elaborarem um projeto nacional autêntico e autônomo, bem como levados a replicar o formato predatório de civilização concebido pelos padrões de consumo das economias desenvolvidas. A baixa acumulação de capital e o acesso restrito aos bens finais característicos do estilo de vida moderno levaram as economias ditas subdesenvolvidas a sofrerem atrasos qualitativos em relação ao processo de industrialização, abrindo espaço para que empresas transnacionais ditassem a política industrial de suas economias com a formação do mercado internacional de capitais, a partir dos anos 1960.

Chang (2010) enfatiza a necessidade de retomar-se o conceito de desenvolvimento, especialmente enfatizado pelos teóricos das décadas de 1950 e 1960, segundo o qual a transformação da estrutura produtiva e das capacidades que lhe dão suporte acarretam uma transformação da estrutura social, com reflexos nos níveis de urbanização, mudanças na estrutura familiar tradicional, nas relações de gênero, na emergência de movimentos sociais, no estado de bem-estar social, etc.

O autor ainda realiza uma crítica à distorção do conceito de desenvolvimento que vem sendo praticada pelas organizações internacionais que se dizem promotoras do desenvolvimento. Segundo ele, o conceito de desenvolvimento passou a fazer referência à redução da pobreza, à provisão de necessidades básicas, aperfeiçoamento das capacidades individuais, enquanto mantém-se, paradoxalmente, a mesma estrutura produtiva.

A reflexão de Chang (2010), aplicada à teorização de Lascoumes e Les Gales (2007), chama atenção para necessidade de rompimento de desigualdades internas, na medida em que apenas certo grupo de atores ou indivíduos deixa de ser privilegiado pelos instrumentos da ação pública. A partir da modificação da estrutura produtiva, acredita o autor, rompe-se com a dependência tecnológica em relação aos atores internacionais, sejam estes Estados ou corporações multinacionais, de maneira tal que os instrumentos permitem que as formas de ação coletiva se estabilizem em um novo patamar, com maior previsibilidade do comportamento dos atores.

Assim, a visão de desenvolvimento enquanto libertação da dependência pós-colonial, prevalecente nas décadas de 50 e 60, foi substituída por uma visão multitemática e que, portanto, não se esgota num determinado conjunto de programas, muito menos se restringe às políticas de infraestrutura. No entanto, a ação pública materializada pela execução de obras



entendidas como estruturantes, por aperfeiçoar a infraestrutura social e urbana, pode colaborar para determinados aspectos de uma visão mais inclusiva do desenvolvimento que se busca para o país. Nesses termos, entende-se que o processo de adequação da infraestrutura econômica, social e urbana deve ser orientado pela promoção, concomitante, da eficiência econômica, da equidade social e da sustentabilidade ambiental, e pela diminuição das desigualdades espaciais, em suas diversas escalas (IPEA, 2010b).

No discurso oficial, os objetivos do PAC estão centrados na ideia de crescimento econômico nos moldes que reproduzem a atual estrutura produtiva, com a ampliação de uma infraestrutura que favorece a economia de mercado (rodovias, ferrovias, hidrovias, etc.), mas também com a expansão de uma infraestrutura social e urbana, que busca atender, mais diretamente, as necessidades básicas dos indivíduos, como saneamento e moradia. Essa correlação entre infraestrutura e desenvolvimento é percebida, pois, a disponibilidade de infraestrutura em determinado território é um indicador das suas condições de desenvolvimento (IPEA, 2010b).

Além dos aspectos transformadores imediatos provocados pelos investimentos em infraestrutura, tanto na área econômica como na social, percebem-se outros resultados importantes quando se investe em infraestrutura. De acordo com a contribuição do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2010a, p.14), em estudo que tratou do impacto da infraestrutura sobre o desenvolvimento, tem-se que:

Os investimentos em infraestrutura elevam a competitividade sistêmica da economia, melhorando as condições de transportes, de comunicação e de fornecimento de energia. Além disso, tais inversões promovem efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo a outros investimentos.

Esta pesquisa buscará mostrar subsidiariamente, através das realizações do PAC e de dados que informam a utilização da rede de infraestrutura e serviços sociais ofertados, se os instrumentos criados no âmbito do PAC lograram êxito na expansão da infraestrutura e, por conseguinte, na busca pelo desenvolvimento almejado. Por conta disso, os efeitos multiplicadores e dinamizadores ora citados serão considerados no bojo das informações sobre a expansão (ou retração) das redes de infraestrutura e os serviços sociais. Nesses termos, sabe-se de partida que nem toda expansão (ou retração) da infraestrutura que será cometada deve-se exclusivamente ao PAC ou aos seus instrumentos.

Na sequência serão feitas algumas considerações sobre a teoria da ação pública e dos instrumentos que nela operam, de modo a melhor fundamentar os arranjos construídos no

âmbito do PAC e vestígios de uma nova linha de gestão do Estado que buscou cumprir os objetivos do programa.

## 2.2 Ação pública

Diversas leituras (ou perspectivas) buscaram, ao logo do tempo, interpretar a realidade estatal, dentre elas pode-se citar: a filosófica, sociológica, a jurídica, a da ciência política, a econômica, a das ciências administrativas e da antropologia, sendo, cada uma delas, predominante ou metodologicamente influente em determinado momento da história. A visão jurídica foi hegemônica durante a segunda metade do século XIX até a Segunda Guerra Mundial. Já a leitura das ciências administrativas apareceu no começo do século XX, tornando-se dominante nos Estados Unidos e espalhando-se pelo resto do mundo a partir dos anos 60, sendo a que prevalece até hoje (SARAVIA, 2006).

Na América Latina, de modo geral, o avanço das ciências administrativas deu-se, primeiramente, pelo enfoque legalista (*o dever ser*); em seguida, surgiram as teorias clássicas organizacionais e da administração (*taylorismo, faylorismo*). Tal avanço, no entanto, não significou simples substituição de uma pela outra, mas sim uma coexistência desses vários enfoques, que nem sempre são compatíveis entre si (WAHRLICH, 1979).

Saravia (2006, p. 21) comenta sobre a apropriação da visão jurídica (ou legalista) nas leituras feitas sobre o Estado nos países de cultura latina:

Nos países de cultura latina, a perspectiva jurídica mantém sua vigência alicerçada no legalismo próprio da conformação dos seus sistemas estatais. Essa visão leva a uma consideração um tanto estática do Estado e da administração pública, que privilegia o estudo das estruturas e das normas que organizam a atividade estatal. O estudo circunscreve-se às questões de *lege data* e de *lege ferenda* e deixa de lado as realidades vitais que permeiam as estruturas públicas. Se o direito pretende organizar e orientar a vida social, este é um elemento substantivo na formulação da regra jurídica.

De forma complementar, ao discursar sobre dilemas que envolvem o planejamento governamental no Brasil, Santos (2011, p.330) condensa as ideias de Pratis i Catalá sobre as administrações públicas na América Latina e reforça o caráter retrógrado da principiologia que orienta o direito administrativo vigente:

[...]o direito administrativo está, equivocadamente, orientado por um paradigma antidiscricionário, fruto da racionalidade weberiana que aprimorou a ação estatal. O autor argumenta que as premissas do direito administrativo resolveram boa parte dos problemas de legitimidade do Estado liberal, mas têm sido irrelevantes ou

indiferentes ao desenvolvimento do Estado social e democrático. Segundo ele, a aplicação seca das normas desconsidera o desenvolvimento da racionalidade gerencial necessária à administração atual, isso quando não é contraditória com essa racionalidade. Em outros termos, defende-se que o direito administrativo atual é, por vezes, portador de uma ideologia refratária à inovação, que assegura às administrações um tratamento privilegiado da mesma forma que obstaculiza a emergência de uma cultura gerencial e examina com desconfiança as iniciativas a favor da eficácia e da efetividade.

Essa interpretação legalista do Estado que orienta o direito administrativo e, por conseguinte, a prática da administração pública, parece moldar e influenciar os atores operantes na esfera governamental, condicionando suas condutas e modo de agir em um ambiente complexo de conflitos e escolhas deveras refratário ao paradigma sugerido pelo sistema legal, fato que ainda precisa ser verificado e que foge do escopo deste trabalho. O resultado do aparente embate entre a necessidade de inovação na administração pública e a rigidez burocrática fica estampado, cada vez mais, na conduta dos órgãos de controle frente aos gestores públicos, questão ainda pouco debatida no meio acadêmico.

Saravia (2006) explora com propriedade outro ponto relevante que também contamina o ambiente de implementação na esfera pública, a mimetização das práticas administrativas do setor privado à esfera pública (segundo enfoque): “Nos últimos anos, predicou-se ao administrador público a superioridade das fórmulas administrativas e gerenciais surgidas no setor privado e propiciou-se a transferência dessa superioridade à administração pública como forma de melhorar sua eficiência e eficácia. Alguns representantes do *New Public Management* preconizaram esse tipo de transferência”. E ainda apresenta como importante corolário o que segue: “A decisão política leva em conta variáveis que a decisão empresarial não considera, a dependência em relação aos recursos do mercado é quase total na administração privada e os objetivos organizacionais são diferentes e muitas vezes opostos.”

No que diz respeito à gestão pública, vale lembrar que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995, o qual orientou a lógica de gestão do Estado Brasileiro até o início dos anos 2000, partiu do diagnóstico que havia se instalado uma crise no Estado que só poderia ser resolvida com o seu enxugamento e com novas frentes para atuação do mercado. De acordo com o PDRAE, a concepção então sugerida, oriunda da administração pública gerencial, inspirava-se nesse modelo de administração privada e situava o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. A diretriz estabelecida pelo PDRAE, portanto, organizou-se a partir de um tipo de relação mercadológica entre o Estado (governante) e o povo (governados) em detrimento de outra,

mais digna, em prol da igualdade e da garantia dos direitos individuais e coletivos preconizados pela Constituição Federal.

Por conta das limitações comentadas, as leituras jurídicas e as provenientes das ciências administrativas, quando exclusivas, prejudicam a compreensão de novos modos de gestão e de elementos, ou arranjos, que revelam a atual reestruturação do Estado. As recentes abordagens que procuram desmistificar os dilemas públicos e, ao mesmo tempo, aperfeiçoar as leituras tradicionalistas utilizam-se da teoria relacionada à área de políticas públicas, que consolidou, nos últimos anos, vocabulário e conceitos próprios voltados à compreensão de fenômenos de natureza político-administrativa (SECCHI, 2013).

Em que pese o valor do conhecimento produzido pela área de políticas públicas, esta pesquisa se pautará por outra perspectiva, a da sociologia da ação pública, considerada mais adequada para investigar os fenômenos contemporâneos. A diferença das abordagens reside no fato da primeira ser substancialmente estado-centrista (Estado Providência), ou seja, de abrangência mais restrita às intervenções oriundas do Estado (ações governamentais, atuação setorial, etc). Por outro lado, a segunda perspectiva considera não só a atuação estatal, mas também a de outros atores públicos ou privados da sociedade civil que, de alguma forma, interagem na identificação e na busca de soluções das demandas sociais (SARMENTO, 2012).

Lascoumes e Le Galès (2012) abordam outras grandes rupturas com paradigmas oriundos do modelo de análise das políticas públicas. A primeira trata do abandono da crença no *voluntarismo político*, que assegura grande popularidade aos líderes, partidos ou tecnocratas, apresentados como benfeitores do povo por agirem em nome do bem comum, baseada em escolhas ditas bem fundamentadas. A segunda ruptura diz respeito ao rompimento da ideia de *unicidade* do Estado, imparcial, racional, detentor do monopólio das políticas públicas, em substituição a uma estrutura que é fortemente influenciada por grupos de pressão que agem em diferentes instâncias e setores da gestão governamental. A terceira busca negar o *fetichismo da decisão* dos governantes, na medida em que, na prática política, esbarra em processos de implementação defeituosos, confusos, conflitantes, fluidos, com poucos resultados práticos; nesse sentido, valorizam-se também os bastidores da política, as não escolhas e os atores ocultos das decisões. Em suma, a sociologia da ação pública rompe, de certa maneira, com as visões hierárquicas e estáticas, e ainda, busca trabalhar as articulações entre regulação social e regulação política, entre o que é ou não governado pelas políticas públicas.

Isto posto, para fins dessa pesquisa, adotar-se-á o conceito de ação pública concebido por Lascoumes e Le Galès (2004) que a definem como “um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos, como por finalidades, conteúdos e projetos de ator”. A partir dessa visão, abre-se espaço para tratar, de forma diferenciada, as diversas dinâmicas e interações que envolvem os partícipes da política e os artefatos que os envolvem, possibilitando novas interpretações através dos instrumentos que operam.

### **2.3 Instrumento de ação pública**

Pode-se notar, ao longo da história, o forte interesse da dinâmica estatal pelas tecnologias<sup>7</sup> de governo, entre elas os instrumentos de ação pública, no aperfeiçoamento da gestão governamental e da implementação das políticas. Conforme Lascoumes e Le Galès (2012) a instrumentação da ação pública representa o conjunto dos problemas colocados pela escolha e pelo uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação pública.

Linders e Peters (1989) afirmam que o governo tem à sua disposição várias ferramentas<sup>8</sup> para exercer sua influência sobre a economia e a sociedade<sup>9</sup>. Estas ferramentas variam desde simples estímulos a impostos complexos e esquemas de benefícios. Entretanto, apesar da frequência que essas ferramentas são utilizadas pelo governo, os mesmos não são bem compreendidos. De fato a compreensão do uso dos instrumentos na ação pública carece de atenção e análise, Sabatier (2000) aponta que quando o tema dos instrumentos é levado em conta nessa reflexão, é muitas vezes tratado como um domínio secundário, marginal em relação a outras variáveis como as instituições, os interesses dos atores ou suas crenças.

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012), instrumento de ação pública pode ser definido como “um dispositivo técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e os seus destinatários, em função das representações e dos significados

---

<sup>7</sup> Lucio et al (2013) defendem um conceito amplo de tecnologia relacionada aos instrumentos que aborda o imbricamento entre questões sociais, políticas e econômicas que permita às organizações atingirem seus objetivos e finalidades. Ainda reforçam que no contexto da administração pública essa questão é especialmente relevante, pois o Estado busca ofertar direitos sob a forma de serviços, sendo que seus objetivos e finalidades diferenciam-se da busca pela lucratividade. Os autores ainda afirmam que tecnologias estão muito distantes de serem apolíticas, pelo contrário, sua elaboração e desenvolvimento é o resultado direto de escolhas políticas e não podem ser entendidas somente de acordo com sua função, mas também pelos significados que possuem para as pessoas que as criam e as utilizam.

<sup>8</sup> Linders e Peters utilizam o termo “ferramentas”, entretanto, adotar-se-á, a partir de então, o termo “instrumentos”, conceituação adotada por Lascoumes e Le Galès (2004).

<sup>9</sup> Em que pese a validade da afirmação dos autores, acredita-se que além de ferramentas disponíveis (ou instrumentos), o Governo tem a legitimidade e a capacidade de criar outros, no sentido de promover inovações na ação pública.

de que é portador”. Esse tipo de abordagem evidencia a pertinência dos efeitos sociais e políticos que os instrumentos carregam para além de suas características técnicas funcionais (SALAMON, 2002).

Nesse sentido, entende-se que os instrumentos não são neutros, especialmente quando considerados em um ambiente de escolhas e decisões públicas. De acordo com Lascoumes e Le Galès (2004), há uma relação entre os atores e os sujeitos das políticas, de maneira que os instrumentos utilizados passam a ser vistos como instituições no sentido sociológico da palavra, implicando em quem se beneficia do instrumento escolhido, na escolha da representação do problema e na determinação do comportamento dos atores.

Em que pese os instrumentos, sob a ótica do institucionalismo, se comportarem como instituições em alguns casos específicos, o autor considera, para fins desta pesquisa, inapropriado utilizar tal abordagem por acreditar que o ingrediente político, parte integrante da teoria de instrumentos da ação pública, sugere outras relações, mais dinâmicas e menos previsíveis que a teoria institucionalista pacífica.

Lascoumes e Le Galès (2004) afirmam que a noção de instrumento de ação pública permite ultrapassar as abordagens funcionalistas, que se interessam antes de tudo pelos objetivos das políticas públicas, por considerar a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam seus programas. Na mesma linha, King (2007) enfatiza que um instrumento governamental é ao mesmo tempo técnico e social, servindo para organizar relações sociais específicas entre o Estado e os cidadãos, conforme suas representações e significados.

Os instrumentos estruturam a ação pública segundo suas lógicas inerentes, e podem ser descritos e classificados conforme diversas tipologias, por exemplo: legislativo e regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e de comunicação (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012). Outros autores baseiam suas análises propondo classificações diferentes dos instrumentos observados, como: Kirschen (1975), Salamon (2002), Jordan et al (2005), Hood (2007) e Schneider e Ingram (1990) (OLLAIK e MEDEIROS, 2011).

Com relação à aplicabilidade dos instrumentos, Hood (1995) comenta a existência de instrumentos com múltiplos propósitos, que carregam consigo ambiguidades, vocações heterogêneas de aplicação e de interpretação (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012). Se os instrumentos são portadores de características não padronizadas e que dependem do contexto e das circunstâncias de uso, infere-se que a possibilidade de existência de instrumentos puros, unívocos, seja remota. Assim, qualquer tentativa de tipificação de instrumentos requer disciplina e atenção para não ofuscar, em defesa de uma determinada racionalização, aspectos reveladores de outros sentidos e significados além daqueles observados.

Ao comentarem sobre a relação entre política e instrumentos, Lascoumes e Le Galès (2012) expõem que, na prática, “é excepcional o caráter monoinstrumental de uma política, e mesmo de um programa de ação no seio de uma política. Frequentemente se constata uma pluralidade de instrumentos mobilizados, o que põe a questão de sua coordenação”. Desta forma, vislumbra-se que o programa objeto em análise nesta pesquisa seja composto por uma rede de instrumentos que traga pistas sobre os modelos de gestão e de desenvolvimento em prática.

Sobre esse ponto, vale reforçar que a discussão sobre gestão das políticas tem gerado linhas de pesquisa que propiciam novas interpretações sobre o próprio conceito de gestão pública, no sentido de envolver não apenas instrumentos legais, organizacionais e operacionais que buscam uma suposta otimização e eficiência racional do Estado, já bastante abordados na literatura, mas também outros que reconheçam e valorizam uma politização que desnuda e considera a realidade de implementação inerente ao ambiente público. Por conta disso, considera-se nessa pesquisa que os instrumentos investigados contribuem, de certa maneira, para essa nova interpretação da gestão por considerar os aspectos ora mencionados.

Essa nova leitura revoga, portanto, a concepção de que o agir público seja uma série de etapas obrigatórias, sequenciais e previsíveis que partem do abstrato ao concreto, da ideia à operação, do referencial lógico à prática ideal, por considerar um elemento fundamental e que, por natureza, é instável: a política. A tradução dos e pelos instrumentos é um relacionar constante de informações e de atores, regularmente submetidos a uma reinterpretação (AKRICH; CALLON; LATOUR, 1998).

Considerando o referencial teórico supra, esta pesquisa incorpora o entendimento de gestão pública conforme os termos de Lucio et al (2013, p.152 ):

[...] um conjunto de instrumentos, tecnologias, processos e procedimentos que viabilizam os anseios histórico, social, político e econômico da população, materializados nos preceitos constitucionais, em particular no que tange aos direitos individuais e coletivos, realizados na forma de políticas e serviços públicos.

Investigar as significações dos diversos instrumentos que procuram materializar uma diretriz de desenvolvimento embutida nos objetivos do PAC ajuda a compreender melhor as escolhas políticas e a própria condução da gestão pública.

## **2.4 Percurso metodológico**

Essa pesquisa partiu da motivação de revelar, através dos instrumentos identificados no âmbito do PAC, aspectos da ação pública que orientam o projeto de desenvolvimento ora declarado. Nesse sentido, foi apresentado marco teórico compatível com as categorias discutidas para sustentar as análises e orientar as conclusões. Em linhas gerais, a teoria serviu como ferramenta para melhor percepção do objeto, analisando-o sobre outro ângulo interpretativo, mais aderente aos objetivos expostos.

Para dar conta dos objetivos propostos, adotou-se pesquisa com abordagem descritiva qualitativa pois, a partir da contribuição dos principais instrumentos investigados na implementação do programa, pretende-se analisar estes instrumentos como um sistema de fatores inter-relacionados, com o intuito de capturar pistas que dizem respeito à forma de condução do Estado (DIONNE e LAVILLE, 1999).

Nas questões teóricas, procurou-se mostrar aspectos relacionados ao desenvolvimento, à ação pública e aos instrumentos de ação pública para, em conjunto com os dados apresentados, explicitar algumas características dos instrumentos identificados e verificar se, e como, esse conjunto contribuiu para o aprimoramento da ação pública e, por conseguinte, também para o projeto de desenvolvimento nacional.

Ao abordar o PAC por meio dos seus instrumentos, torna-se possível compreender aspectos decorrentes da execução das políticas que, pelas abordagens tradicionais, tornaria dificultada a compreensão da essência do programa (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012). Para além do alcance ou não dos objetivos e das metas declaradas pelo PAC, esta abordagem pretende explorar a contribuição dos instrumentos de ação pública na viabilização dos meios necessários para a execução de políticas públicas de infraestrutura nos últimos anos.

A pesquisa teve como horizonte de análise temporal o período de realização das duas edições do PAC (2007-2010 e 2011-2014). Os procedimentos técnicos utilizados na pesquisa basearam-se em pesquisas bibliográficas e documentais, citados ao longo do texto, que revelaram a condução do programa. Foram investigados dados primários como discursos políticos oficiais e outras interpretações feitas do objeto, como pesquisas e artigos diversos referentes ao tema. Ressalta-se também a análise documental do arcabouço legal do PAC e das medidas - ou arranjos - que deram suporte ou que derivaram da implementação do programa.

Na primeira parte da apresentação e análise dos resultados, optou-se por fazer uma descrição do contexto histórico do país, a partir dos fatos que antecederam o primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006), trazendo à tona as conjuntas econômica, social e política, para melhor situar o ambiente das escolhas de governo a partir de então. Para isso,



utilizou-se pesquisa documental, explorando dados oficiais de matriz socioeconômica - como crescimento econômico, nível de desemprego, índice de desigualdade social entre outros - bem como livros, artigos e pesquisas que abordaram o contexto econômico, social e político da época, todos devidamente citados e comentados ao longo do texto.

Na segunda parte, partindo-se da narrativa anterior que revela o surgimento do programa, foram apresentados os principais instrumentos de ação pública criados, ou aperfeiçoados, ao longo do período 2007-2014. Esse item se fundamentou pela pesquisa em documentos e sítios oficiais, mas também por uma investigação complementar e interpretativa, no sentido de identificar instrumentos não explícitos no material coletado, mas que se mostraram fundamentais para a gestão e para o melhor entendimento do uso sistêmico desses elementos, como são os casos relacionados ao monitoramento intensivo do programa e à flexibilidade orçamentária.

Para dar conta dos propósitos da pesquisa, considerou-se, na coleta das informações, um conjunto de instrumentos que, pela relevância, abrangência e importância setorial e política, ilustram a diversidade de escopo e características do universo em questão. Com isso, não foram considerados na lista de identificação dos principais instrumentos, aqueles de aplicação restrita e os que são derivados, ou são casos específicos, de outros instrumentos de maior amplitude de uso e de abrangência.

Após essa identificação, realizou-se uma interpretação do programa a partir da análise coletiva dos instrumentos, mais precisamente de alguns resultados originários de cada um deles. Com isso, objetivou-se ter uma visão mais geral da contribuição conjunta desses instrumentos na condução do programa e na estruturação de elementos que condicionaram o modo de agir do Estado.

A análise de caráter mais agregado teve por finalidade explorar a utilização sistêmica dos instrumentos e os possíveis resultados dessa interação complexa que envolve a ação pública, tais fatos foram verificados na pesquisa com alguns dados levantados na primeira parte da análise, mas também com outros exibidos nesta segunda parte. Essas informações serviram como referência empírica tanto na análise quanto nas considerações finais do trabalho.

De forma a complementar à análise sistêmica, foram selecionados cinco instrumentos com características transversais (aqueles que se aplicam a mais de um setor/política) e de relevância técnica e política para, a partir de seus componentes individuais, procurar vestígios e elementos da gestão pública em curso e relacioná-la com o modelo posto de desenvolvimento. Para tanto, foram abordados aspectos gerais, e até certo ponto cotidianos,

dos instrumentos e ressaltadas suas contribuições técnicas e sociais. Este roteiro investigativo intentou explorar as dimensões técnica e social do instrumento, bem como capturar elementos que ajudam a desnudar conteúdos, ou projetos de ator, que orientaram a condução do programa no período em análise (Lascoumes e Les Galès, 2012).

Durante o percurso investigativo, foram apresentados dados de execução física e financeira do programa com o intuito de subsidiar a referida análise, mostrar a evolução dos investimentos em infraestrutura e cotejar as realizações (entregas) com outros dados socioeconômicos que tratam, direta ou indiretamente, da evolução da rede de infraestrutura e das condições sociais da população de uma maneira geral, tendo como referência a própria expansão da infraestrutura, os benefícios auferidos e os serviços ofertados. Tal cotejamento teve como intenção investigar traços do desenvolvimento anunciado pelo programa.

Importante esclarecer que este trabalho não intentou estabelecer uma relação universalizante de causa-efeito entre as realizações do programa, a evolução socioeconômica e os instrumentos identificados, uma vez que há sérias dificuldades metodológicas para se conhecer a contribuição estatística de cada instrumento no aprimoramento da ação pública. De outra forma, a pesquisa buscou reunir elementos para sugerir duas leituras que se complementam, uma de caráter mais agregado, que explorou a estrutura sistêmica dos instrumentos, e outra mais focada, que reuniu as contribuições técnicas e sociais, separadamente, de cinco instrumentos específicos, a partir da leitura do autor. Reconhece-se, no entanto, que há outras possibilidades de interpretação e de uso da referida metodologia, apontando talvez, ou enfatizando, outros resultados (FEYERABEND, 2011).

Por fim, de posse desses dados e das análises apresentadas, foram feitas considerações finais sobre o programa, tendo-se sempre como referência as perguntas da pesquisa e os objetivos pretendidos.

### **3 RESULTADOS E ANÁLISE**

O presente capítulo se dedica à apresentação e análise dos dados coletados na pesquisa, conforme a metodologia descrita anteriormente e com base no marco teórico adotado. Assim, a descrição dos dados e as suas análises serão desenvolvidas por meio das categorias mencionadas (desenvolvimento, ação pública e instrumentos de ação pública) e visa responder às perguntas da pesquisa e atender aos objetivos propostos.

#### **3.1 Parte 1 – O Contexto de surgimento do PAC**

Como já dito anteriormente, o PAC surge como parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento a partir de 2007, movido por diagnósticos que reforçavam a atuação do Estado como agente protagonista de um novo modelo que contemplasse o avanço da economia, mas também o avanço social, com a busca pela garantia dos direitos previstos na Constituição.

Os debates ideológicos que antecederam e motivaram a criação do PAC foram abordados por Barbosa e Souza (2010). Os autores explicam que, em síntese, havia duas correntes predominantes no primeiro mandato do Governo Lula (2003-2006): uma conservadora, mais alinhada ao chamado consenso neoliberal de política econômica, e outra desenvolvimentista, defensora de um papel mais ativo do Estado no desenvolvimento econômico e social.

A ala mais conservadora apostava na estratégia de forte contenção fiscal para abrir espaço ao crescimento do setor privado e à queda da taxa de juro. Essa ideia reforçava a visão de que o mercado seria sempre mais eficiente do que o governo e que a única forma de acelerar o desenvolvimento seria liberalizar a economia, cortar impostos e conter os gastos públicos (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Por outro lado, ainda de acordo com os autores, a ala mais desenvolvimentista do governo acreditava no aumento do investimento público como forma de acelerar o crescimento e aumentar a capacidade produtiva da economia. Essa ideia baseava-se na crença de que os investimentos em infraestrutura teriam impacto positivo sobre a produtividade e a competitividade da economia brasileira, devido especialmente aos baixos investimentos realizados nos 30 anos anteriores ao primeiro mandato do Governo Lula. Dessa forma, o aumento no investimento público teria a capacidade de elevar a demanda, bem como o nível de produtividade.

A visão mais conservadora predominou durante os três primeiros anos do Governo Lula. No entanto, o resultado do ajuste fiscal no período 2003-2005 não logrou o êxito esperado para o crescimento da economia, tampouco contribuiu para melhorar a renda e os níveis de emprego do país, fazendo com que essa visão caísse em descrédito dentro do governo (BARBOSA e SOUZA, 2010).

Ao mesmo tempo, conforme apontaram Abreu e Câmara (2014, p.83):

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[...]

Partindo desse diagnóstico o governo buscou outra diretriz, em 2005 houve o primeiro movimento de alteração da política orçamentária de investimentos em infraestrutura, com o lançamento do Projeto Piloto de Investimento (PPI), uma carteira de empreendimentos em diversas áreas: transportes, irrigação e abastecimento hídrico, bem como infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento (ABREU e CÂMARA, 2014).

Barbosa e Souza (2010), partindo de outra referência, afirmam que o aumento do investimento público do governo federal iniciou-se em janeiro de 2006, com a adoção do programa “tapa-buracos”, direcionado a melhorar a qualidade das estradas brasileiras, já deterioradas pelo baixo volume de recursos aplicados em anos anteriores.

A despeito das diferentes referências apontadas pelos autores citados, importa saber que o PAC nasceu de um diagnóstico técnico político dentro do governo sobre a necessidade de se construir uma alternativa viável de crescimento econômico, mas que também garantisse amplo retorno social. Para contextualizar melhor as situações econômica, social e política do período pré-PAC, faz necessário um breve relato da conjuntura do país, como segue.

### 3.1.1 Contextos econômico, social e político

O primeiro governo Lula (2003-2006) conviveu com sérias dificuldades na condução do governo. Na economia os principais indicadores macroeconômicos apontavam cenário bastante desfavorável para o governante. A média do PIB real (variação) no período 1999-2002 situava-se ao redor de 2,15 %; a inflação ao consumidor - IPCA (variação) - em 2002 de 12,5%, conta corrente negativa (% PIB) e a dívida líquida do setor público consolidado em 2002 de 60,4% do PIB (RIBEIRO et al, 2014).

Singer (2012) comenta que, praticamente durante todo primeiro mandato, Lula manteve a política neoliberal em curso desde Collor e FHC e, para não entrar em confronto direto com o mercado, uma vez que ainda pairava certa desconfiança política sobre o novo governante, adotou política econômica conservadora. Assim, ainda de acordo com o autor, o efeito das decisões veio depois conforme o receituário esperado: o crescimento do PIB caiu para 1,3%, o desemprego aumentou e a renda média o trabalhador despencou 12,3% no primeiro ano de mandato do governante; de outro lado, as instituições financeiras tiveram um resultado 6,3 % maior que o ano anterior.

Na área social o mercado de trabalho apresentava-se com altas taxas de desemprego, 12,5% de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Gráfico 1), e níveis elevados de informalidade (43,6%) (FILHO e MOURA, 2012). Por conta deste cenário, é justo afirmar que parte da população ainda não estava coberta pelos principais programas de proteção ao trabalhador, tais como o seguro-desemprego e o abono salarial, ou de proteção previdenciária, como os benefícios acidentários, auxílios, pensões por morte e aposentadoria.

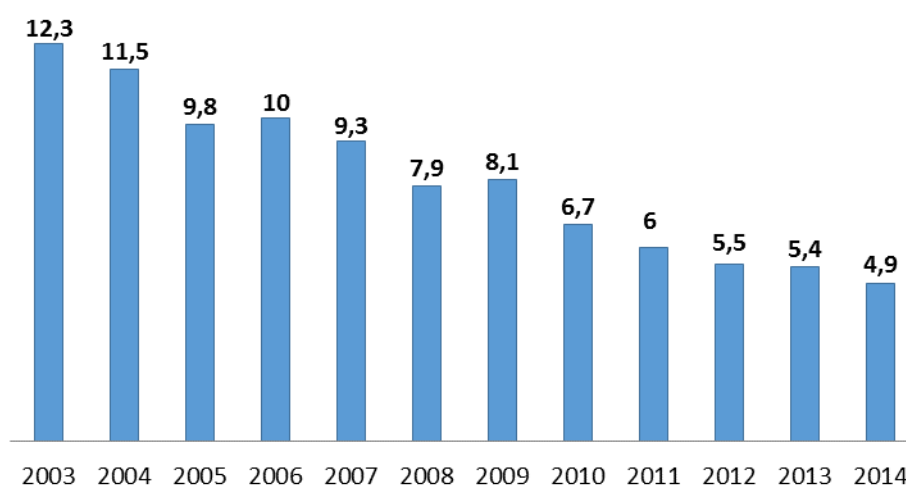


Gráfico 1 - Taxas anuais de desemprego: Brasil (2003-2014). (Em %)

Fonte: IBGE (Brasil, 2014b)

Por sua vez, o salário mínimo, piso constitucional da maior parte dos benefícios trabalhistas, era de apenas R\$ 240,00, valor nominal, sendo o valor atualizado pelo IPC-A (IBGE) de R\$ 535,39 (Gráfico 2). Ou seja, mesmo aqueles que estavam empregados, mas que se encontravam nessa faixa salarial, possuíam condições limitadas de renda para as despesas

cotidianas de alimentação, vestuário, habitação, transporte, cultura etc. Não de outra forma, embora já apresentando ligeira queda desde anos anteriores, o índice de Gini continuava em patamar considerado inadequado no início de 2003 (Gráfico 3).

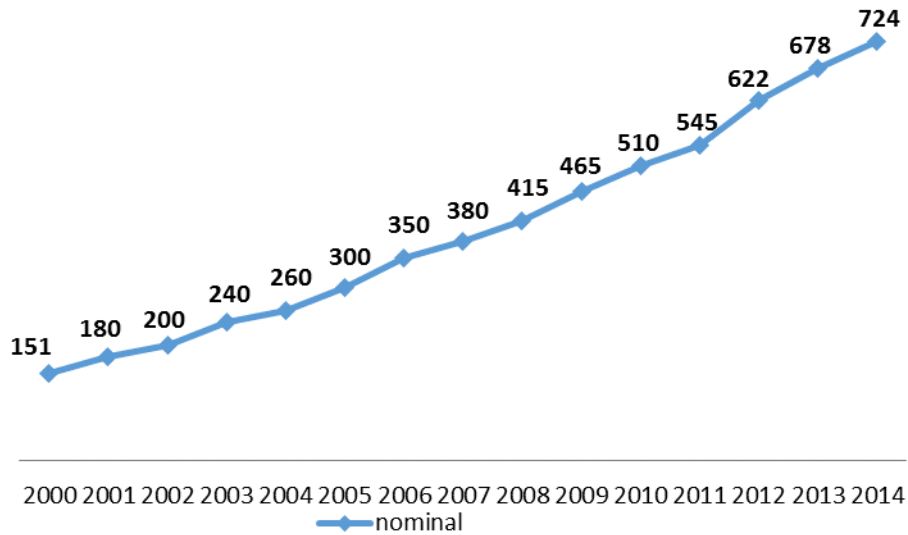


Gráfico 2 - Evolução anual do salário mínimo nominal (R\$): Brasil (2000-2014)

Fonte: IBGE (Brasil, 2014b)

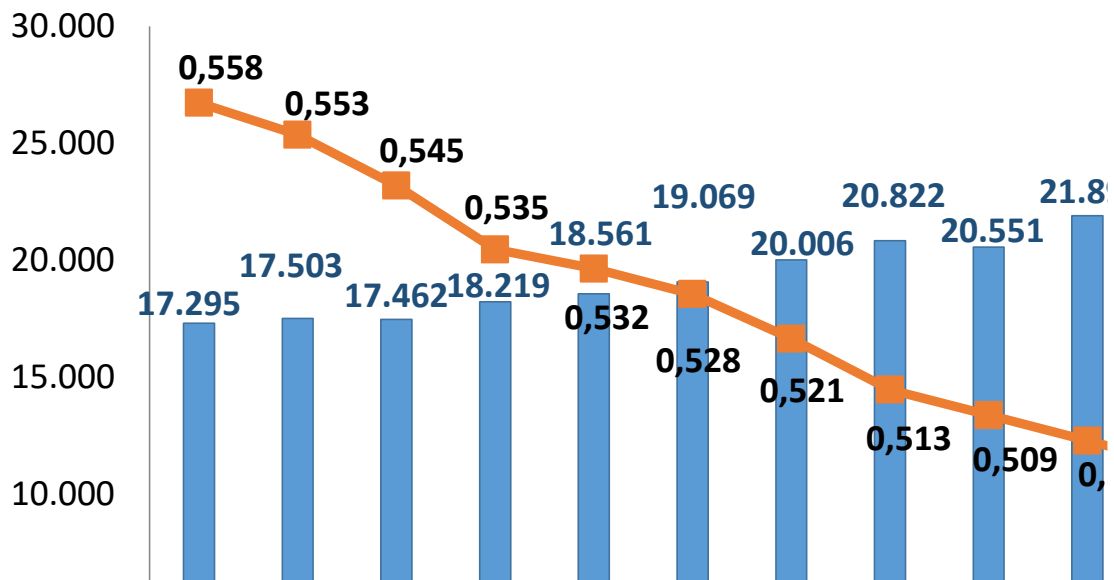


Gráfico 3 - Evolução anual do PIB per capita real e do índice de Gini: Brasil (2001-2013)

Fonte: IBGE (Brasil, 2014b)

Sob a ótica política o governo convivia com a ameaça permanente do *impeachment*, motivado, em parte, pela sucessão de denúncias de corrupção que acometeram o governo no escândalo conhecido como “mensalão” (SINGER, 2012).

Diante desse cenário turvo e complexo, de conflitos e lutas constantes por interesses e poder, os principais objetivos do governo foram manter a inflação sob controle, mesmo tendo que se curvar às políticas ortodoxas que anteriormente combatia; evitar o embate direto com as forças de mercado, para buscar maior legitimidade das ações governamentais e, por fim, se manter no poder, defendendo-se das tentativas de *impeachment* e das acusações em curso.

Não obstante estes fatos, contando com a mudança na conjuntura econômica internacional, iniciou-se a adoção de políticas de redução da pobreza e de reativação do mercado de consumo interno (SINGER, 2012). Ainda em 2003 o governo deflagrou 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 e medidas fiscalizatórias nos campos da infraestrutura, da proteção laboral e previdenciária e também nos da arrecadação e eficiência tributária (CARDOSO JR e GOMIDE, 2014; RIBEIRO et al, 2014).

Com relação ao crédito interno, depois de período contínuo (1995 a 2003) de rebaixamento do seu volume total frente ao PIB, teve início processo rápido de recuperação de operações de empréstimos a praticamente todos os setores da atividade econômica. Tal processo foi induzido por uma nova diretriz de atuação dos bancos públicos federais<sup>10</sup>, conforme mostra o Gráfico 5.

---

<sup>10</sup> Mais à frente ilustram-se instrumentos do PAC que contribuiram para uma ação mais progressista dos bancos públicos, com destaque para a Resolução nº 2.827/2001 do Conselho Monetário Nacional (CMN).

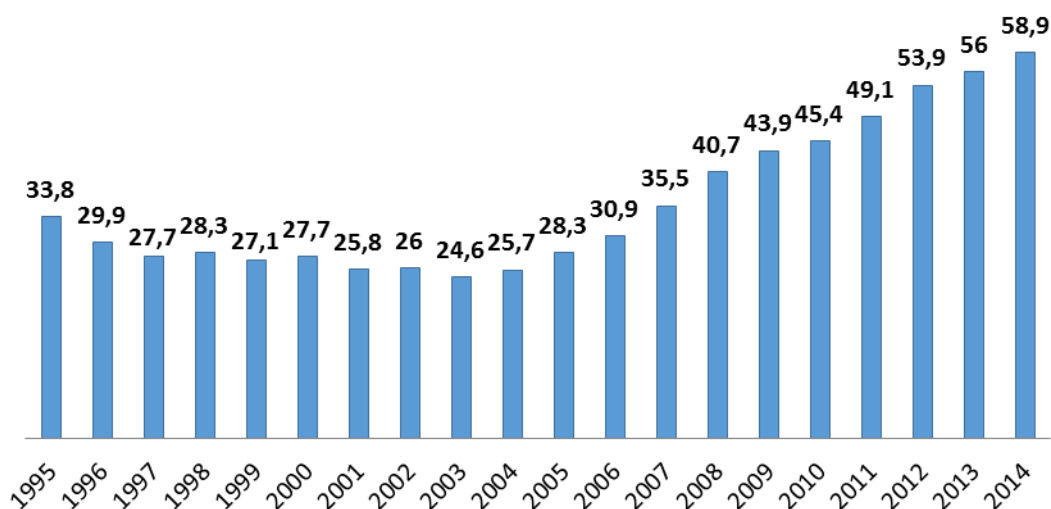


Gráfico 4 - Participação anual do crédito total sobre o PIB: Brasil (1995-2014). (Em %)

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

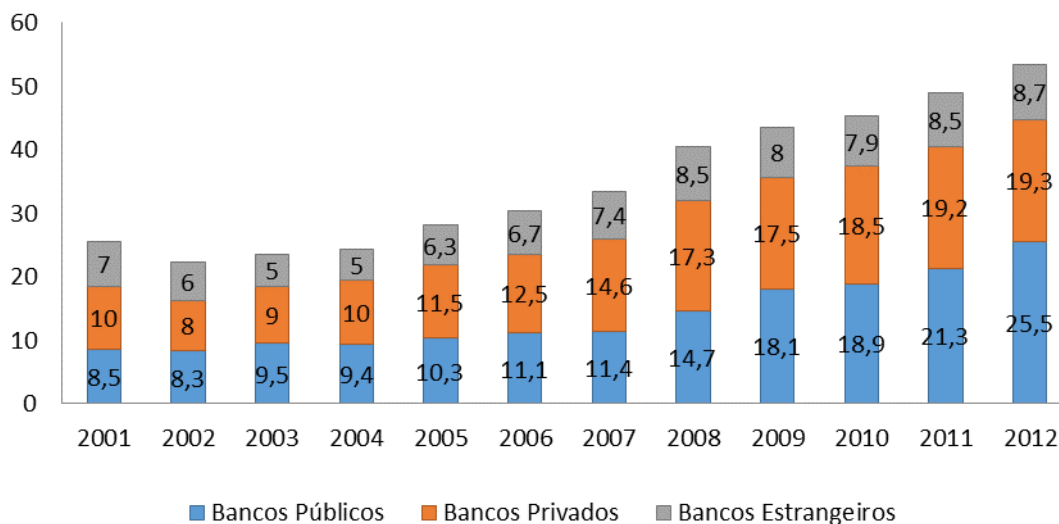


Gráfico 5 - Participação anual da oferta de crédito público, privado e estrangeiro sobre o PIB: Brasil (2001-2012) (Em %)

Fonte: BCB (Brasil, 2014a).

Do ponto de vista social, com os resultados oriundos da atividade econômica, os níveis de desemprego mantiveram-se estáveis, a informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária diminuiram (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 melhoras (CARDOSO JR, 2013).

Posteriormente, no período 2006-2010, mesmo com a manutenção da política econômica de raiz ortodoxa, as crescentes demandas do comércio exterior, em especial da China, combinada com reduções nos patamares da taxa SELIC de juros e com expansão das várias modalidades de crédito, aumentos do salário mínimo superiores à inflação e o aprimoramento e expansão das políticas sociais, houve reação positiva do mercado de trabalho.

Isso quer dizer que a queda na desigualdade de rendimentos 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 estes 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 (CARDOSO JR, 2013).

Na política, houve um realinhamento eleitoral<sup>11</sup> que se cristaliza em 2006 com a reeleição de Lula, mas dessa vez em um contexto econômico e social bem melhor que o mandato anterior (SINGER, 2012). Esse movimento provocou uma onda positiva de mudanças internas à recomposição ministerial do segundo mandato, resultando em uma reestruturação mais progressista de governo, que, aliada a um cenário social e econômico mais favorável, permitiram alguns avanços no campo da capacidade de execução estatal e a criação, ou tentativa de aperfeiçoamento, de certos instrumentos de ação pública, fundamentais para a condução do modelo de desenvolvimento em curso (BARBOSA e SOUZA, 2010; CARDOSO JR, 2014). Dentre os instrumentos 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

---

<sup>11</sup> A expressão realinhamento eleitoral é utilizada por Singer para expressar “a ideia de que certas conversões de blocos de eleitores são capazes de determinar uma agenda de longo prazo, da qual nem mesmo a oposição ao governo consegue escapar.”.

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 (CARDOSO JR e GOMIDE, 2014).

É, portanto, neste contexto que ganha força a tese de que, para ampliar a capacidade de crescimento da economia nacional, seria preciso incrementar a taxa de investimento do país, fazendo-a crescer à frente da taxa de crescimento anual do PIB. Para tanto, ainda no fervor da campanha eleitoral de 2006, percebeu-se no governo um processo de discussão interna sobre a nova base de desenvolvimento para o país (BARBOSA e SOUZA, 2010; ABREU e CÂMARA, 2015).

Com isso, abrindo novas frentes de expansão e incorporando inicialmente a carteira do tímido Projeto Piloto de Investimentos (PPI)<sup>12</sup>, formula-se e lança-se o PAC em princípios de 2007<sup>13</sup>. Ao lado do programa Bolsa Família, de transferência direta de renda monetária a famílias carentes de todo o país, o PAC passaria a ser, como escolha política, o outro pilar das transformações em curso sob o segundo mandato do presidente Lula. Nesses termos, importa investigar quais foram os principais instrumentos criados ao longo do programa e as contribuições que os mesmos trouxeram, numa dinâmica própria de interação, para o aprimoramento da ação pública e do modelo de desenvolvimento pretendido para o país.

### 3.2 Parte 2 - Os principais instrumentos do PAC

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

<sup>12</sup> Conforme Abreu e Câmara (2014): “O PPI nasceu da constatação, pelos agentes nacionais e internacionais da ortodoxia liberal — com lócus organizacional nas áreas da 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.”

<sup>13</sup> O PAC-1 foi formalizado por meio do Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007, posteriormente alterado pelo Decreto nº 7.470 de 04 de maio de 2011 que instituiu o PAC-2.

governantes e governados. De acordo com os autores a ação pública é um espaço sociopolítico envolvido pela simbiose entre a técnica e a política. É relevante, portanto, identificar e contextualizar o conjunto dos instrumentos que permitem materializar e operacionalizar a ação pública, reconhecendo que o instrumento possui características técnicas e políticas que a estruturam, sendo compostos por dispositivos simbólicos de transmissão de valores e de poder (LASCOUMES E LE GALÉS, 2012).

Nesse item serão identificados os principais instrumentos do PAC e, através deles, aspectos da ação pública que condicionam e promovem determinadas configurações e ações do Estado para a materialização do padrão de desenvolvimento declarado pelo programa.

Antes de destacar os principais instrumentos criados no âmbito do PAC, vale investigar a produção normativa do programa no período em análise, no sentido de conhecer aspectos básicos da produção legislativa, de concretude cotidiana, bem como ter uma ideia geral de elaboração de novos instrumentos legais. O trabalho realizado por Soares e Assunção (2015) contabiliza um total de 140 ações normativas para a execução do programa, entre 2007 e 2014, seja pelo poder normativo do programa ou por sua iniciativa bem-sucedida na proposição de leis, conforme distribuição anual apresentada no Gráfico 6.

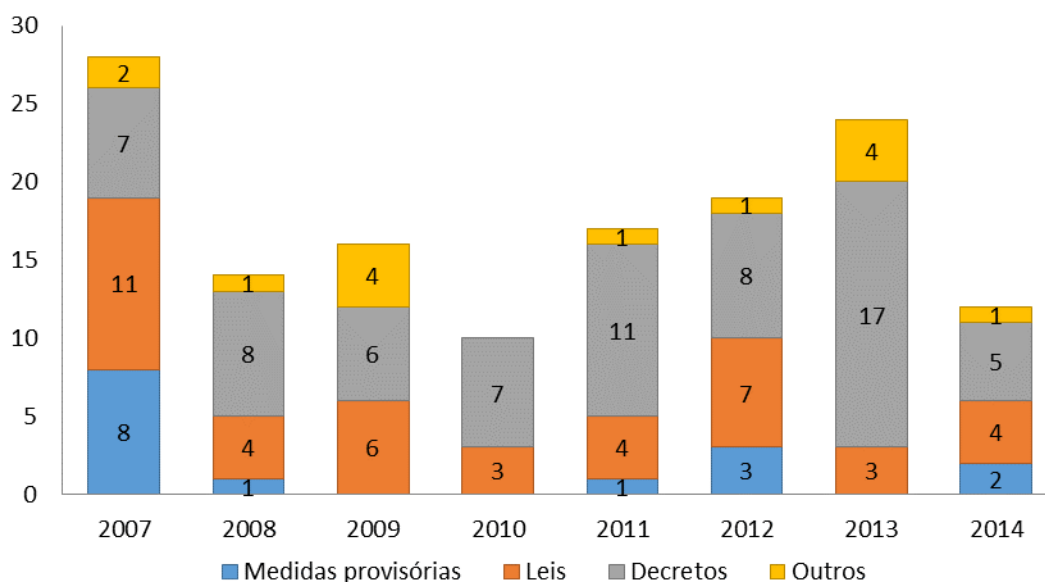


Gráfico 6 - Impacto normativo do PAC: quantitativo e tipos de normas (2007-2014)

Fonte: Soares e Assunção (2015).

Ao classificá-las, percebe-se expressivo número de medidas provisórias em 2007 por ocasião do lançamento do PAC, já que esse tipo de norma é eficaz em 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). O número relativamente alto de decretos também se justifica pelas transferências obrigatórias do PAC, instrumento que será comentado adiante.

Adicionalmente, o Gráfico 7 buscou reagrupar as normas por determinadas áreas programáticas de atuação do programa. Em sua análise fica claro outro ponto apontado por Abreu e Câmara (2014) quando trataram da diversificação da carteira PAC, a assertiva de que o programa também considerou empreendimentos e investimentos em áreas sociais como habitação, saúde, educação, saneamento, água para o consumo humano, enfim, infraestruturas ligadas à qualidade de vida da população.

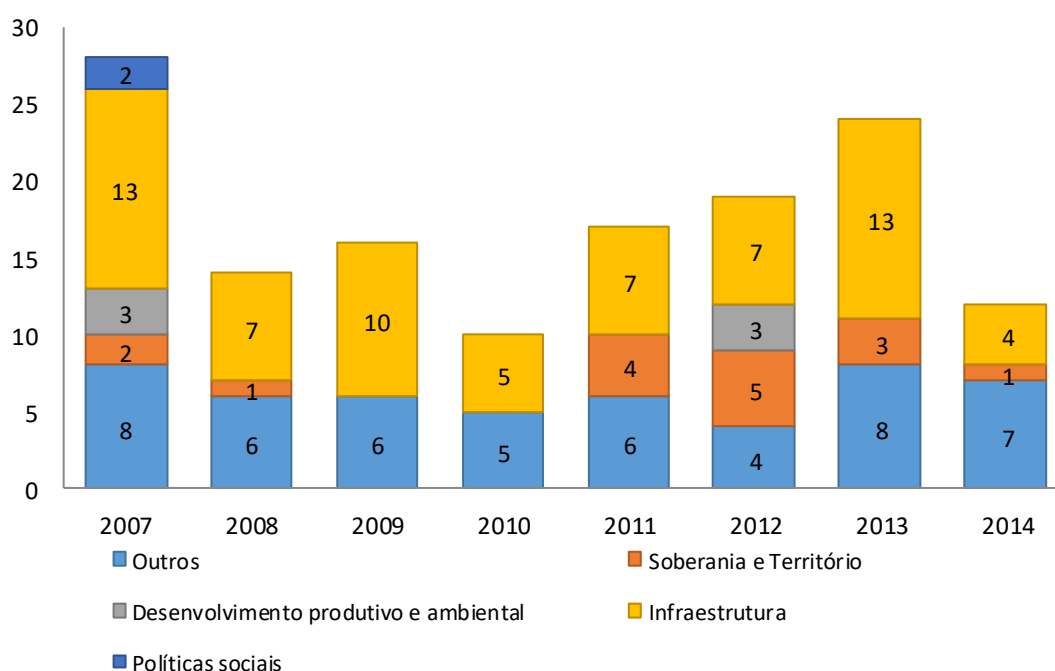


Gráfico 7 - Impacto normativo do PAC: agrupamento de normas segundo grandes áreas programáticas de atuação do Estado (2007-2014)

Fonte: Elaboração própria a partir de Soares & Assunção (2015).

### 3.2.1 Identificação dos principais instrumentos

Verificadas a prioridade política e a amplitude de escopo dos investimentos relativos ao programa, destacam-se na sequência os instrumentos de ação pública criados, ou aperfeiçoados, no âmbito do PAC que auxiliarão o processo de interpretação do tipo de gestão que procurou viabilizar a ação do Estado. Para isso, buscou-se manter a mesma tipologia encontrada nos Balanços do programa, uma vez que outra tentativa de tipificação pouco

revelaria sobre os efeitos e os modos de operar, ou mesmo a influência na práxis política, dos instrumentos.

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 das políticas de infraestrutura nos últimos anos.

Assim, para apresentar os instrumentos de forma didática, será adotada a seguinte tipologia instrumental: i) instrumentos de gestão; ii) instrumentos de melhoria do ambiente de negócios e investimentos; iii) instrumentos de estímulo ao crédito e ao financiamento; iv) instrumentos de aperfeiçoamento do sistema tributário; e v) instrumentos de desoneração tributária (BRASIL, 2014). Além disso, os dispositivos legais e alguns resultados obtidos ou pretendidos (efeitos) dos instrumentos serão explorados para, na sequência, comporem uma análise coletiva, sob a ótica de uma interpretação mais funcionalista e sistêmica.

<b>Instrumentos</b>	<b>Dispositivos Legais</b>	<b>Alguns Resultados Obtidos ou Pretendidos (efeitos)</b>
Monitoramento do Programa	Decreto nº 6.025/2007	Estabeleceu rotina de monitoramento intensivo dos empreendimentos do PAC.
Orçamento Público	Leis Orçamentárias Anuais do período 2007-2014	Flexibilidade orçamentária, remanejamentos, priorização de gastos, otimização dos recursos, redução custo operacional
Transferências Obrigatórias	Lei nº 11.578/2007	Priorização dos investimentos PAC, celeridade na transferência de recursos a outros entes da federação.
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.
Instituiu 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 Royalties 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 Royalties do Petróleo para saúde e educação	Lei nº 12.858/2013	Destina as receitas de royalties e participação especial para 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 e dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.

Quadro 1 - Instrumentos de Gestão: 2007 a 2014.

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

Instrumentos	Dispositivos Legais	Alguns Resultados Obtidos ou Pretendidos (efeitos)
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	Desoneração de obras de infraestrutura nos setores de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação.
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, foram autorizadas 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.
--	--	---

Quadro 2 - Instrumentos de Melhoria do Ambiente de Negócios: 2007 a 2014

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

Instrumentos	Dispositivos Legais	Alguns Resultados Obtidos ou Pretendidos (efeitos)
Redução da TJLP e redução dos <i>Spreads</i> 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.
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 2.827/2001 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.

Quadro 3 - Instrumentos de Estímulo ao Crédito e ao Financiamento: 2007 a 2014

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

Instrumentos	Dispositivos Legais	Alguns Resultados Obtidos ou Pretendidos (efeitos)
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) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PVA (Programa Validador e Assinador) já se encontra em operação para validação e transmissão da EFD desde 02/01/2010;</li> </ul> Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mais de 1,75 bilhão de NF-e emitidas – Total superior a R\$ 64,5 trilhões, mais de 373 mil emissores;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Todas as Unidades da Federação estão autorizando NF-e.</li> </ul>
--	--	--

Quadro 4 - Instrumentos de Aperfeiçoamento do Sistema Tributário: 2007 a 2014

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

<b>Instrumentos</b>	<b>Dispositivos Legais</b>	<b>Alguns Resultados Obtidos ou Pretendidos (efeitos)</b>
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 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\$1,0bi em 2012-2014.
Regime Especial de Tributação para a construção e reforma de creches e pré-escolas, com pagamento unificado de 1% sobre a receita da obra em substituição ao PIS/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 bi 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 bi 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 bi 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\$0,7bi 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.

Quadro 5 - Instrumentos de Desoneração Tributária: 2007 a 2014.

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

A partir da leitura agregada das funcionalidades dos instrumentos supra, que mostrou aspectos da ação pública voltados à regulação socioeconômica, à recomposição do Estado, à parceria com o setor privado e à segurança jurídica, nota-se uma tentativa clara do Estado de procurar criar condições para a implementação das políticas de infraestrutura. Uma



interpretação conjunta dos resultados obtidos (ou pretendidos) informa que estes instrumentos, em linhas gerais, objetivaram reforçar a capacidade de execução do Estado, induzir investimentos públicos e privados, diminuir barreiras à execução das políticas e garantir previsibilidade jurídica. Os resultados em tela mostram, portanto, aspectos de uma gestão pragmática, orientada para a execução e para a viabilização das ações do Estado.

Para complementar essa abordagem de cunho mais sistêmico e revelar o imbricamento entre a técnica e o social, e outros possíveis significados, selecionou-se cinco instrumentos com características transversais (aplicáveis em diferentes políticas) e de amplitude técnica-política relevante (que representam, técnica ou politicamente, uma atividade importante do programa) para fundamentar uma investigação mais minuciosa. Nesses termos, a análise que segue será pautada pela identificação de vestígios técnicos políticos que competem para a estruturação da gestão pública.

### 3.2.2 Monitoramento do Programa

A atividade de monitoramento do PAC, considerada aqui como instrumento de ação pública, é conduzida pela Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), com foco na viabilização dos empreendimentos que compõem a carteira. 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 de situação (quadrimestrais ou semestrais) e andamento dos empreendimentos (SEPAC, 2013).

A condução do monitoramento baseia-se na estrutura de gestão do PAC<sup>14</sup> (figuras abaixo) 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 especificidades de cada política durante a implementação.

---

<sup>14</sup> Conduzida por duas instâncias principais, o Comitê de Gestão do PAC (CGPAC) e o Grupo Executivo do PAC (GEPAC). O CGPAC é formado pelos titulares do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 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 dimensão decisória do programa. O GEPAC é uma instância vinculada ao CGPAC, de caráter técnico-político, formado por secretarias dos ministérios supracitados, como segue: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento; Secretaria de Orçamento Federal; e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; Casa Civil da Presidência da República: Subchefia de Articulação e Monitoramento; Ministério da Fazenda: Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria de Acompanhamento Econômico; Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; e Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.



Figura 1 - Estrutura de gestão do PAC

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

A *sala de situação* é o principal componente dessa atividade. Ela se constitui de instâncias temáticas permanentes, responsáveis pelo monitoramento periódico 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 que concorrem para a implementação da política (PIRES, 2015).

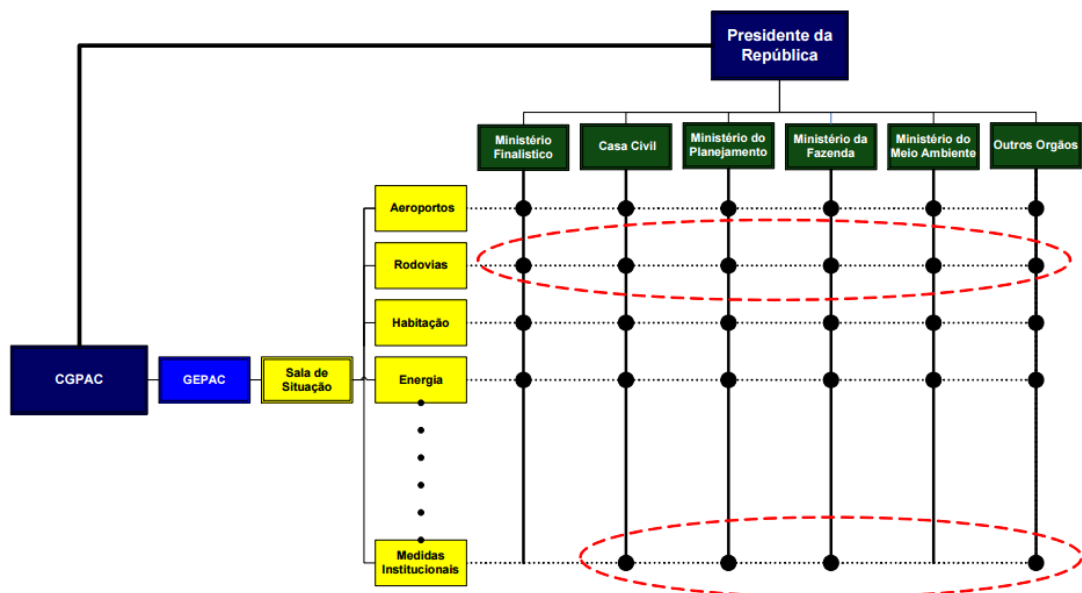


Figura 2 - Representação sintética do Modelo de Monitoramento do PAC

Fonte: SEPAC. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>.

Nesse ambiente de troca de informações discute-se 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 dos empreendimentos/obras (PIRES, 2015; SEPAC 2013). 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, prenhes 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.

A análise detalhada dessas informações<sup>15</sup> por uma rede de atores, com saberes e responsabilidades diversas, sugere maior compreensão da execução da política e favorece uma coordenação intragovernamental mais efetiva, com encaminhamentos assertivos e pactuados coletivamente com os diversos atores partícipes da política.

Como bem apontou Pires (2015, p.197), através desse instrumento de gestão:

[...] o PAC oferece ao núcleo decisório central do governo alguma capacidade de controle sobre a ação dos seus parceiros políticos, 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 orientadora do monitoramento, reconhecida também por Pires (2015), não é apenas a formalização legal da estrutura de gestão que garantiu o funcionamento e a eficácia desta atividade, mas também a prioridade política dada ao programa. O caráter prioritário do programa tornou a atividade de monitoramento um instrumento relevante técnica e politicamente, como bem apontou Pires (2015) em suas conclusões.

A partir desse instrumento, pode-se dizer que o PAC, para além de seus propósitos econômicos, se constituiu como tentativa de reação aos desafios da implementação de políticas de infraestrutura derivados do ambiente político-institucional brasileiro. 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).

Como resultado prático do instrumento, pode-se dizer que a quantidade de obras paralisadas no âmbito do PAC reduziu-se praticamente a zero no período em análise, sendo, ademais, significativa a diferença no quantitativo de paralisações recomendadas pelo Tribunal

---

<sup>15</sup> O autor considera que tais informações sejam resultados, produtos, efeitos próprios do instrumento “Monitoramento do Programa”.

de Contas da União quando as obras pertencem ou não ao PAC. Tal comparação ilustra a eficácia do instrumento no âmbito do programa, conforme tabela abaixo.

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

Tabela 1 - Total de obras paralisadas pelo Congresso Nacional, por indícios de irregularidades – Brasil (2007-2014)

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

Pires (2015), ao se utilizar da abordagem “relacional”, destaca o caráter do instrumento em operar como nós de uma rede de informações para monitoramento e construção de capacidades. Ao se referenciar a rede, o autor enfatiza a contribuição das interações pessoais superando fronteiras de comunicação, que superam as hierarquias, os organogramas estáticos, e os protocolos burocráticos. O componente “informação” se refere às interações entre atores situados lateralmente (órgãos de governo) e acima, até o Comitê de Ministros (CGPAC) e a Presidência da República. Por fim, na visão do autor, o “monitoramento” e “construção de capacidades” se referem às dinâmicas dos diversos fluxos das informações nos sentidos e direções apontados na Figura abaixo.

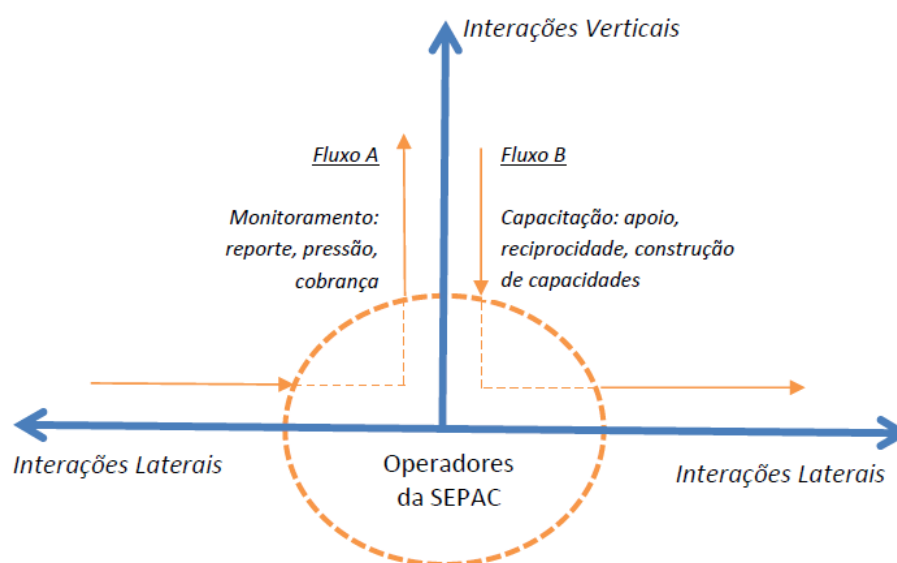


Figura 3 - Fluxos das informações na SEPAC

Fonte e elaboração: PIRES, 2015.

Interessante notar que essa visão tem ampla conexão com a teoria da sociologia da ação pública no sentido de reconhecer, e valorizar, interações e efeitos próprios de determinada tecnologia de governo.

### 3.2.3 Orçamento Público

O orçamento como instrumento de ação pública foi devidamente tratado no trabalho de Abreu e Câmara (2014). O estudo dos autores, rico em detalhes históricos e políticos, desnuda aspectos, características e efeitos próprios gerados pelo orçamento que o destacam como relevante instrumento de governo, tendo influenciado disputas pelo poder desde suas origens.

Abreu e Câmara (2014) apontam que “a amplitude das alterações no instrumento teve a intensidade compatível com a disposição de os governos promoverem as medidas politicamente aceitáveis pelas doutrinas hegemônicas nos mandatos presidenciais”, ao revelarem diferentes formas de operacionalização do orçamento nos governos de FHC e Lula e ao identificarem o instrumento como vetor decisivo na formulação de políticas.

A operacionalização do orçamento traz aspectos importantes que o enquadra como instrumento de poder na administração pública e que são poucos perceptíveis. Além do que representa em termos de valores monetários, o conhecimento técnico associado ao orçamento permite influenciar, sobremaneira, as decisões e as escolhas políticas. Motivo este por conta das categorias que o envolvem, de características complexas e pouco acessíveis, e das oportunidades de manobra política que oferece.

Para 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.

A partir de então, uma série de aperfeiçoamentos foram sendo propostos para o instrumento, nas referidas leis (LDO e LOA) que anualmente direcionam e viabilizam o Orçamento Geral da União (OGU), de tal maneira que ele refletisse os sentidos, significados e projetos de ator do agente operante. Sem ser exaustivo, é possível mencionar alguns deles, tais como: 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; 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; etc.

Abreu e Câmara (2014, p.86) ressaltam a mudança na gestão pública, derivada das inovações nas leis orçamentárias no que diz respeito ao PAC, configurando assim uma das conexões que se procurava mostrar com essa pesquisa, entre o instrumento e o aprimoramento da gestão. Tal fato fica evidenciado no relato sobre o ganho de flexibilidade orçamentária:

A partir de 2007, as leis orçamentárias estabeleceram a possibilidade do remanejamento de até 30% do montante total de todas as dotações do Tesouro Nacional constantes do Programa. Isso significa que o Executivo pode remanejar quase um terço do total orçado para o conjunto das programações do Programa, sem a necessidade de autorização legislativa em cada caso.

Essa autorização, dada na Lei do Orçamento Anual para a gestão das programações orçamentárias do PAC, mudou a lógica das flexibilidades do orçamento praticadas. Até então, os regramentos permitiam os remanejamentos entre as dotações do mesmo órgão. A premissa era a de uma gestão orçamentária fragmentada, distribuída por vários ministérios. Com o PAC passou-se para a lógica da gestão do orçamento integrada numa carteira de investimento e com a coordenação do núcleo central do governo (GPAC).

A regra de remanejamento comentada pelos autores alterou o modo de negociação política que envolvia o orçamento. Com essa autorização dada pelo Congresso Nacional o governo pôde decidir, discricionariamente, a alocação de 30% de todo orçamento do PAC. Mais importante é que as opções de remanejamento foram bastante flexíveis, ou seja, os recursos poderiam ser movimentados de qualquer forma, não havia limites de cancelamento de recursos, de suplementação de recursos, ou mesmo de movimentação orçamentária e financeira entre diferentes Ministérios.

O impacto político dessa manobra pode ser interpretado de várias maneiras, uma inferência que se pode fazer é que, com o aumento do crédito, incentivo às obras de infraestrutura e o instituto da Transferência Obrigatória a estados e municípios do PAC, instrumento que será comentado na sequência, os poderes executivos estaduais e municipais

que antes recorriam às suas representações legislativas para angariar recursos federais, passaram a negociar diretamente com o governo executivo federal, potencializando a coordenação política e a gestão das prioridades de governo (ABREU e CÂMARA, 2014).

Talvez por perceber o poder político desse dispositivo nos orçamentos anteriores, o Congresso Nacional alterou este dispositivo na LOA 2016, retirando a possibilidade de remanejamento de 30% do valor de todo programa. Para o ano fiscal de 2016 foi autorizado somente o remanejamento de 30% (suplementação ou cancelamento) em cada subtítulo da ação orçamentária. A nova regra reduz a flexibilidade de alocação orçamentária e exige que as alterações orçamentárias fora desse registro sejam negociadas com o Congresso, via Projeto de Lei (PL).

As mudanças comentadas por Abreu e Câmara foram possíveis porque o PAC, desde seu início, tornou-se prioridade política do governo Lula, assertiva comprovada pelos discursos políticos<sup>16</sup>, pela disponibilidade orçamentária do programa ao longo dos anos, como será mostrado mais à frente, e pela profusão de legislações produzidas no âmbito do PAC, questão tratada anteriormente, conforme Gráficos 6 e 7 que apontaram a produção legislativa do PAC.

Por fim, outra característica singular do instrumento em análise é o comportamento conflituoso e ambíguo ao longo do ano. Se para o PAC o orçamento trazia dispositivos que flexibilizaram a gestão de recursos, para as outras despesas o orçamento continuaria orientado pelo viés do controle, preso a regras rígidas de movimentações orçamentárias que prejudicam a otimização do recurso, o que traz à questão a disputa de poder conduzida pelo instrumento no seio da administração pública.

### 3.2.4 Transferências Obrigatórias

A Transferência Obrigatória do PAC é um instrumento que foi instituído para facilitar a transferência de recursos da União, por meio do Termo de Compromisso (TC), aos estados, Distrito Federal e municípios para execução de ações do PAC (Lei 11.578/2007). A Exposição de Motivos (EM) Interministerial nº 00123/2007 – MF/MP/C.Civil-PR trouxe a seguinte justificativa para o instrumento:

---

<sup>16</sup> Como exemplos o áudio do Presidente Lula no lançamento do PAC Saneamento e Urbanização no estado do Ceará – Fortaleza no sítio <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/audios/2007-audios-lula/03-07-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-lancamento-do-pac-saneamento-e-urbanizacao-no-estado-do-ceara-fortaleza-ce-23min55s/view>; e o texto no sítio <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/leia-o-discurso-de-lula-no-lancamento-do-pac/>

A medida provisória permite conferir o adequado grau de priorização para a execução de projetos do PAC que contem com recursos federais e sejam implementados pelos demais entes da federação. Essas iniciativas são fundamentais para conferir efetividade e a necessária celeridade à execução dos projetos de investimento público essenciais para o crescimento do País, preservando-se a adequada transparência no repasse de recursos públicos federais e na prestação de contas correlata.

Anteriormente ao PAC, verificou-se com a prática de implementação de políticas de infraestrutura que os entes mais frágeis, em se tratando de capacidade de execução e organização administrativa, eram os mais prejudicados em firmar parcerias de financiamento com a União, pois, geralmente, tais entes não conseguiam se organizar para cumprir os requisitos mínimos exigidos, tais como: comprovação de quitação com tributos, empréstimos e financiamentos com o ente transferidor; devida prestação de contas de recursos recebidos anteriormente; comprovação quanto ao cumprimento dos limites constitucionais relativos à saúde e educação e de previsão orçamentária suficiente para a contrapartida do investimento e adimplência com a União. Estes últimos, obviamente, excluía em especial estados e municípios mais vulneráveis e com baixa arrecadação de impostos.

Com o intuito de facilitar a transferência de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios, a referida lei estabeleceu o dispositivo TC que possui os seguintes requisitos mínimos de pactuação:

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e
- VII - comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia.

Percebeu-se com a instituição da Transferência Obrigatória que os municípios tiveram acesso facilitado aos recursos da União, uma vez que as exigências do TC são mais



compatíveis com as suas possibilidades de ação e de organização. Vale lembrar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a legislação federal dispõem que estados, Distrito Federal e municípios devem atender inúmeras condições onerosas e que vão de encontro à capacidade de ação dos entes federados, em especial daqueles que mais necessitam de atenção do Governo Federal<sup>17</sup>.

Alguns dos possíveis resultados podem ser verificados a partir dos dados que serão apresentados mais à frente que dão conta das realizações do programa, bem como de indicadores de utilização da rede de infraestrutura, sociais e outros específicos relativos às condições domiciliares.

A EM ainda traz outras duas justificativas que ajudam a entender o caráter urgente e prioritário do instrumento e a amplitude de políticas envolvidas:

Confere-se também maior racionalidade à utilização dos recursos federais destinados a projetos prioritários na área de infraestrutura, permitindo reduzir o custo operacional envolvido na transferência dos recursos aos entes subnacionais e otimizando a aplicação dos recursos nas ações de interesse da própria União. Permite-se, assim, uma programação financeira coerente com as diretrizes para a execução dos projetos de investimento incluídos no PAC, que não poderiam acomodar maior grau de incerteza quanto a prazos e sua efetividade, dado o amplo conjunto de fatores que afetam a execução física dos empreendimentos, acarretando risco de desvios em relação ao nível de benefícios esperados.

Esta proposição somente torna-se factível em função do aprimoramento do processo de planejamento e seleção de projetos, que viabilizou a escolha de ações pré-definidas em diversas áreas do Brasil, agrupadas por estado da federação, que contarão com recursos federais e subnacionais, em especial nos segmentos de saneamento, habitação e transporte urbano, que configuram infraestrutura social do País.

Essa lógica de apoio reforça o papel do instrumento como indutor de uma nova perspectiva de ação governamental, que privilegia a implementação da ação pública e que colocou à prova novos arranjos sociais e políticos para além das imposições burocráticas que o direito administrativo defende.

### 3.2.5 Regime Diferenciado de Contratações – RDC

O Regime Diferenciado de Contratação - RDC (Lei 12.462/2011) é outro exemplo que surge como dispositivo inovador utilizado na gestão do PAC. Instituído para servir como regime de contratação para a Copa do Mundo e as Olimpíadas – sendo estendido a outras

---

<sup>17</sup> Dentre as condições podem-se citar a regularidade com: contas do exercício, Relatório de execução orçamentária, Relatório de gestão fiscal, limites de gasto com pessoal, regularidade na gestão fiscal, adimplência com a União, adimplência com outros convênios, limites constitucionais de aplicação em educação e saúde dentre outros.

ações<sup>18</sup> –, o RDC é um instrumento que surgiu como resposta a já ultrapassada Lei de Licitações (Lei 8.666/93), pois representa um avanço no modelo tradicional de licitações ao encurtar o tempo do processo e o custo dos projetos por adotar o critério de inversão de fases, dentre outras vantagens. Sobre isso, Correia e Neto (2015, p.6) afirmam que:

“[...] o RDC pode ser visto não como um ponto de inflexão, mas de convergência de várias inovações efetuadas desde a Lei n. 8.666/1993, num processo de modernização do processo de contratações que, também aqui, tem perpassado vários períodos nos últimos 20 anos.

Conforme informações do Ministério do Planejamento<sup>19</sup>, o sistema tradicional de licitações é considerado longo, lento e complexo devido ao excesso de burocracia, que ainda dificulta o controle e favorece práticas ilícitas. Nesse sistema, as empresas que se candidatam para vender produtos ou serviços para o governo precisam ter toda a documentação analisada, mesmo que ela não seja anunciada como vencedora, e isso gera ainda mais atraso. Esta modalidade também não possibilita a contratação integrada de obras e permite que a empresa apresente recursos judiciais para cada etapa do processo.

Em conformidade com os ensinamentos e prática disseminada nos pregões, nas concessões e nas parcerias público-privadas, o RDC amplia o uso de licitações eletrônicas, põe fim ao excesso burocrático da habilitação dos concorrentes, amplia a competição com leilões e unifica a fase de recursos. Sintonizado com mecanismos modernos de gestão, acolhe também experiências internacionais de seguros-garantia para obras de infraestrutura, remuneração variável baseada em desempenho, contratos de eficiência para reduzir despesas e a contratação integrada de projetos e obras para estimular métodos diversos de execução e para concentrar a entrega em um único responsável (CORREIA e NETO, 2015).

O sítio oficial do PAC na internet<sup>20</sup> informa que uma licitação no Departamento Nacional e Trânsito (DNIT) dura, em média, cerca de 250 dias de concorrência no modelo tradicional (Lei 8.666/93). Com o uso do RDC em algumas contratações o prazo foi encurtado entre 60 e 90 dias da data da publicação do edital até a homologação. A mudança no processo representou uma economia média de 9% nos custos e de 15% de deságio do orçamento básico.

---

<sup>18</sup> Atualmente há um projeto de lei no Congresso Nacional que objetiva reformular a Lei de Licitações e adequá-la conforme as recentes experiências do RDC.

<sup>19</sup> Informações obtidas no endereço: <http://www.pac.gov.br/noticia/564012c0>, em 01/03/2016.

<sup>20</sup> Informações obtidas no endereço: <http://www.pac.gov.br/noticia/564012c0>, em 01/03/2016.

Conforme Correia e Neto (2015) a possibilidade de extensão do RDC ao PAC garantiu sua utilização em várias ações integrantes do programa, como: estudos de viabilidade e ambientais, projetos e supervisão, o que, ainda de acordo com os autores, de fato vem ocorrendo em licitações do DNIT, da Infraero e da Empresa de Planejamento e Logística – EPL, por exemplo.

Embora o RDC ainda seja um regime de contratação pública de aplicação recente e âmbito limitado a alguns setores apenas, o instrumento se caracteriza pelo seu processo de inovação, mas também pelo processo coletivo de aprendizagem, não obstante algumas críticas oriundas dos órgãos de controle quanto à ampliação de seu uso. Fiuza e Medeiros (2014, p. 14-15) ressaltam o papel transformador do RDC:

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.

De fato, o RDC já é um instrumento importante porque permite maior celeridade na entrega das obras; diminui os riscos inerentes a contratações públicas; geralmente promove diminuição dos custos totais; prevê compartilhamento de riscos com a iniciativa privada; promove a absorção de novas tecnologias disponíveis no mercado e, por fim, permite formas de contratação mais eficazes. Nesses termos, é possível comprovar o seu impacto positivo no que tange ao tempo de elaboração de projetos, tempo de licitação e tempo de início das obras contratadas, conforme quadro abaixo.

<b>RDC x Lei 8.666</b>	<b>Tempo de elaboração dos projetos (dia)</b>	<b>Tempo de licitação das obras (dia)</b>	<b>Tempo para início das obras (dia)</b>
Lei 8.666/93	240	174	774
RDC global	240	47	647
RDC integrado	120	79	379

Quadro 6 - Comparativo geral entre RDC (Lei no 12.462/2011) e Lei no 8.666/1993

Fonte: DNIT e SEPAC-MP.

Por fim, sabe-se que o processo de discussão sobre contratações públicas envolve vários atores com interesses conflitantes e, por isso, não é fácil de ser conduzido, muito menos de se chegar a um consenso. Assumindo-se esse contexto, conclui-se que, apesar da relevância técnica e dos seus efeitos sobre a ação pública, os instrumentos atuam como facilitadores na condução da política, mas a todo instante são influenciados (e influenciam) por mudanças comportamentais da sociedade, e por isso exigem releituras constantes, como é o caso do RDC.

### 3.2.6 Resolução CMN nº 2.827/2001

A Resolução nº 2.827/2001 do Banco Central foi instituída no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) para limitar operações de crédito das instituições financeiras com os órgãos e entidades do setor público. A resolução, da forma como foi concebida, materializou o pensamento ortodoxo e de orientação política liberal reinante no período FHC, sendo um instrumento com viés de controle. O trabalho de Almeida e Ferraro (2005, p.34) sobre o impacto da infraestrutura de financiamento sobre decisões de investimentos das empresas de distribuição de gás natural no Brasil corroboram esta assertiva quando comentam:

Além da falta de planejamento energético, o contingenciamento dos gastos públicos, regulamentado pela resolução 2827 do BACEN tem racionamento o crédito, tanto público quanto privado, para as empresas estatais do setor de gás natural. Assim, a limitada capacidade de investimento das empresas estaduais de gás não se dá pela sua estrutura financeira, mas sim pela impossibilidade de captação de recursos junto ao sistema financeiro nacional.

[...] deve-se procurar instrumentos capazes de transpor as limitações de crédito impostas pela política fiscal restritiva dos últimos governos [...]

A partir de 2009, nota-se uma mudança substantiva nas diretrizes da resolução, passando a adotar outro tipo de conduta, com orientação mais promotora do desenvolvimento. A partir de então, houve alterações significativas na própria resolução que passou a admitir excepcionalidades no sentido de promover facilidades de financiamento a alguns setores, órgãos e entidades para financiar o modelo de desenvolvimento que estava tomando forma no país. O quadro abaixo destaca alguns setores, entidades e valores no sentido de se verificar a amplitude do referido instrumento.

<b>Órgão/Entidade/Setor</b>	<b>Valor - (R\$ milhões)</b>
Municípios	200

Empresas estaduais de energia elétrica	2.500
Garantias empresas do setor elétrico para Sociedades de Propósito Específico	20.000
Estados	2.800
Saneamento	29.450
Programa de Apoio ao Investimentos dos Estados, Distrito Federal e Municípios - Proinveste (Res. 4.109/2012)	20.000
Programa de Intervenções Viárias - Provias (Res. 4.045/2011)	1.000
Programa de Estruturação Fiscal (PEF) I (Res. 3.716/2009)	4.000
PEF II (Res. 4.109/2012)	6.000
Mobilidade COPA do Mundo	8.000
Infraestrutura Olimpíadas	2.800
Contrapartida Minha Casa, Minha Vida	7.000
Mobilidade Urbana - PAC	21.400
Estados afetados pela alteração na legislação do ICMS	7.500

Quadro 7 - Amostra dos órgãos/setores/entidades abrangidos pela Resolução CMN nº 2.827/2001

Fonte: Resolução CMN nº 2.827/2001

A partir das diversas alterações da portaria, materializadas em parte pelo Quadro acima, nota-se uma maior disponibilidade de crédito para setores importantes da economia (setor elétrico), para a recomposição da capacidade executora dos entes federados (PEF) e para políticas e equipamentos que influenciam diretamente a qualidade de vida da população (saneamento, mobilidade urbana e habitação). Nesses termos, pode-se concluir que o instrumento comportou-se como agente viabilizador da ação pública ao propor alternativas de financiamento para os implementadores das políticas.

Uma das maiores dificuldades do Estado paira sobre o modelo de financiamento de suas políticas, a alteração desse dispositivo, que no caso possibilitou, ao longo dos anos, maior participação dos bancos públicos no financiamento da ação pública, revela comportamento progressista do governo e uma propriedade de mutação do instrumento, ao incorporar leituras, ou significados, de governantes com ideologias diferentes.

Na sequência serão apresentados alguns resultados do PAC para verificação do uso sistêmico dos instrumentos, tendo-se como referência indicadores sociais, e das relações possíveis com uma nova concepção de gestão e com o modelo de desenvolvimento percebido até então.

### 3.3 Resultados do uso sistêmico dos instrumentos do PAC

À luz do que foi apresentado nos capítulos anteriores, destaca-se que o PAC teve seu desempenho influenciado por um conjunto de instrumentos, com características, efeitos, e significados distintos que, no geral, agiram de modo significativo sobre as condições de execução das políticas e também de engajamento dos entes públicos federais, federativos (estados e municípios) e agentes privados, influenciando assim as próprias condições de realização dos empreendimentos, no período em análise.

Outro entendimento relevante da leitura conjunta dos instrumentos de ação pública aqui selecionados diz respeito ao caráter sistêmico e estruturante que emanam. Nesses termos, para o escopo desta pesquisa, pode-se considerar o PAC como instrumento de ação pública *per se*, sendo formado por outros instrumentos que o compõem, e que agem em sincronia produzindo efeitos como se fosse único. A partir da interpretação desses elementos, pode-se fazer uma leitura do conceito de desenvolvimento embutido nas relações induzidas e nas apropriações coletivas daí derivadas, o que em parte já foi realizado.

Para corroborar as análises anteriores do uso sistêmico dos instrumentos do PAC, interessa abordar o volume considerável de recursos mobilizado para dar conta dos desafios previstos nas áreas de infraestrutura econômica, social e urbana.

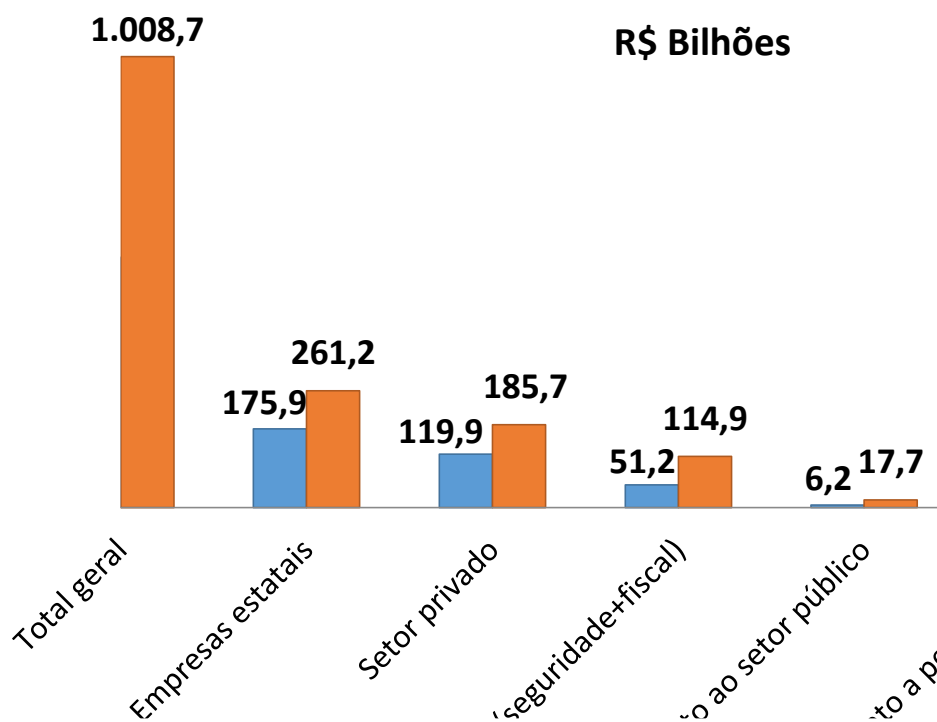


Gráfico 8 - Comparativo da evolução global dos valores pagos pelo PAC – segundo fontes principais de financiamento – Brasil (2007-2014) – Valores Nominais

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

De acordo com os valores apresentados no Gráfico acima, vale destacar o montante e a evolução dos investimentos diretos das empresas estatais, do setor privado e os investimentos diretamente financiados pelo orçamento geral da União. Também são expressivos os valores associados aos financiamentos habitacionais a pessoas físicas do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), os quais mais que duplicaram do PAC-1 para o PAC-2. Pelo montante de recursos empregados, fica nítida a prioridade dada ao programa. A valores atualizados pelo IPC-A (IBGE), durante o período em destaque, o PAC movimentou cerca de R\$ 1,9 trilhão de reais, o que na média dos dois ciclos do PAC, corresponde a quase R\$ 1 trilhão por período.

Em termos mais concretos, quando se mira a evolução da participação dos investimentos globais (e não apenas em infraestrutura) realizados apenas pelo setor público, mas considerando também 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, conforme gráfico abaixo.

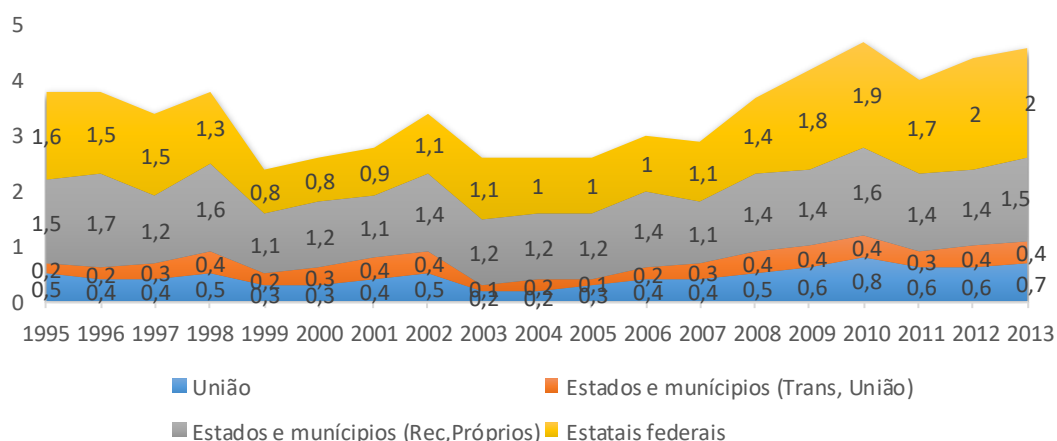


Gráfico 9 - Investimento da União, empresas estatais, estados e municípios – Brasil (1995-2013). (Em % PIB)

Fonte: Ministério da Fazenda. Elaboração do autor

É possível inferir da leitura do gráfico anterior, que o investimento federal capitaneado pelo PAC emulou o investimento próprio dos demais entes da Federação e que 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, conforme gráfico abaixo.

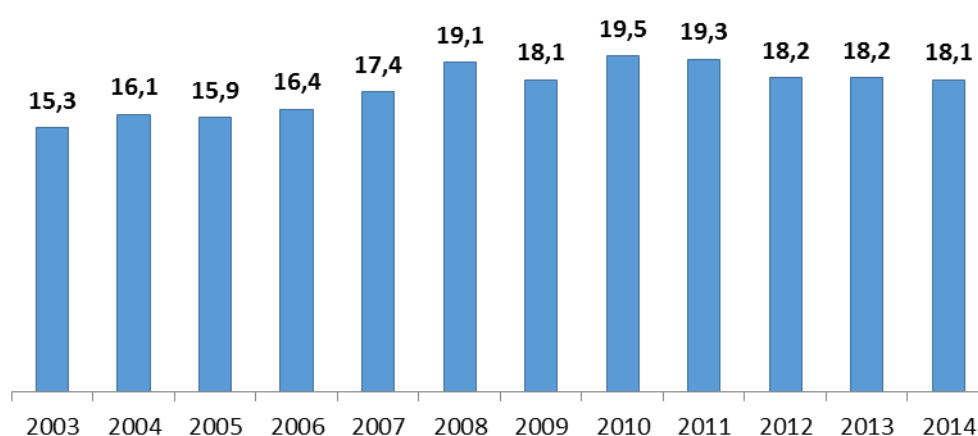


Gráfico 10 - Taxa de investimento – Brasil (2003-2014). (Em %)

Fonte: Magalhães, 2015.

Obs.: Para o ano de 2014 as estimativas foram consideradas baseadas no primeiro trimestre de 2014 (comparação com 12 meses anteriores).

Atendo-se apenas ao Orçamento Geral da União, o Gráfico abaixo 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).



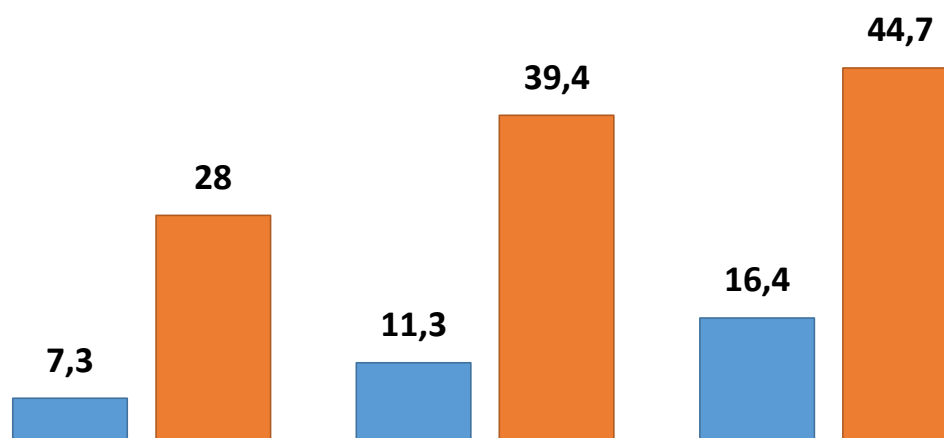


Gráfico 11 - Comparativo da evolução global dos valores pagos pelo PAC entre os anos equivalentes de implementação do programa – Brasil (2007-2014). (Em R\$ bilhões).

Fonte: SEPAC. (Brasil 2014a).

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

Percebe-se que os valores nominais mais que duplicam, nas comparações ano a ano, em indicação clara de que o programa ganhou consistência e celeridade ao longo do tempo, tanto em sua capacidade de mobilização 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 instrumentos comentados anteriormente, em especial o que possibilitou maior flexibilidade orçamentária.

Para ter uma compreensão mais acurada das implicações dos instrumentos de ação pública para desenvolvimento nacional serão apresentados dados gerais que, indiretamente, informam o tamanho da transformação registrada no Brasil, entre 2002 e 2014, 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.

Utilização da rede de infraestrutura	2002	2014
<b>Transportes</b>		
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,3 milhões	95,9 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	227,97 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	2,7 milhões (2007)	30,3 milhões
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil (2002)	206,6 mil
Extensão da malha rodoviária concedida (km)	12,8 mil (2008)	20,5 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	86,1 milhões

Veículos pedagiados em rodovias	557,2 milhões (2002)	1.871,4 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões (2003)	40,2 milhões
Movimentação de contêineres (toneladas – t)	35,0 milhões	102 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (t)	529 milhões	969 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	465 mil
<b>Energia</b>		
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil (2002)	133,0 mil
Número de unidades consumidoras	58,8 milhões (2003)	77 milhões
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil (2002)	125,1 mil
Capacidade de transformação (MVA)	166,2 mil (2002)	292,8 mil
<b>Comunicações</b>		
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	208,7 milhões
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	45 milhões
Assinantes de TV	3,5 milhões	19,5 milhões
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2002)	70,3 mil
Domicílios com acesso à internet	12,9 % (2005)	43%
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, 2015, p. 64).

Como se vê pela tabela acima, são bastante expressivas as quantidades observadas em Tabela 2 - Utilização e ampliação da rede de infraestrutura – Brasil (2002 e 2014) itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das redes de infraestrutura nos setores 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, mais que duplicaram no intervalo de uma década.

Esse tipo de comportamento do consumo não depende somente de uma possível demanda reprimida, mas também da influência na ampliação da infraestrutura de caráter mais estruturante, em alguns casos.

POLÍTICAS SOCIAIS	2001	2014
<b>Assistência social</b>		
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,0 milhões
Beneficiários do BPC e RMV3	2,3 milhões	4,3 milhões
<b>Previdência</b>		

Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27,8 milhões
Trabalho e renda		
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8 milhões	8,9 milhões (2013)
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,3 milhões (2013)
<b>Saúde</b>		
Procedimentos ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões (2013)
Atendimentos na atenção básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões (2013)
Atendimentos na atenção especializada	146,4 milhões	447,0 milhões (2013)
Internações eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões
Internações de urgência	10,6 milhões	8,5 milhões
<b>Educação</b>		
Matrículas na educação infantil	4,4 milhões	5,5 milhões
Matrículas no ensino fundamental regular	33,3 milhões	24 milhões
Matrículas no ensino fundamental em tempo integral	1,3 milhão (2010)	4,4 milhões
Matrículas no ensino médio regular	7,6 milhões	7,2 milhões
Pnae - alunos beneficiados	36,9 milhões	42,2 milhões
PNLD - livros didáticos adquiridos	96,0 milhões (2005)	135,5 milhões
Pnate - alunos beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,45 milhões
Caminho da Escola - ônibus adquiridos	2.391 (2008)	4.078
Matrículas na educação profissional de nível médio	279.143	1,7 milhão
Matrículas no ensino superior	1,1 milhão	2,4 milhões
Fies - contratos firmados	65.921	732.348
ProUni - bolsas ocupadas	95.612 (2005)	223.493
<b>Desenvolvimento urbano</b>		
Moradias do Minha Casa Minha Vida	-	2 milhões
Desenvolvimento agrário		
Contratos realizados no Pronaf	0,9 milhão	1,5 milhão

Tabela 3 - Benefícios e serviços sociais públicos ofertados – Brasil (2002 e 2014)

Fontes: MEC, MS, MDS, MPS, MCIDADES, MDA, MTE.

Elaboração: SPI, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (Brasil, 2015, p. 36).

Da mesma maneira, pela tabela acima é possível constatar um movimento de ampliação da cobertura social no país durante o período entre 2001 e 2014, 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, algumas contempladas pelo PAC, como é o caso das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), das Unidades Básicas de Saúde (UBS), sem falar no PMCM, que também compõe o PAC.

Além das transformações na condução da gestão, verificadas nas análises anteriores dos diversos instrumentos selecionados nessa pesquisa, vale destacar a contribuição do PAC na 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, no sentido de se investigar conexões ou contribuições da materialização dos investimentos antes mencionados, conforme tabela abaixo.

<b>Eixos</b>	<b>PAC-1: 2007-2010 (em R\$ bilhões)</b>	<b>PAC-2: 2011-2014 (em R\$ bilhões)</b>
Logístico Rodovias Ferrovias Aeroportos Portos Hidroviás Equipamentos para estradas vicinais	R\$ 65,4 6.377 km (3.282 km de concessão) 909 km 12 empreendimentos 14 empreendimentos 10 terminais -	R\$ 66,9 5.188 km (1.413 km de concessão) 1.088 km 37 empreendimentos 30 empreendimentos 19 terminais 5.071 retroescavadeiras, 5.060 motoniveladoras e 5.060 caminhões caçamba
Energético Geração de energia Transmissão de energia Exploração e produção de petróleo e gás Refino e petroquímica Fertilizantes e gás natural Combustíveis renováveis Indústria naval	R\$ 148,5 10.851 MW 9.139 km 2.366 km de gasodutos 16 empreendimentos - 87 usinas 218 embarcações e 2 estaleiros	R\$ 253,3 15.908 MW 15.312 km e 52 subestações 28 empreendimentos 21 empreendimentos 11 empreendimentos 3 usinas 426 embarcações e 13 estaleiros
Social e Urbano Cidade Melhor (saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e 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). Minha Casa, Minha Vida (unidades habitacionais, financiamento habitacional e urbanização de assentamentos precários). Água e Luz para Todos (recursos hídricos, esgotamento sanitário, água em áreas urbanas e eletrificação).	R\$ 230,1 1.225 empreendimentos em saneamento e 3 em mobilidade urbana - 374 unidades habitacionais e R\$ 216,9 bilhões de financiamento habitacional para pessoa física 233 empreendimentos em recursos hídricos; 7.945 cisternas em 54 municípios e obras de esgotamento sanitário em 23 municípios	R\$ 337,2 1.600 empreendimentos em saneamento; 86 em drenagem; 27 em contenção de encostas; 31 em mobilidade urbana e 46 em pavimentação 3.326 UBS; 39 UPA; 786 creches e pré-escolas; 1.076 quadras esportivas em escolas e 53 centros de artes e esportes unificados 2.750.000 unidades habitacionais contratadas; 1.917.287 contratos firmados e 1.605 empreendimentos de urbanização em assentamentos precários 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
<b>Valor executado</b>	<b>R\$ 444,00*</b>	<b>R\$ 796,4 **</b>

Tabela 4 - Comparativo da evolução global das ações concluídas e dos valores pagos pelo PAC, segundo os eixos principais de atuação do programa – Brasil (2007-2014).

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

Obs. \*(estimativa em 2010); \*\*(estimativa em 2014)

A tabela supra mostra a amplitude das realizações do PAC nos diversos seguimentos da infraestrutura econômica tradicional, mas também buscando alcançar setores diretamente envolvidos com a garantia de direitos sociais básicos, como saúde, educação e moradia. Como síntese das informações e argumentos expostos, é possível afirmar haver uma correlação positiva e não totalizante entre os instrumentos abordados nessa pesquisa e a melhoria efetiva

nas condições de vida da população brasileira, dada a forte expansão da infraestrutura e cobertura dos serviços sociais. Embora essa seja uma interpretação não trivial de se perceber, acredita-se que os Gráficos abaixo ajudam a relacionar, ou ao menos perceber vestígios, desse resultado.<sup>21</sup>

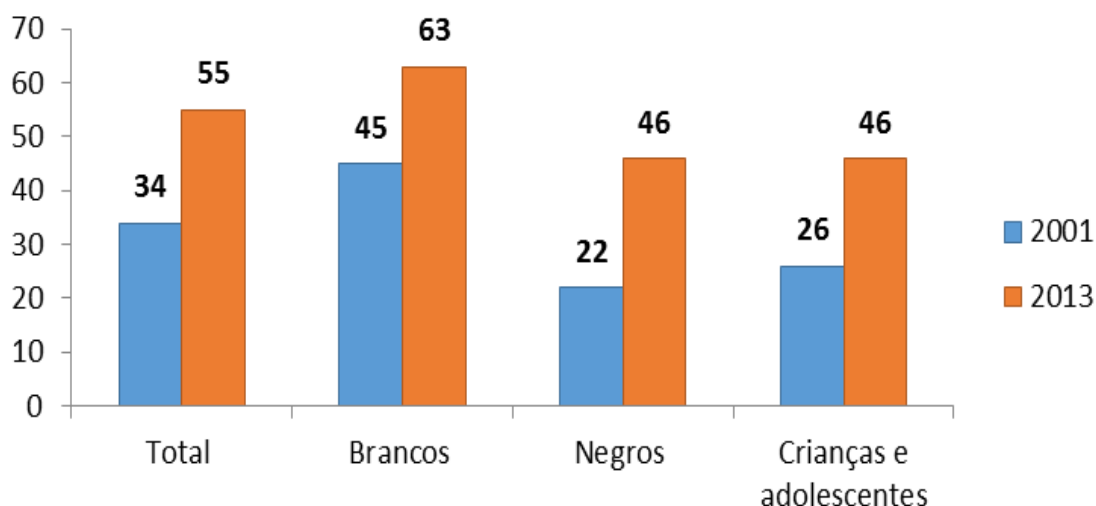


Gráfico 12 - Percentual de pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias (por raça/faixa etária) – Brasil (2001 e 2012)

Fonte: PNAD 2001 e 2012. Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

<sup>21</sup> 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.

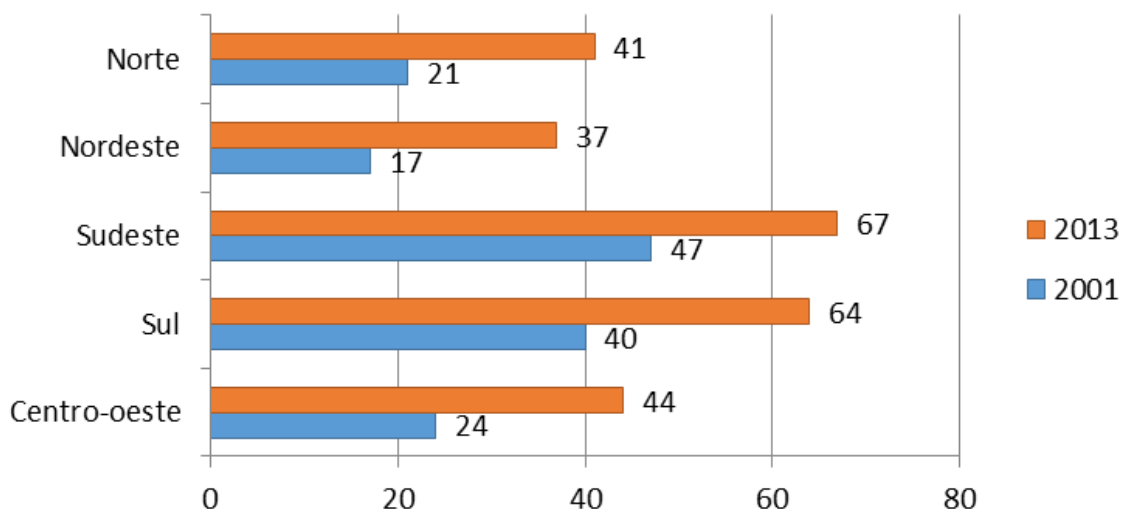


Gráfico 13 - Percentual de pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias (por região) – Brasil (2001 e 2012)

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, como o PMCMV por exemplo, conclui-se que este programa vem sendo algo mais que uma carteira de reativação dos investimentos em infraestrutura e aceleração do crescimento econômico. Trata-se, adicionalmente, de programa de reativação do protagonismo do Estado na indução e na promoção do desenvolvimento nacional, como revelaram as análises dos principais instrumentos utilizados na condução do programa.

Por fim, é possível dizer que o modelo de gestão evidenciado pelos instrumentos do PAC intenta viabilizar a ação pública que se orienta por um tipo de desenvolvimento inclusivo e estruturante, que somado a outras ações do governo, em termos de políticas de redistribuição de renda e inclusão social, busca o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza e o alcance de um desenvolvimento que pode ser entendido como sendo de múltiplas dimensões, de médio e longo prazo, com valor de mudança estrutural, que é coordenado pelo governo, mas que é fundamentalmente fruto de uma ação coletiva.

Apesar do aspecto includente já abordado, o PAC não buscou alterar as estruturas produtivas vigentes, o que coloca em risco a sustentabilidade dos investimentos, bem como sua absorção pela sociedade. O que ainda não está claro, e por isso é objeto de constante questionamento, e talvez seja motivo de futura averiguação, é se as infraestruturas

viabilizadas no âmbito do PAC promoverão ampliação ou diminuição das desigualdades sociais e regionais?

Os dados apresentados nesta pesquisa mostraram-se inconclusivos com relação a este aspecto, pois percebem-se diferentes movimentos na expansão da infraestrutura investigada. Um que sugere a manutenção de uma estrutura produtiva primária, estabelecida para diminuir custos de escoamento da produção (como investimentos nos corredores de soja) com pouca influência na capacidade de geração de produto de valor agregado. E outro que busca garantir os direitos mais básicos do indivíduo, como o acesso à moradia, através do PMCMV, e ao serviço de energia elétrica, através do Programa Luz para Todos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das análises da pesquisa, é possível afirmar que o PAC pode ser entendido como um instrumento transformador da gestão e que provocou alterações na forma de viabilizar a ação pública no âmbito das políticas de infraestrutura. Os instrumentos que decorrem do programa, como as regras específicas do orçamento, a atividade de monitoramento do programa e o instituto de transferência obrigatória do PAC, evidenciam considerável mudança na organização e na condução do Estado brasileiro.

É possível identificar, a partir desse lócus de análise, que a execução do programa, além de instituir certo valor simbólico de retomada da ação pública e dos investimentos em infraestrutura, volta-se à concretização das políticas e valoriza a atuação do Estado na condução de tais investimentos, criando ferramental mínimo, alguns até inovadores, para viabilizar a ação pública. Desta feita, pode-se concluir que os instrumentos identificados contribuíram para viabilizar a ação do Estado, fato comprovado pelas realizações do programa e pelos dados de expansão da rede de infraestrutura e dos serviços sociais ofertados, conforme comentado durante a análise dos dados.

O entendimento do conceito de desenvolvimento que permeia a ação pública é fundamental, não só como parte do contexto da implementação desses instrumentos, mas também como indicativo da sua não neutralidade, refletindo a respeito dos interesses que permeiam a decisão governamental. A pesquisa levou a conclusão de que o PAC pode ser entendido como um dos instrumentos estruturantes de um modelo de desenvolvimento mais amplo e complexo, na medida em que concorre para a ampliação das infraestruturas econômicas, sociais e urbanas e busca garantir direitos básicos, como acesso à moradia.

Percebeu-se que o PAC foi além dos investimentos em infraestrutura econômica tradicional (comunicações, rodovias, ferrovias, hidrovias, energia, etc), avançando no entendimento de que a infraestrutura diretamente relacionada ao bem-estar da população, como creche, UPA, UBS, redes de saneamento de água e esgoto, ligações domiciliares de energia elétrica, são tão ou mais importantes que outras ditas como “economicamente estruturantes”. Assim, apesar de replicar em alguns setores a estrutura de produção sugerida pelos países ditos desenvolvidos, de acordo com as ideias de Chang e Furtado, o programa procurou viabilizar outras dimensões do desenvolvimento que atingissem, de forma mais explícita, os direitos mais básicos do indivíduo.

Por conta disso, o autor acredita que o PAC, e aqui vale dizer também a criação e o uso dos instrumentos mencionados, forjaram uma mudança de postura do governo no sentido



de buscar resolver de maneira proativa alguns dos entraves históricos que envolvem a implementação das políticas no Brasil, através da construção de caminhos alternativos à institucionalidade restritiva que, infelizmente, ainda impera na burocracia.

A contribuição dos instrumentos na condução do programa, como os dados apresentados puderam revelar (em especial quando da análise mais criteriosa dos cinco instrumentos investigados), deu-se no sentido de criar condições para materializar transformações fundamentais na estrutura e no modo do Estado operar suas políticas. Tal movimento pode ser percebido nos arranjos criados para viabilizar as políticas, atuando desde a flexibilização orçamentária, até na criação de novas possibilidades de financiamentos públicos, dentre outros.

Apesar da análise da pesquisa se orientar pelas diretrizes estatais, sabe-se que os resultados citados, seja aqueles produzidos pela execução direta do programa, seja aqueles sobre a rede de infraestrutura e serviços sociais ofertados, são frutos de uma ação pública mais ampla, que considera todos os outros atores que concorrem para a consecução de cada política.

Como mencionado no percurso metodológico, esta pesquisa não estabeleceu vínculo de causa e efeito entre as realizações do programa, a evolução socioeconômica e os instrumentos identificados. Nesses termos, como já foi dito anteriormente, as evoluções (ou retrações) mostradas pelos diversos indicadores socioeconômicos não necessariamente dizem respeito aos investimentos do PAC. Não obstante a isso, ficou clara a importância dos instrumentos e, por conseguinte, do programa, na estruturação do Estado que materializou tais conquistas.

A pesquisa não entrou no mérito se as transformações observadas pela apropriação dos instrumentos do PAC são suficientes ou não para satisfazer as demandas sociais, no entanto, constata-se que alguns dilemas são inerentes a grandes programas de infraestrutura e que ainda precisam de atenção, como: número de obras *versus* monitoramento, número de obras *versus* prioridade política, crescimento da carteira *versus* data de conclusão dos empreendimentos, controle *versus* flexibilidade, técnica *versus* política, etc.

Nos tempos conturbados que vivemos de instabilidade social, econômica e política, ainda há um conjunto de desafios que a sociedade brasileira precisa enfrentar para superar os as mazelas ainda restantes. No entanto, para além das diferenças políticas e ideológicas que movem o país, percebe-se que há condições sociais de se criar alternativas viáveis de crescimento e de superação compatíveis com as demandas existentes e com nossa capacidade de execução.

## 5 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, pg. 73-90, 2015.

ALMEIDA, E; FERRARO, M, C. **Impactos da Estrutura de Financiamento sobre a Decisão de Investimento das Empresas de Distribuição de Gás Natural do Brasil.** Disponível em: <http://www.gasnet.com.br/conteudo/3779> .

AVELAR, L.;CINTRA A. O. **Sistema político brasileiro: uma introdução.** São Paulo: Editora Unesp, 2007.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José A. P. **A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda.** In: SADER, Emir; GARCIA, Marco A. (Org.). *Brasil: entre o passado e o futuro.* São Paulo: Boitempo; Fundação Perseu Abramo. 2010. p. 57-110.

BEMELMANS-VIDEC M.-L, RIST R. C. et VEDUNG E. et al. **Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation.** New Brunswick: Transaction, 1998.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007: Mensagem Presidencial /** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional.** 2007-2014. Disponíveis em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento Palácio do Planalto, 22 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/22-01-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento Palácio do

Planalto, 26 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/26-01-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-cerimonia-de-comemoracao-dos-10-anos-do-forum-social-mundial>.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado. Presidência da República. Brasília: PR, 1995.

\_\_\_\_\_. **Projeto Piloto**: relatório de progresso nº1. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, MPOG, 2005.

\_\_\_\_\_. **Balanco de Gestão**: [2011-2014]. Brasília: MPOG, 2014c.

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **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)

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

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

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

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

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)

\_\_\_\_\_. **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, 2010.

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

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

\_\_\_\_\_. **Investimentos na infraestrutura de transportes**: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão no prelo)

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

\_\_\_\_\_. **“Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil.”**, in Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: IPEA, 2014.

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.

CHANG, Ha Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

\_\_\_\_\_. **"Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse "**, in S. Khan & J. Christiansen (eds.), *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*. Abingdon: Routledge, 2010.

CORREIA, M. B. C ; NETO, J. A. P. **Comentários ao Regime Diferenciado de Contratações Lei 12.462/11 : Uma perspectiva gerencial**. Curitiba : Editora Negócios Públicos, 2015.

DIEESE. **Principais aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento**. Nota Técnica DIEESE, nº 41. Janeiro, 2007.

DIONN, J. LAVILLE, C. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

FILHO, F. H. B; MOURA, R. L. **Evolução recente da Informalidade no Brasil: Uma análise segundo características da oferta e demanda de trabalho**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, IBRE, 2012. (Texto para discussão nº 17).

- 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)
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GOMIDES, A. A.; PIRES, R. R. (edt.) **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. 385 p.
- HATCHUEL, A. **Towards an epistemology of collective action: management research as a responsive and actionable discipline**. *European Management Review*, v.2, p. 36-47, 2005.
- \_\_\_\_\_. **A foundationalist perspective for management research: a European trend and experience**. *Management Decision*, v. 47, n. 9, p. 1458-1475, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective**. In : DAVID, A.; HATCHUEL, A.; LAUFER, R. (eds). *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*. Vuibert : Fnege, 2001.
- HOOD, Christopher. **Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades**. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, v. 20, n. 1, p. 127-144, Jan. 2007.
- IPEA. **Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010a. v.1
- \_\_\_\_\_. **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2010b. v. 2.
- JORDAN, A.; WURZEL, R.; ZITO, A. **The rise of “new” policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government?** *Political Studies*, v. 53, p. 477-496, 2005.
- KING, D. **The American state and social engineering: policy instruments in affirmative action**. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Malden, v. 20, n. 1, p. 109-126, Jan. 2007.
- KIRSCHEN, E.S. **Política econômica contemporânea**. São Paulo: Atlas/Edusp, 1975.
- KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. **L'action Publique Saisie par les Instruments**. In: LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (Dir). **Gouverner par les Instruments**. Paris: Presses de SciencesPo, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: Editora Universidade Federal de Alagoas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Revista Pós Ciências Sociais**. Maranhão: Editora Universidade Federal do Maranhão, v.9, n.18, jul/dez 2012.

LASSANCE, A. Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro. *In*:

LATOURET, B. **La Science en Action: Introduction à la Sociologie des Sciences**. Paris: La Découverte, 2005.

\_\_\_\_\_. **Jamais fomos modernos**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1994.

LINDER, S. H., PETERS, G. B. **Instruments of government: Perceptions and Contexts**. *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 1 (Jan - Mar), pp. 35-58. Cambridge University Press, 1989.

LUCIO, M. L. ; DAROIT, D. ; BESSA, L. F. M. . **Sentidos e significados de se planejar estrategicamente nas organizações públicas – Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES) : análise de uma experiência**. IV Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em Âmbito Local Frente aos Grandes Desafios do Nosso Tempo, 2013.

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)

Ministério do Planejamento (MPOG). **11º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento: 2007 a 2010**. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/6c57986d15d0f160bc09ac0bfd602e74.pdf>, acesso em 25 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. **10º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento 2: Janeiro a Abril de 2014**. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/39402f62fbbfea9c5c6325040fdf6954.pdf>, acesso em 20 de julho de 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.

PETERS, G. **Policy instruments and public management: bridging the gaps**. *Journal of Public Administration Research And Theory*, v. 10, n. 1, p. 35-47, Jan. 2000.

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

- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas**. Disponível em: [http://www.ufjf.br/oliveira\\_junior/files/2009/06/O-desenvolvimento-econ%C3%B4mico-da-Am%C3%A9rica-Latina.pdf](http://www.ufjf.br/oliveira_junior/files/2009/06/O-desenvolvimento-econ%C3%B4mico-da-Am%C3%A9rica-Latina.pdf)
- 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 nº 15, 2014.
- SABATIER, P. **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1997.
- SADER, E. (Org.). **Lula e Dilma: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013.
- SALAMON, L. **The tools of Government**. A Guide to the new Governance. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- SANTOS, E. **O confronto entre o planejamento governamental e o PPA**, in A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. JUNIOR, J. C. C. Brasília: Ipea, 2011.
- SANTOS, W. G. **Ação Penal 470: uma exceção para a história**. São Paulo: Portal Carta Maior, 15 de nov. 2013.
- SARAVIA, E. **Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens**. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas. Coletânea – Volume I*. Brasília: ENAP, 2006.
- SARMENTO, G. **Políticas públicas como instrumentos para a efetividade dos direitos sociais**. In: LASCOUMES, P.; GALÉS, P. *Sociologia da Ação Pública*. Maceió: Editora Universidade Federal de Alagoas, 2012
- SCHMITT, C. **O Conceito de Político**. Petrópolis: Vozes, 1992.
- SCHNEIDER, A.; INGRAM, H.. **Behavioral assumptions of policy tools**. The Journal of Politics, v. 52, n. 2, p. 510-529, 1990.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SILVA, V. C.; MORI, C. K. **Agenda de ações para modernização e melhoria da gestão pública: iniciativa inovadora no Brasil**. Brasília: MPOG, 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, vol. 7, n. 4, 2013.
- SINGER, A. **Os Sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Cia 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).

VILLANUEVA, L.F.A. **Estudio introductorio.** In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas. Coletânea – Volume 1.* Brasília: ENAP, 2006.