



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA/UnB**

**ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES DO
INSTRUMENTO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA**

Cilair Rodrigues de Abreu

Brasília

2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CIÊNCIA
DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES DO
INSTRUMENTO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA

Tese de doutorado aprovada no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Administração, área de concentração Administração Pública e Políticas Públicas.

Aluno: Cilair Rodrigues de Abreu

Orientadora: Profa. Dra. Leonor Moreira Câmara

Brasília

2014

ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES DO
INSTRUMENTO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA

BANCA EXAMINADORA

Leonor Moreira Câmara - Orientadora
Universidade de Brasília (PPGA/UnB)

Ricardo Corrêa Gomes - Membro interno
Universidade de Brasília (PPGA/UnB)

Suylan Midlej e Silva - Membro interno
Universidade de Brasília (PPGA/UnB)

Antônio Sérgio Araújo Fernandes - Membro externo
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Fernando de Souza Coelho - Membro externo
Universidade de São Paulo (USP)

Janann Joslin Medeiros - Suplente
Universidade de Brasília (PPGA/UnB)

Para Miroca, companheira de 27 anos, quem compartilha comigo os esforços e os prazeres de muitas caminhadas.

E para Pedro Silas e Maria Clara, nossos filhos, os maiores esforços e os melhores prazeres.

AGRADECIMENTOS

“Não sabendo que era impossível, foi lá e fez”. Essa frase de autoria controversa – uns a atribui a Jean Cocteau, outros a Mark Twain –, sintetiza bem a trajetória de superação que passei na segunda graduação, no mestrado e no doutorado. Em todos esses momentos, nunca tive as condições ideais, e, às vezes, até as básicas me faltaram para seguir em frente.

Nunca sofri com as dificuldades e as limitações. A decisão que me impus foi fazer tudo sem sofrimento e, principalmente, não causá-lo aos demais que me rodeiam. Nesse caminho, na reta final, muitas pessoas foram importantes para a conclusão do doutorado. Mesmo com o grande risco de esquecer alguém neste texto, lembrarei alguns nomes e grupos.

Agradeço à minha amada esposa, Miroca, pelo seu engajamento neste e noutros projetos empreendidos. Companheiro é aquele que caminha junto, você tem sido a minha companhia nesses 27 anos. Esta tese não substitui as cartas de amor que merece, e minguaram, nem retribui o tempo subtraído da nossa convivência, mas contém a conjugação do nosso esforço.

Agradeço ao Pedro Silas e à Maria Clara, nossos filhos. Ser pai sempre foi para mim a busca do que não tive, pois perdi o meu aos oito anos. Por isso, paciência comigo, sou um aprendiz sem um mestre e só serei doutor se for com vocês.

Agradeço à Profa. Dra. Leonor, orientadora do Mestrado e doutorado, por acreditar que eu poderia fazer uma tese relevante no Campo de Públicas, associando a minha trajetória de servidor público de carreira com a reflexão acadêmica, apesar de acumular as atividades do doutorado com as funções de direção na Administração Pública Federal. Espero ter atingido as suas expectativas.

Mais uma vez, agradeço ao amigo, Fernando Sertã Meressi, por revisar todos os meus trabalhos do mestrado – inclusive a dissertação –, outros do doutorado e, principalmente, pelos incentivos diários. Você sempre me chamou de doutor, aliás, *doctor*. Busco o título para não me sentir um farsante diante de ti.

Minha extrema gratidão à minha amiga, Dra. Zilda Pereira da Silva, Doutora em Linguística, que, antes mesmo de eu pedir – e eu faria de qualquer forma, mas estava sem graça – se ofereceu para fazer a revisão desta tese, pelo simples prazer de ajudar um amigo aflito. O seu trabalho, muito mais do que uma revisão ortográfica e gramatical, deu sentido a vários trechos do texto. Muito obrigado.

Agradeço ao amigo Dr. Carlos Eugênio Brito Timor pela sua disposição de me ajudar na tradução para o inglês de vários resumos de artigos e da tese. Principalmente, porque muitas vezes o material foi enviado no final de semana e eu precisava para o dia seguinte. Em todas as ocasiões fui atendido.

Agradeço aos amigos do Ministério do Planejamento, pelos ricos debates e *praxis* entre os anos de 2008 e 2011. Apesar da incerteza de como poderíamos fazer, todos compartilhávamos o engajamento em fazer uma Administração Pública melhor – focada no compromisso de entregar os bens e serviços necessários à população pobre –, colocando o Estado no contexto social e político, no qual estão presentes as forças conflitantes da sociedade e se desenvolvem as relações sociais de produção e de poder. Para mim, esse momento foi o fórum mais profícuo do debate sobre a ação governamental, pois buscávamos (e ainda buscamos) alternativas aos modelos abstratos prescritos para a solução dos problemas concretos do País. Saibam que muitas ideias aqui esboçadas derivam das nossas discussões.

Agradeço aos amigos do baba¹ de sábado à tarde pela desconcentração, que nos faz lembrar a criança travessa dentro de nós, e também pelo bom papo depois do jogo, que prolonga o prazer de estarmos juntos falando bobagens sobre futebol, política e, como todos somos servidores, sobre a Administração Pública. O pós-jogo é mais um espaço para a discussão e a aprendizagem dos nossos ofícios.

Agradeço à minha família de Brasília, aqui construída por afinidades e escolhas. Os laços de amizade extrapolaram a convivência social. Ao referenciar o Luís Henrique, sobrinho de todos e o único brasiliense de berço, recebam todos os meus agradecimentos. A partir de agora faremos mais churrascos.

Por fim, agradeço aos amigos do Rio, a família Miranda e a família Santos, irmãos que ganhamos na vida. A mudança para Brasília não esmoreceu a nossa amizade. Além dos incentivos constantes por telefone, quando precisei de forças para continuar, aqui desembarcaram mais de uma vez. Nas próximas férias terei tempo para bebermos muitas cervejas na Cidade Maravilhosa.

¹ No dialeto baiano, baba significa futebol de final de semana praticado por amadores desse esporte.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é explicar o como e o porquê das transformações do orçamento público na formulação da política pública de investimento em infraestrutura no contexto político-administrativo e histórico no qual estava inserido. Com esse objetivo são tomadas como o objeto empírico da análise as transformações promovidas na gestão orçamentária para a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007. O trabalho discute as perspectivas de Estado dos últimos 40 anos e os seus correspondentes instrumentos de ação pública (em especial o orçamento), inseridos nos contextos institucionais específicos, nos quais os elementos técnicos e políticos são dinâmicos e indissociáveis. O modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon é a referência teórica usada para analisar os eventos formadores do episódio. A metodologia de pesquisa adotou a abordagem qualitativa, combinada com o estudo de caso como estratégia de pesquisa. A narrativa analítica é o recurso metodológico aplicado para dar consistência factual à análise, por incorporar a história na contextualização político institucional dos eventos dos fluxos dos problemas, das soluções (política pública) e da política. A pesquisa usou dados documentais, bibliográficos e matérias da imprensa contemporâneas aos fatos para fazer a triangulação das informações coletadas nas entrevistas semiestruturadas com atores que tiveram participação nos eventos formadores do episódio estudado. Conclui-se que a amplitude das alterações no instrumento teve a intensidade técnica compatível com a disposição de os governos promoverem as medidas politicamente aceitáveis pelas doutrinas hegemônicas nos mandatos presidenciais.

Palavras-chave: Orçamento público; PAC; Infraestrutura; Instrumento de ação pública.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to explain the “how” and the “why” of transformations observed in the public budget related to the formulation of public policies of infrastructure investment under its respective political-administrative and historical context. Within this objective, the empirical object of the analysis is the set of transformations applied in the management of the budget for the purpose of the implementation of the Growth Acceleration Program, launched at 2007. The research discusses the state perspective in the last 40 years and their instruments of public action (specially the budget), embedded in the specific institutional context, in which the political and technical elements are dynamic and indissoluble. Kingdon’s multiple stream approach is the theoretical framework used to analyze the events that formed the episode. The research methodology adopted a qualitative approach, combined with a case study as a research strategy. The analytical narrative, used as the methodological approach, is applied to give factual consistence to the analysis, for it incorporates history in the political and institutional contextualization of the multiple streams (problems, solutions – public policies – and politics). The research employed documentary, bibliographic, contemporary media data and information collected in semi-structured interviews with individuals that had active participation in the events that formed the episode under examination in this thesis. The conclusion is that magnitude of transformations in the instrument had a technical intensity compatible with the governments’ inclination to promote measures that were politically acceptable by hegemonic doctrines of presidential mandates.

Keywords: Public budget; Infrastructure, Public Policy, instrument of public action.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABOP - Associação Brasileira de orçamento Público

ACB – Análise de Custo-Benefício

ARO - Antecipação de Receitas Orçamentárias

BACEN - Banco Central

BB - Banco do Brasil

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Mundial de Desenvolvimento

BIS - Banco de Compensações Internacionais

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDESPAR - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Participações

CC – Casa Civil

CDE - Conselho de Desenvolvimento Econômico

CGPAC - Comitê Gestor do PAC

CGU - Controladoria Geral da União

CMN - Conselho Monetário Nacional

CP - Certificados de Privatização

CTU - Conta Única da União

DLSP - Dívida Líquida do Setor Público

EUA - Estados Unidos

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FED - *Federal Reserve*

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FIFA - Federação Internacional de Futebol

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNAI - Fundação Nacional do Índio

GC - *Garbage Can*

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool

IBC - Instituto Brasileiro do Café

IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPC - Índice de Preços ao Consumidor
IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPC/DI - Índice de Preços ao Consumidor Deflator Implícito
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JEO - Junta de Execução Orçamentária e Financeira
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária
LIBOR - *London Interbank Offered Rater*
LOA - Lei do Orçamento Anual
LRF - Lei do Orçamento Anual
MDB - *Multi Development Bank*
MDIC - Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MF - Ministério da Fazenda
MME - Ministério de Minas e Energia
MP - Medida Provisória
MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS - *Multiple Streams*
NFSP - Necessidade de Financiamento do Setor Público
NPM - *New Public Management*
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OGU - Orçamento Geral da União
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OPI - Orçamento Plurianual de Investimento
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAF - Programa de Ajuste Fiscal
PAI - Plano de Ação Imediata
PBA - Programa em Brasil Ação
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PIB - Produto Interno Bruto
PLOA - Projeto de Lei do Orçamento Anual
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PPI - Projetos Pilotos de Investimento
PPA - Plano Plurianual

PRN - Partido da Renovação Nacional

PROES - Programa de Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

RP - Resultado Primário

SAM - Subchefia de Articulação e Monitoramento

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SEST - Secretaria de Controle das Estatais

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SIGPLAN - Sistema de monitoramento do Planejamento

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

TCU - Tribunal de Conta da União

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUNAMAM - Superintendência Nacional da Marinha Mercante

TINA - *There Is No Alternative*

TRI - Taxa Interna de Retorno

UNICAMP – Universidade de Campinas

URP - Unidade de Referência de Preços

URV - Unidade de Real de Valor

USP - Universidade de São Paulo

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Superávit Primário do Setor Público em Porção do PIB (%).....	151
Gráfico 2: Variação Percentual do PIB	191

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: A Estrutura da Narrativa de Barzelay.....	52
Quadro 2: Aplicação do modelo da Narrativa de Barzelay.....	53

LISTA DE TABELAS.

Tabela 1: Evolução do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1964 e 1990	80
Tabela 2: Evolução Índice Geral de Preços (IGP-DI) entre 1964 e 1990	81
Tabela 3: Inflação mensal de 1994 pelo IGP-DI	105
Tabela 4: Superávit Primário do Setor Público em Porção do PIB (%)	118
Tabela 5: O hiato entre as metas de resultado primário fixadas e o resultado real	166
Tabela 6: Investimentos do PAC (2007-2010)	193

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	18
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1.	Princípios da Racionalidade Limitada.....	23
2.2.	A ambiguidade como característica do contexto decisório da Administração Pública.....	25
2.3.	O <i>garbage can</i> como inspiração do <i>multiple streams</i>	26
2.4.	A ótica do modelo dos fluxos múltiplos.....	28
2.4.1.	Atores visíveis e invisíveis nos fluxos múltiplos.....	29
2.4.2.	O fluxo dos problemas.....	30
2.4.3.	O fluxo das soluções	32
2.4.4.	O Fluxo da Política	35
2.4.5.	Janela de Oportunidade Política.....	38
2.5.	A ampliação do escopo de aplicação do modelo dos fluxos múltiplos.....	40
2.6.	O modelo dos fluxos múltiplos, suas críticas e as propostas de superação na pesquisa ...	42
2.7.	Conclusão	45
3.	METODOLOGIA.....	47
3.1.	Pressupostos da abordagem metodológica qualitativa	48
3.2.	O estudo de caso como estratégia da pesquisa	48
3.3.	O <i>process tracing</i> e a aplicação da narrativa analítica como recurso de análise.....	49
3.4.	Procedimento de coleta de dados.	53
4.	O PANORAMA NO FINAL DO SÉCULO XX: A AFIRMAÇÃO DO LIBERALISMO COMO REFERÊNCIA POLÍTICO-IDEOLÓGICO DA ATUAÇÃO DO ESTADO	57
4.1.	A crise do fordismo e a contestação das políticas econômicas keynesianas.....	58
4.2.	O liberalismo econômico repaginado	60
4.3.	A Globalização como movimento de expansão financeira e comercial do capital internacional	62
4.4.	O <i>New Public Management</i> : a transposição para a Administração Pública da doutrina neoliberal como uma alternativa política-institucional de organização do Estado	65
4.5.	Conclusão	73
5.	O ESGOTAMENTO DO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO E A CONQUISTA DO CONTROLE DA INFLAÇÃO.....	75

5.1.	O esgotamento do nacional desenvolvimentismo	75
5.2.	A inflação no centro do debate nacional: os planos econômicos de estabilização.....	88
5.3.	O Plano Real: a Conquista do controle da inflação e a primazia do ajuste fiscal	99
5.4.	Conclusão	106
6.	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PRIMAZIA DO AJUSTE FISCAL E A INSTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA A ÁREA DE INFRAESTRUTURA.....	108
6.1.	A primazia do ajuste fiscal para o controle da inflação no modelo econômico liberal...	108
6.2.	A assimilação inicial do primeiro mandato Lula aos pilares da política econômica liberal	115
6.3.	O orçamento público como instrumento de controle dos recursos do Estado.....	119
6.4.	A instabilidade orçamentária e os impactos sobre o financiamento público para os investimentos em infraestrutura	136
6.5.	Conclusão	141
7.	O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL NA FORMAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE INFRAESTRUTURA	143
7.1.	O Programa Brasil em Ação: a busca da retomada do investimento público em infraestrutura no contexto de instabilidade orçamentária.....	143
7.2.	O início do Governo Lula: a consolidação da estabilidade macroeconômica com baixo crescimento.....	152
7.3.	O ensaio geral: os Projetos Pilotos de Investimento.....	170
7.4.	A mudança do perfil da coordenação política-administrativa do Governo.....	185
7.5	O lançamento do PAC: o uso do orçamento como instrumento de ação pública na formulação da política pública de investimento em infraestrutura.....	192
7.6	A análise da utilização do orçamento na formulação do PAC sob a ótica dos fluxos múltiplos.....	196
8.	CONCLUSÃO.....	203
9.	REFERÊNCIAS	207
	ANEXOS.....	221
	Anexo A – Avisos do Ministro da Fazenda solicitando informações sobre os projetos existentes para comporem a carteira do PPI.....	221
	APÊNDICES	225
	Apêndice A- Perguntas feitas nas entrevistas.....	225

Apêndice B – Lista de entrevistados e entrevistas 227

ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES DO INSTRUMENTO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA

1. INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese é compreender o como e o porquê das transformações do orçamento público na formação da política pública de investimento em infraestrutura no contexto político-administrativo e histórico no qual estava inserido. O objeto empírico da análise são as transformações promovidas na gestão orçamentária realizadas com vistas a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)². As referidas alterações afetaram os pesos de decisão dos atores institucionais no processo orçamentário, reorganizaram as classificações, os procedimentos e as rotinas da formulação e execução do Orçamento Geral da União (OGU).

Segundo Caiden (1999), a maioria dos estudos sobre as questões orçamentárias centram a atenção nos arranjos de poder entre os agentes políticos ou na dimensão econômica dos impactos do gasto público. Poucas análises se fixam na dimensão da gestão e da sua organização, que estruturaram a Administração Pública.

Thurmaier e Willoughby (2001) ressaltam a importância das unidades de orçamento na análise da viabilidade técnica das propostas de políticas públicas das diversas áreas, em especial, as questões relativas às restrições orçamentárias. Aqui a abordagem teórica aplicada sobre o orçamento vai além das questões quantitativas. A análise aplicada compreende o orçamento como um instrumento de ação pública com características técnicas e políticas, moldadas por decisões contextualizadas.

Lascoumes e Le Gales (2004) definem instrumentos de ação pública como instituições que são constituídas de um conjunto de regras formais e informais, condutas e procedimentos coordenados, os quais circunscrevem as ações e as interações das pessoas e das organizações.

2 O PAC foi precedido pelos Projetos Pilotos de Investimentos (PPI), que foi uma carteira de empreendimentos de infraestrutura formatada em 2004. A partir de 2007, o PAC incorporou todos os empreendimentos do PPI, ampliou o seu escopo e a sua escala original. Esta tese assume os dois programas como uma política pública de investimento em infraestrutura.

Esses autores frisam que as características dos elementos que os compõem podem se manifestar de forma não uniforme a depender do contexto e das circunstâncias da sua aplicação.

Têm-se como referência que os instrumentos de ação pública são instituições que funcionam como filtros das decisões, pois são construções sociais que condicionam os comportamentos dos atores envolvidos em suas operações. Ao mesmo tempo, os instrumentos são resultantes de decisões, que ocorrem dentro de contextos de disputas e de ambiguidades. Portanto são carregados de intencionalidades e juízo de valor.

Assim, parte-se da premissa de que o orçamento é um filtro da análise da viabilidade de execução das políticas públicas, tanto do ponto de vista econômico quanto político e administrativo. Isso se deve, respectivamente, pelo seu uso para avaliar a disponibilidade de recursos na formulação das políticas públicas e também pelas possibilidades da gestão orçamentária dentro do contexto político institucional de decisão construído. Essas características tornam o instrumento dinâmico, com amplas possibilidades de manejo.

A gestão orçamentária compreende a organização do instrumento, os procedimentos para a sua elaboração e execução, a taxionomia dos dispositivos que compõem o orçamento e a atuação dos atores envolvidos no processo. Essa configuração repercute na análise da disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas. Nesse sentido, a abordagem proposta é mais abrangente do que os aspectos quantitativos do orçamento, típicas das análises normativas e instrumentais.

Por isso, compreende-se que as dimensões administrativas, econômica e política têm desdobramentos mais amplos do que as de natureza quantitativa, e são dinâmicas. A forma de organizar o instrumento e os papéis dos atores institucionais envolvidos na sua coordenação, elaboração e execução influenciam tanto os conteúdos quanto as possibilidades de alocação e aplicação dos recursos nas diversas políticas públicas.

Dessa forma, as decisões na área do orçamento público apresentam uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos e repercutem sobre a Administração Pública como um todo. Por conseguinte, as questões orçamentárias influenciam as possibilidades e o modo de ação do Estado para além do seu campo de atuação específico. Essa centralidade coloca o instrumento como vetor ou veto à execução das políticas públicas.

Para Bonafont (2004, p. 1) “*una Política pública és un conjunto de acciones que lleva a cabo un gobierno para alcanzar un problema o conflicto social*”. Para a autora, as políticas

públicas não surgem de forma automática. Elas são o resultado de um processo histórico marcado por disputas entre as forças políticas organizadas que formam alianças para a defesa de interesses comuns. No processo de sua formação, os atores políticos articulam para colocá-las na agenda de decisão do governo e viabilizar os meios necessários a sua execução.

Historicamente, as políticas públicas de infraestrutura têm grande importância simbólica para a criação de imagem positiva dos governos no Brasil. Isso ocorre pelo seu potencial impacto sobre o desenvolvimento e pela sua visibilidade política. Os investimentos em infraestrutura envolvem setores da indústria intensivos em mão de obra, que geram empregos, principalmente, para a população de baixa escolaridade. Do lado do empresariado, esse tipo de despesa pública gera oportunidades de negócio com baixa concorrência externa. Adicionalmente, a execução dos investimentos federais é, em grande parte, realizada em parceria com os estados e os municípios. Logo, as políticas públicas de infraestrutura são grandes oportunidades de alianças com segmentos da sociedade – trabalhadores e empresários da cadeia produtiva da construção civil – e lideranças políticas nos entes subnacionais, principalmente prefeitos e governadores.

Entre os programas discutidos, toma-se aqui as mudanças ocorridas no orçamento para a execução do PAC como objeto empírico da análise. A proposta é analisar, numa perspectiva longitudinal no tempo, o como e o porquê de serem introduzidas mudanças específicas no orçamento e como elas se articularam com as orientações centrais dos mandatos.

A pesquisa adota a delimitação temporal entre os anos de 2004 e 2007, por entender que este é o período em que ocorreram os eventos mais significativos para a compreensão do episódio a ser explicado. Essa delimitação não afasta a remissão a eventos anteriores que o contextualizam o objeto da análise numa perspectiva história mais ampla.

A delimitação inicial em 2004 foi feita em função de eventos importantes para a compreensão das alterações no orçamento com o objetivo de priorizar os investimentos terem ocorrido neste ano, tanto no fluxo da política quanto das políticas públicas (soluções). Essa delimitação temporal deriva de uma opção teórica. Na análise, propõe-se que o PAC seja visto como uma política pública o que envolve a percepção do problema, a formulação das alternativas de solução, a articulação das forças políticas e a tomada de decisão do modelo teórico do *Multiple stream* de Kingdon (1995). A análise atem-se aos processos que levaram à formalização do PAC, sem avançar para as etapas da sua execução. Isso implica dizer que não foi feita uma avaliação de desempenho do Programa.

O PAC incorporou um conjunto de propostas técnicas da comunidade da área, ao mesmo tempo em que foi uma ação de governo com propósitos políticos de reposta a problemas enfrentados pelos governantes na ocasião. A pesquisa analisa o episódio, usando o contexto político em que foi gerado como condicionante das possibilidades de ocorrência dos eventos que lhe deram causa.

Trabalhos empíricos que relacionam instrumentos de ação pública e a dinâmica dos governos ainda são uma lacuna de conhecimento nos estudos de Administração Pública no Brasil. A proposta desta análise se insere no esforço de contribuir para suprir essa lacuna, com a pesquisa empírica sobre um episódio que foi central para a organização da Administração Pública Federal na execução das ações prioritárias de governo e com repercussão nos estados e municípios. Entretanto, mesmo tendo ocorrido há mais de sete anos, o episódio ainda é visto pela lente do discurso oficial de caráter normativo.

Essa visão idealizada sobre o episódio confere uma naturalização dos instrumentos que modelam a organização da Administração Pública, o que limita a discussão sobre o tema. Mostrar que o modelo atual é fruto de uma construção social, com todas as contingências e intenções interativas dos fenômenos sociais, contribui para ampliar o debate sobre o tema e as possibilidades de inovação dos instrumentos de gestão em outras perspectivas.

A tese está dividida em sete capítulos: a introdução, que contém a formulação do problema de pesquisa, pergunta orientadora, objetivos, delimitação do tema e justificativa para a escolha do objeto de estudo; o referencial teórico, que abrange as macrorreferências da abordagem e o modelo de análise a ser aplicado na tese; a metodologia com os seus elementos constitutivos: a abordagem metodológica, a estratégia de pesquisa, a técnica de coleta de dados e a técnica de análise dos dados.

Nos capítulos quatro e cinco, reconstrói-se o contexto internacional e nacional das últimas três Décadas, quando houve a afirmação do liberalismo como referência política ideológica no nível internacional, simultaneamente ao esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista, a redemocratização e a hegemonia das políticas econômicas de combate à inflação no plano nacional.

No capítulo seis, demonstra-se como as políticas de combate à inflação culminaram na primazia da institucionalização do ajuste fiscal, que resultaram na instabilidade orçamentária para os investimentos públicos em infraestrutura. Nesse contexto, discute-se como surgiram as

alternativas de gestão orçamentária dentro do limite estreito da restrição de recursos e a concepção de Estado vigente.

No capítulo sete, procura-se compreender, sob a ótica do modelo de análise dos fluxos múltiplos, como o orçamento público foi instrumentalizado com o objetivo de viabilizar a formação da política pública de investimento público em infraestrutura, como ele se articulou com o contexto da política nacional e a atuação dos atores políticos no projeto de retomada do crescimento econômico do País.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo deste capítulo é construir a lente conceitual que será usada para analisar o objeto de estudo. O referencial contém uma discussão sobre os princípios da racionalidade limitada, uma conceituação de ambiguidade no campo da administração e das políticas públicas; a descrição do modelo *Garbage Can*, precursor do *multiple streams*; a apresentação dos principais elementos do modelo dos fluxos múltiplos; e, por fim, a conclusão, em que se interpreta como este modelo faz as suas escolhas teóricas.

Busca-se construir uma perspectiva analítica alternativa da racionalidade maximizadora dos modelos simplistas com inspiração na doutrina do *New Public Management*, também conhecido como gerencialismo, que enxergam a Administração Pública com a mesma lógica de atuação da empresa privada com fins lucrativos e adotam o pressuposto da separação entre a política e a técnica.

2.1. Princípios da Racionalidade Limitada

A reflexão sobre a racionalidade se insere nesse arcabouço teórico com o objetivo de explicitar a macroreferência da lente conceitual que orientará o desenvolvimento dos dispositivos conceituais que foram aplicados ao objeto de análise da pesquisa.

A perspectiva adotada é a racionalidade limitada, que é a interação não hierarquizada de múltiplos fluxos intervenientes na constituição de uma decisão, distinguindo-se dos modelos que concebem a dinâmica da Administração Pública como ação de ator racional único, com posições monolíticas, sem limitação de informação e agindo para maximizar os resultados (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Para Jones (2003), embora tenha havido avanços nas ciências sociais quanto ao entendimento dos princípios da racionalidade limitada ao longo dos anos, sua formulação básica é a mesma formatada por Herbert Simon desde 1958. Estes princípios são: racionalidade pretendida, adaptação, incerteza e *trade-off*.

O princípio da racionalidade pretendida parte da premissa básica de que os indivíduos procuram ser racionais. Embora tentem, são restringidos pela capacidade cognitiva limitada e por informações incompletas. Isso faz com que suas ações podem não ser completamente racionais, apesar das suas melhores intenções e de seus esforços. Isso ocorre por causa da interação que existe entre os aspectos cognitivos e as complexidades do ambiente (MARCH, 2009; JONES, 2003).

O referido princípio têm implicações tanto nos objetivos que orientam as decisões quanto nos fatores emocionais e cognitivos que interferem no comportamento de busca dessas intencionalidades. Assim, a racionalidade pura (maximizadora) não determina o comportamento, pois ele também é condicionado por elementos não racionais que limitam o espaço da racionalidade (JONES, 2003).

O princípio da adaptação³ afirma que a maior parte do comportamento humano pode ser explicada pelas características do ambiente de tarefas (*task environment*). Depois de transcorrido tempo suficiente, o pensamento humano tende a se adaptar à forma da tarefa a ser desenvolvida, ou seja, o pensamento humano é adaptativo. Tudo em torno do ato de pensar soluções para os problemas está condicionado à aprendizagem. Quanto mais tempo gasto por um tomador de decisão em um determinado problema, mais sua compreensão acerca do problema irá incorporar a perspectiva do ambiente da tarefa (JONES, 2003).

O princípio da adaptação foi usado por March (2009) como lógica da adequação. Para ele, a decisão é baseada em regras e identidades. Os indivíduos e os sistemas sociais tomam decisões influenciados pela padronização e pelas rotinas constituídas (procedimentos operacionais padrão) para que as ações sejam processadas, organizadas e executadas nas organizações. Nessa perspectiva, qualquer decisão, em qualquer contexto, pode ser compreendida a partir das identidades formadas.

O princípio da incerteza considera que as pessoas e as organizações têm enormes dificuldades em inferir algo quando a incerteza está presente. A abordagem da racionalidade limitada enxerga a incerteza como um fator que perturba a arquitetura cognitiva do contexto decisório de uma forma que os cálculos probabilísticos não conseguem traduzir (MARCH, 2009; JONES, 2003). *“If one’s understanding of the causal factors involved in a problem is hazy or*

³ March (2009) usa as expressões condutas e adequação.

ambiguous, then the uncertainty is not contained but reverberates through the entire thought process” (JONES, 2003, p. 398).

O princípio do *trade-off* explica que as pessoas e as organizações em geral têm dificuldades de confrontar escolhas difíceis quando tomam decisões. A racionalidade limitada considera que as pessoas e organizações geralmente trabalham com objetivos em sequência, o que dificulta a avaliação dos *trade-offs* entre os objetivos, que maximizam as consequências das decisões. A maximização ocorreria se fosse possível escolher a melhor alternativa possível. Mas, diante das dificuldades, as pessoas estabelecem níveis que satisfaçam as suas aspirações (JONES, 2003).

Dentro do mesmo quadro de referência teórico, March (2009) agregou o conceito de satisficência, que é a escolha de uma alternativa que exceda a algum critério ou meta, mas sem necessariamente maximizar os retornos esperados. A satisficência está relacionada ao nível de aspiração, que, por sua vez, tem referência com o *status quo* de aspiração para os objetivos que elas desejam alcançar. Se a alternativa for boa o suficiente para os objetivos, compatível com o nível de aspiração estabelecido, então ela será escolhida.

Os princípios da racionalidade limitada veem a realidade como a interação de várias lógicas que se interconectam de forma não hierarquizada em que a busca de resultados não segue um fluxo linear de insumo produto, como se fosse uma linha de produção onde esta relação é previsível.

A perspectiva da racionalidade limitada fundamenta a concepção de vários quadros de análises aplicáveis à Administração Pública, que a compreendem nas suas especificidades, onde as decisões ocorrem pela interação de múltiplos condicionantes, pressões de vários grupos de interesse e objetivos, muitas vezes, contraditórios. Esses referenciais assumem a ambiguidade como uma característica do ambiente que contextualiza os fenômenos a serem explicados.

2.2. A ambiguidade como característica do contexto decisório da Administração Pública

Considera-se aqui que os processos de mudanças administrativas são compostos por uma cadeia de eventos com inter-relações complexas, muitas vezes, inconsistentes e ambíguas, que geram resultados não previsíveis. Assim, as decisões ocorrem em contexto de interpretações

inconsistentes sobre uma situação ou de convicções contraditórias. (JONES, 2003; MARCH 2009; THURMAIER e WILLOUGHBY, 2001).

A ambiguidade ocorre devido à racionalidade limitada do agente e ao contexto complexo em que ele vive, com alterações frequentes, muitas informações simultâneas que geram problemas de atenção (restrição cognitiva) e múltiplos problemas com várias causas e possibilidade de solução. As pessoas e organizações não conseguem dar atenção para tudo do seu ambiente, nem conseguem avaliar o grau de atenção que deve ser dado aos problemas pela sua importância. Tudo ao mesmo tempo: problemas, mudanças frequentes, informações contraditórias e limitação cognitiva, acarretam a desconexão entre problemas e soluções (MARCH, 2009).

Assim, mesmo que todos os objetivos, alternativas, probabilidades e resultados associados com uma situação fossem identificados, um tomador de decisão não conseguiria escolher de forma precisa entre alternativas porque não conseguiria especificar suas preferências relativas para os diferentes resultados em relação às consequências esperadas. Há incerteza sobre a relação causa-efeito e qual resultado é preferível. Além disso, podem ocorrer alterações de preferências entre o momento da escolha e das suas consequências (MARCH, 2009).

As decisões ocorrem em um contexto de ambiguidade, significando dizer que as decisões são tomadas com conhecimentos limitados, informações incompletas e, por vezes, conflitantes. Ademais, há a interveniência de fatores não racionais, como os emocionais, por exemplo. Se as probabilidades pudessem ser estimadas e os objetivos fossem claros e consistentes, não haveria ambiguidade (MARCH, 2009).

Assumir a ambiguidade como uma característica do ambiente dos fenômenos que caracterizam as alterações na Administração Pública abre a perspectiva para a aplicação de uma lente conceitual que inter-relacione os múltiplos cursos de acontecimentos que influenciam as mudanças.

2.3. O *garbage can* como inspiração do *multiple streams*

O modelo da Lata de Lixo, *Garbage Can* (GC), foi concebido por Cohen, March e Olsen (1972), para analisar o comportamento no processo de tomada de decisão nas organizações. O

GC assume a ambiguidade como característica do ambiente decisório. Para os seus formuladores, as organizações são “anarquias organizadas”, com três características básicas: preferências problemáticas, falta de clareza nos processos e participação fluída.

Nas organizações, não há uma compreensão compartilhada das ideias que direcionam o processo decisório para objetivos compartilhados. Muitas vezes, há contradições entre os processos de trabalhos, o que diminui a eficácia da decisão. As ideias são difusas; logo, o pragmatismo dos afazeres cotidiano se impõe (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972).

A falta de clareza nos processos das organizações ocorre porque, apesar de haver uma razão de ser das organizações, as pessoas desempenham as suas tarefas diárias sem vinculá-las aos objetivos organizacionais. Elas agem na base da tentativa e erro, em função das experiências passadas e necessidades pragmáticas das tarefas a realizar (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972).

O terceiro pressuposto do modelo consiste no fato de que, nas organizações, a participação é fluída. Existe um conjunto de questões a resolver, mas a capacidade de as pessoas prestarem atenção nelas com a mesma intensidade é limitada, pois só é possível dedicar atenção a uma questão por vez. Assim, os decisores variam constantemente a alocação do seu tempo e dedicação para cada evento, o que torna o processo de tomada de decisão fragmentado (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972).

Ao adotar esses pressupostos como constitutivos do ambiente organizacional, o modelo do GC assume a tomada de decisão como um processo inconsistente, complexo e ambíguo, que se assemelha a uma lata de lixo em que os problemas e as soluções são jogados aleatoriamente.

Para explicar o comportamento organizacional das “anarquias organizadas”, dois fenômenos são fundamentais: a forma como as organizações fazem escolhas sem objetivos consistentes e compartilhados e como a atenção dos membros da organização é ativada para determinado problema – “*Who is attending to what*” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 2).

Para compreender esses fenômenos, é necessária a adoção de uma teoria normativa das organizações para a inteligência decisória em contexto de ambiguidade – onde os objetivos são opacos ou desconhecidos – e para a atenção, que é limitada pela impossibilidade de se atentar a todas as questões existentes (MARCH, 2009).

A teoria normativa do Modelo do GC assume que as organizações funcionam como “anarquias organizadas”, em que os processos e procedimentos de trabalho adotados são fracamente acoplados aos objetivos organizacionais (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972).

As decisões ocorrem por estímulos ambíguos. Os processos e procedimentos internos das organizações criam padrões operacionais que condicionam o processo decisório. Há um conjunto de tipos de decisão frequentemente adotado independente das características dos problemas sobre os quais são aplicados.

An organization is a collection of choices looking for problems, issues and feeling looking for decision situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer, and decision makers looking for work (COHEN, et al., 1972 p. 2).

Sendo a atenção dada aos problemas um recurso escasso, o tempo é outro fator decisivo para o processo de tomada de decisão. As oportunidades de decisão são como latas de lixo. Os problemas e soluções são colocados em latas de lixo. A combinação depende das alternativas disponíveis, das etiquetas de identificação das latas, do lixo que é produzido no momento e da velocidade que o lixo é coletado. Assim, o tempo faz uma triagem entre problemas e soluções depositados numa mesma lata, aproximando soluções dos problemas gerando a oportunidade da decisão aplicada (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972).

No modelo GC, a decisão é o resultado de processos complexos que ocorrem em quatro fluxos: O fluxo dos problemas, das soluções, dos participantes e da oportunidade de decisão. O pressuposto teórico assumido é que cada fluxo possui independência em relação aos demais, podendo ser estudados separadamente.

Em 1984, John W. Kingdon⁴ adaptou o modelo do *Garbage Can*, usado na explicação do processo de decisão das organizações para formatar o modelo do *Multiple Streams* (MS) aplicado na análise da formação da agenda e especificação das alternativas de políticas públicas setoriais no nível federal dos Estados Unidos.

2.4. A ótica do modelo dos fluxos múltiplos

Kingdon (1995) desenvolveu o modelo dos fluxos múltiplos: problemas, soluções (política pública) e política, com base nos princípios do modelo lata de lixo. O foco da explicação

⁴ A versão usada na tese é a de 1995, que acrescenta uma consideração sobre as críticas recebidas na versão original e acrescenta um anexo metodológico, mas o modelo em si é o mesmo.

do modelo desenvolvido por Kingdon (1995) são os eventos da formação da agenda de políticas públicas e especificação das alternativas. Para o autor, os eventos pré-decisão têm o potencial de explicar os porquês do curso de uma escolha que ocorre num contexto, envolvendo problemas e proposições de alternativas com disputas políticas.

Contexto e decisão levam a resultados condicionados pelas escolhas permeadas de juízo de valor, pois, é o momento em que se assume postura de defesa e/ou ataque, dependendo das percepções do problema (LATOURET, 2000). Os eventos são circunstanciados por outros, de forma direta ou não, todos compõem as referências da ação pública.

No modelo dos fluxos múltiplos, os eventos em cada fluxo ocorrem com relativa independência uns dos outros. Uma proposta de política pública aumenta a possibilidade de ser adotada quando os fluxos se acoplam em certos momentos chamados de janelas de oportunidade política. A ação de atores políticos, empreendedores de políticas públicas, potencializa a chance da escolha de uma alternativa (KINGDON, 1995).

2.4.1. Atores visíveis e invisíveis nos fluxos múltiplos

Kingdon (1995) divide os atores participantes do processo político em dois tipos: os visíveis e invisíveis. No primeiro grupo, estão aqueles que movem os temas da agenda de governo composta pelos assuntos que o governo está discutindo profundamente, para a agenda de decisão, lista dos problemas para qual uma decisão é urgente. Ele é composto pelos integrantes do alto escalão dos Poderes da República.

No Brasil, predomina o Poder Executivo pela influência que ele exerce nas decisões sobre o orçamento, foco desse estudo, devido à reserva legal estabelecida na Constituição Federal que atribui ao Executivo a competência para propor matéria nas áreas de orçamentos e planos.

O presidente e os seus auxiliares mais próximos: ministros, secretários e assessores mais graduados são os atores visíveis com maior capacidade de decisão para influenciar um curso de ação de um assunto. Ao mesmo tempo, esse grupo também é o que está sujeito a maior pressão da opinião pública, pois tem a maior visibilidade dos seus atos.

Por sua vez, o grupo dos atores invisíveis, segundo Kingdon (1995), é composto por especialistas da academia, da burocracia de carreira dos Poderes Executivo e Legislativo, por

assessores e por ocupantes de cargos do escalão intermediário da Administração Pública. Os integrantes desse grupo têm pouca capacidade de colocar um assunto na agenda de decisão, mas são fundamentais para a construção do leque de alternativas sobre as quais recairá a decisão. A sua ação tem pouca visibilidade externa à comunidade a que pertencem, por isso menos sujeitos à pressão pública.

Kingdon (1995) ao adotar a classificação dos atores políticos em dois tipos, aponta para pesos diferentes deles nos três fluxos já referidos que compõem o contexto da decisão. Na sequência, será feita uma caracterização de cada fluxo, mostrando os seus conteúdos e dinâmicas.

2.4.2. O fluxo dos problemas

O fluxo dos problemas é o processo que envolve um conjunto de situações problemáticas em diversas áreas, que são percebidas como objeto de uma ação pública, permanecendo ativados por algum tempo. A definição do que é um problema é uma construção social, que envolve os valores compartilhados no contexto decisório, a classificação adotada para o evento e as referências que parametrizam a sua análise do mesmo. Da mesma forma que um problema ganha a atenção dos decisores, ele sai da agenda, quer por ter sido resolvido, quer por haver uma percepção de já ter sido solucionado ou por não haver solução no momento. Esse processo é dinâmico (KINGDON, 1995).

O governo lida com um conjunto de assuntos que deve ser tratado, ou seja, que deve ser dada atenção. Entretanto, a sua capacidade de processá-lo é limitada. O ponto central para Kingdon (1995) então é entender por que e como determinado assunto passa a merecer a atenção das instâncias decisórias.

No arcabouço de Kingdon (1995) há distinção fundamental entre questão⁵ e problema. Uma questão é a percepção de uma situação social problemática, mas que não há necessariamente uma ação corretiva. “As questões transformam-se em problemas ao chamar a atenção dos participantes de um processo decisório, despertando a necessidade de ação” (CAPELLA, 2006, p.

⁵ Kingdon usa a expressão *condition* em inglês.

26), o que significa dizer que problema, em termos de política pública, é uma construção política, mediado pela percepção dos atores sociais envolvidos.

Segundo Kingdon (1995), é por meio de indicadores que os decisores conhecem a magnitude do problema e/ou a sua transformação. Para o autor, indicadores são eventos que despertam a atenção. Existem alguns indicadores de problema rotineiros (monitoramento e avaliação) e evidentes, mas há os que não são claros, pois são percebidos inicialmente por poucos.

Estudos especiais, eventos importantes, crises, símbolos, *feedback* de programas existentes, tais como os estudos de impacto e execução orçamentária e financeira, temas tratados de forma ostensiva na mídia são algumas questões importantes que podem ser consideradas pelo gestor no momento de decidir o que deve ser ou não considerado um problema (KINGDON, 1995).

Para Kingdon (1995), eventos, crises e símbolos por si só não colocam o tema na pauta de decisão. Eles precisam ser combinados com outras condições. Estas condições são: reforço de uma percepção preexistente; inserção numa dimensão mais ampla de um tema de política pública e possibilidade de afetar outras situações similares.

No cotidiano da Administração Pública, são produzidos vários relatórios, estudos, tabelas, gráficos, notas técnicas, reuniões etc., que municiam os gestores com informações sobre as políticas públicas, os programas e a gestão em geral. Esses documentos são instrumentos de monitoramento e avaliação, que mostram o mau funcionamento de algumas coisas. A questão que se coloca é saber quais dessas informações são interpretadas como um problema a ser dada a atenção (KINGDON, 1995).

Para Kingdon (1995), são quatro as categorias de problemas que refletem situações que chamam a atenção dos decisores: divergência entre o que foi concebido e o executado, isto é, os executores agem diferente do que foi formulado pelos decisores; um segundo tipo de informação que demonstra um problema são as metas não atingidas; outra é o custo monetário mais elevado do que foi concebido inicialmente, o que enseja a necessidade de rever a decisão anterior e as consequências não antecipadas constituem uma categoria de informação que coloca o problema na pauta de decisão, pois provocam uma reanálise do problemas em bases diferentes.

Kingdon (1995) dá destaque aos problemas orçamentários pela sua centralidade nas decisões públicas. O orçamento exerce uma forte influência nos itens que entram e saem da

pauta. O orçamento age tanto como barreira da atenção a ser dada a certos problemas como por exemplo, os considerados com custo proibitivos quanto como critério de aceitação de um tipo de solução. A título de exemplo, nos momentos de forte restrição fiscal, as propostas de redução de gasto e de regulação têm maior aceitação do que outras consideradas de expansão do gasto permanente, mesmo que não contribuam para a redução da despesa no curto prazo.

Portanto, o fluxo dos problemas é composto por questões que passam a ser consideradas problemas quando um ator político percebe a necessidade de uma decisão sobre o assunto, buscando as soluções disponíveis.

2.4.3. O fluxo das soluções

O fluxo das Soluções⁶ processa diversas ideias e soluções geradas por comunidades de especialistas (*policy experts communities*), formadas pelos atores invisíveis: burocratas dos Poderes Executivo e Legislativo, acadêmicos e pesquisadores, que compartilham opiniões debatidas em diversos fóruns (*policy network*) – reuniões, cursos, artigos, seminários etc. – sobre as alternativas possíveis para os problemas da área. Ao longo do tempo, as propostas debatidas podem ser alteradas, recompostas ou desaparecerem. Somente as ideias viáveis tecnicamente e aceitáveis politicamente têm possibilidade de se constituírem em alternativas (ZAHARIADIS, 1999).

Segundo Kingdon (1995, p. 116), “*This community of specialists hums along its own, independent of such political events as changes of administration and pressure from legislators constituencies*”⁷. Elas são formadas por poucas pessoas que se conhecem e trocam informações e opiniões, independente de lotação e atribuições no Executivo ou Legislativo e do processo formal da relação inter organizacional. Informalmente, há uma constante antecipação de posições sobre questões, que são posteriormente encaminhadas formalmente. Essa atitude funciona como um

⁶ Kingdon (1995) chama esse fluxo de *public policy stream*, o qual foi traduzido aqui como solução, por entender que é tradução mais familiar aos brasileiros. Isso porque no Brasil, a palavra política está associado às atividades dos políticos eleitos.

⁷ Tradução livre: essas comunidades sussurram para si mesmas, independente dos eventos políticos.

mecanismo de atenuação de atritos provocados por proposições eternas à estrutura cognitiva da comunidade.

As comunidades tendem a aplicar um conjunto de soluções para qualquer problema que surja. E assim encaixam o problema dentro do modelo de processamento de solução que dominam, mesmo que ele não seja aderente às opções de solução disponível no grupo. É a solução em busca de problema da teoria *Garbage Can* (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972) ou a lógica da conduta descrita por March (2010).

Há uma relativa independência entre as forças que incidem sobre as comunidades de especialistas e as do fluxo político. As comunidades constroem um código de conduta próprio de autopreservação, com o objetivo tentar amortecer as pressões de fora do grupo (comando político). Com isso inibem as inovações na área que estejam fora da visão captada por sua lente (KINGDON, 1995).

Contrastando a tendência de conservação própria das comunidades de especialistas, há os defensores de inovações, que Kingdon (1995) denomina de empreendedores de política pública na defesa de novas propostas. Esses agentes não estão necessariamente nas comunidades de um tema ou na burocracia estatal. A característica comum deles é a disposição “*to invest their resources – time, energy, reputation, and sometimes Money – in the hope of a future return*”⁸ (KINGDON, 1995, p. 122/123).

São três os motivos que fazem com que os empreendedores defendam uma nova proposta: incentivos materiais, promoção de valores e participação na construção de algo novo. O incentivo material está relacionado ao interesse pessoal que resulta na proteção e/ou ampliação da importância da organização de que faz parte (*bureaucratic turf*), e na manutenção do cargo e promoção na carreira. O segundo motivo é a convergência de uma proposta com os valores, visão de mundo, referências cognitivas do empreendedor. E, por último, há pessoas que se sentem bem participando da construção de algo novo, querem fazer parte da ação, “estar no jogo” (KINGDON, 1995).

Independente do motivo de adesão ou promoção de uma proposta, o seu conteúdo tem um papel importante. Uma nova proposta de política pública reúne um conjunto de ideias organizadas num formato específico. As ideias por trás da iniciativa são centrais para o

⁸ Tradução livre: investir os seus recursos: tempo, energia, reputação e, às vezes, dinheiro, em troca de retornos futuros.

convencimento sobre a sua viabilidade. No fluxo das soluções, o mecanismo de busca de consenso ocorre predominantemente pela persuasão, em que o argumento é o fator decisivo para a busca do apoio a uma proposta.

Segundo Kingdon (1995), as ideias de políticas públicas circulam de forma desconectada em diversos eventos: discussões e reuniões, etc., como se fossem os ingredientes de uma *policy primeval soup*. Como dito acima, as comunidades de especialistas são resistentes a ideias que introduzem grandes mudanças no seu quadro de referência cognitiva. Isso resulta de uma tendência à inércia.

Os empreendedores de políticas públicas, para viabilizar as ideias defendidas, usam os diversos fóruns para canalizar as discussões às suas propostas, buscando convencer tanto os especialistas quanto um público mais amplo. O mecanismo de convencimento de uma nova proposta é gradual: envolve a preparação de audiência, com a introdução das ideias básicas da proposta até o aprofundamento das discussões. Kingdon (1995) define esse processo como *softening up* (amaciamento)⁹. Sem esse percurso, o autor afirma que as ideias podem cair em “ouvidos surdos”.

No percurso de busca de consenso sobre uma proposta, os empreendedores precisam convencer os especialistas e o público em geral. Com esse objetivo, usam diversos canais para a difusão das ideias, dependendo do público a ser atingido. Cabe esclarecer que o consenso não significa acordo unânime sobre a proposta, e sim a aceitação da sua viabilidade. Os critérios de sobrevivência de uma ideia são: viabilidade técnica, valores aceitáveis, custos toleráveis e antecipação de aceitação pública (KINGDON, 1995).

A viabilidade técnica é a constatação da consistência da proposta, significando que ela poderá ser executada, pois os seus elementos constitutivos indicam a forte possibilidade de funcionar como está prescrito.

Valores aceitáveis é o critério que mostra se as ideias básicas da proposta são aderentes aos valores das forças politicamente organizadas: especialistas, políticos, parceiros na execução, pessoas relacionadas com a proposta etc. Esses grupos compartilham alguns pressupostos balizadores sobre as diversas áreas de políticas públicas. Em vista disso, o grau de viabilidade é a correlação entre os parâmetros dos grupos e a proposta (KINGDON, 1995).

⁹ Tradução livre de *softening up*.

Custos toleráveis é a avaliação do impacto orçamentário da proposta. Esse critério desempenha um papel central para qualquer proposta de política pública. A relação custo-benefício é o cálculo mais básico e direto de uma proposta, por ser simples (quanto custa para o resultado esperado) e por permitir a comparação entre alternativas em termos de unidade monetária é uma forma de padronização muito usada para fazer análises (KINGDON, 1995).

A antecipação de aceitação pública se refere à avaliação provável das pessoas relacionadas à proposta. É a análise de como os atores envolvidos, quer sejam os participantes da execução, ou beneficiários das ações da política pública, reagirão à inovação (KINGDON, 1995).

O processo de seleção de uma proposta passa por esses quatro critérios (viabilidade técnica, valores aceitáveis, custos toleráveis e antecipação de aceitação pública), num fluxo não linear, na busca de consenso. As ideias iniciais lançadas sofrem alterações resultantes de sugestões explícitas ou não para torná-la aceitáveis tanto para a comunidade de especialistas quanto para os grupos de pressão. O desenho final da proposta não é igual ao original. O diálogo intensivo com e entre os especialistas sobre o tema e o consenso sobre as alternativas é uma etapa crucial para a seleção de uma proposta.

Assim, esse fluxo elabora, discute e processa as soluções para as diversas questões da Administração Pública, gerando um leque de alternativas disponíveis a serem escolhidas quando as questões, ao se transformarem em problemas, demandarem soluções pela formalização de uma decisão política.

2.4.4. O Fluxo da Política

Kingdon (1995) usa a expressão fluxo da política para expressar as atividades relacionadas ao processo eleitoral, aos partidos políticos ou aos grupos de pressão. Esse fluxo é composto pelo pensamento nacional dominante ou humor nacional (*public mood*); pela pressão das forças políticas organizadas; e pelas alterações de protagonistas nos Poderes Executivo e Legislativo ou mudança de ideia dos antigos dirigentes (KINGDON, 1995).

O pensamento nacional dominante são as grandes linhas de pensamento compartilhadas por grande número de pessoas. Ele se reflete nas ideias predominantes sobre determinados temas.

Kingdon (1995) usa a expressão “solo fértil” para exemplificá-lo. São as ideias mais abrangentes que as discussões das comunidades de política pública.

O humor nacional muda de tempos em tempos, colocando alguns itens na agenda e afastando outros. Muitas vezes, ocorrem em movimento pendular de reação aos problemas de execução, necessidade de correção de rumo de políticas já existentes ou pelo surgimento de novos problemas derivados da intervenção de uma ação pública (KINGDON, 1995).

Kingdon (1995) frisa que as ideias predominantes no país sobre um tema não são necessariamente captadas por pesquisas de opinião pública, pois, às vezes, não há clareza para a população sobre o conteúdo das propostas em debate. Um grupo mais restrito lidera as discussões, direcionando as opiniões para as suas propostas, as quais devem ser aceitáveis pelo público em geral.

A pressão das forças políticas organizadas é o segundo elemento do fluxo da política. Ele ocorre num ambiente de disputas, situações de conflito ou consenso, que podem dificultar ou facilitar a aceitação de uma proposta. Essa pressão busca influenciar as decisões em composição com outros grupos e por meio dos seus canais de acesso aos dirigentes.

Segundo Kingdon (1995), o público beneficiário (clientela) de uma política (ou solução) existente resiste a sua alteração, sendo uma força contrária às inovações. Assim, a liderança desempenha um papel importante no debate para a construção de apoio necessário às novas ideias.

Por isso, a comunicação é um recurso importante na construção do apoio a uma proposta. A adesão ou o bloqueio de uma ideia é facilitado pelas informações que as pessoas têm sobre ela. Os grupos de interesse são vetores de difusão da discussão política, viesando-as para os seus objetivos (KINGDON, 1995).

Logo, é difícil a implantação de uma proposta de forma pura, tal qual foi concebida originariamente. Frequentemente, a falta de uma força hegemônica impõe a necessidade da negociação para viabilizar uma ideia. Quando há conflito, a solução pode ser um acordo, baseado numa formulação política que reflita um equilíbrio entre o apoio e a oposição à ideia original (ZAHARIADIS, 1999).

Para Kingdon (1995), o mecanismo de busca de consenso no fluxo político é totalmente diferente do usado no fluxo das soluções. Lá, o processo ocorre pela persuasão, onde o argumento é o fator decisivo para a busca do apoio a uma proposta. No fluxo político, a barganha

é o mecanismo que organiza as relações entre os grupos. Cede-se algo em troca de apoio, ou a coalizão é formada para não ser excluído dos benefícios do resultado futuro.

Para Kingdon (1995) o terceiro elemento do fluxo da política são as mudanças de protagonista, que ocorre de duas formas: alteração de protagonistas (*turnover*) nos Poderes Executivo e Legislativo ou variação de opinião dos antigos dirigentes. Uma acontece pelo surgimento de novos dirigentes e a outra pela adoção de novas ideias pelos antigos.

O primeiro tipo de mudança pode ser derivado da eleição de um novo dirigente máximo ou da nomeação de um novo chefe de um órgão que mude o equilíbrio de forças, nas instâncias decisórias. “*New faces mean that new issues will be raised*”¹⁰ (KINGDON, 1995, p. 154). A alteração de atores-chave, em posição de decisão, cria a possibilidade para o surgimento de novos temas ou novas abordagens para os antigos ou o bloqueio de outros. No primeiro ano de um mandato, por haver uma grande rotatividade no corpo dirigente, há maior possibilidade de surgirem novas propostas.

O segundo tipo de mudança ocorre pela alteração de opinião dos dirigentes antigos, nos momentos de alteração das orientações nas organizações e de disputas por espaço da burocracia (*bureaucratic turf*), quando a adoção de novos procedimentos abre espaço para novas propostas (KINGDON, 1995).

Há momentos em que os dirigentes percebem a necessidade de adoção de novos enfoques para se adaptarem a uma nova realidade do ambiente externo como forma de sobrevivência. Essa percepção provoca a alteração nos procedimentos organizacionais, abrindo espaço para a abordagem de novos temas e redistribuição do poder interno. Nesses casos, as burocracias buscam aumentar o seu espaço de atuação e de inserção de poder no núcleo de decisão do governo pela proposição de novos temas de sua jurisdição ou atrelados aos procedimentos que dominam.

O processo político-eleitoral, por ser momento de grande mobilização dos grupos de interesses, por colocar em discussão várias questões importantes para a sociedade e ter como consequência a alternância do grupo dirigente, é um momento de maior latência desse fluxo.

¹⁰ Tradução livre: Novos rostos, novos temas.

2.4.5. Janela de Oportunidade Política

Para Kingdon (1995), as Janelas de Oportunidade Política (*policy windows*) são os momentos em que ocorrem o acoplamento dos três fluxos: problemas, solução e política. É quando aumenta muito a possibilidade de um assunto entrar na agenda política. Mas, nenhum fluxo é por si só, capaz de colocar um assunto na agenda. Para que isso aconteça, os empreendedores desempenham um papel fundamental, ao associar os problemas às soluções. Nesses momentos, os empreendedores de política pública têm chance de colocar a sua proposta como solução para um problema.

Nem sempre há uma clara evidência da oportunidade, pois as janelas não são um fenômeno objetivo, claro para todos os envolvidos com o tema. Elas são opacas. A sua percepção não é uniforme: alguns conseguem vê-las com mais clareza antes dos demais. Quando o momento não é aproveitado, tem de se esperar por outro período, muitas vezes incerto. A proeminência do empreendedor está em fazer a avaliação do momento certo de agir, na habilidade de aglutinar forças em torno de uma proposta e na tenacidade da condução do processo de construção coletiva (KINGDON, 1995).

Uma característica das janelas de oportunidade política é que elas abrem por um curto espaço de tempo e logo se fecham. O governo dá atenção a um conjunto limitado de problemas por vez. Há sempre alguns temas que pessoas em posição de decisão estão discutindo profundamente. Entretanto, somente uma lista pequena de questões pendentes é colocada para a decisão. Portanto, agenda de discussão e de decisão não são a mesma coisa. A segunda é um subconjunto da primeira (KINGDON, 1995).

A janela fica aberta por pouco tempo e se fecha por cinco motivos: houve a escolha de uma alternativa; os participantes perdem o interesse em investir as suas energias no tema; o tema sai da pauta de decisão; a alteração de pessoas em postos-chave e a falta de alternativa viável (KINGDON, 1995).

A atenção é um recurso escasso. Na ausência de uma perspectiva de uma janela de oportunidade para a decisão sobre um assunto, as pessoas não investem o seu tempo em discussão sobre ideias ou propostas que não estão na pauta de decisão. A disposição para discutir e negociar posições sobre determinados assunto aumenta quando ele está na pauta de decisão. As pessoas envolvidas nas discussões buscam aproximações para viabilizar uma escolha. As

posições rígidas cedem espaço para a persuasão e a barganha, pois se percebe que é importante estar no debate (KINGDON, 1995).

Kingdon (1995) destaca que os fluxos têm papéis diferentes na abertura das janelas e escolha das alternativas. Os fluxos dos problemas e o político acionam a abertura das janelas, colocando os temas na pauta de decisão. Isto ocorre pela pressão de um acontecimento ou por um tema ser uma bandeira política. Em ambas as situações, os decisores recorrem aos especialistas em busca de propostas.

As janelas se abrem para um tema geral, e não para propostas detalhadas. As soluções discutidas nas comunidades de especialistas têm maior influência na escolha das propostas para a solução de problemas em resposta às demandas dos decisores políticos.

Segundo Kingdon (1995), algumas janelas de oportunidade política ocorrem de forma previsível, com periodicidade relativamente estável. Em geral, isso ocorre com temas que têm um calendário regrado ou especificidades que se repetem em ciclos.

Thurmaier e Willoughby (2001) afirmam que orçamento é um exemplo clássico de janela de oportunidade política previsível¹¹. Por um lado, a previsibilidade dessas janelas pode aumentar as oportunidades dos empreendedores políticos nessas áreas, pois eles podem se preparar com antecedência para as discussões. Por outro, os procedimentos do processo orçamentário são fortemente institucionalizados e conta com uma comunidade de especialistas e forças politicamente organizadas estáveis. Logo, a janela de oportunidade política nessa área tem especificidades distintas das demais.

A abertura de uma janela de oportunidades política para um tema aumenta a possibilidade para outros temas similares terem o mesmo tratamento. Kingdon (1995) classifica essa cadeia de eventos como *Spillovers* (derramamento¹²), que é o efeito que um tipo de decisão num assunto exerce sobre outros próximos, se transformando num modelo de conduta decisória na arena política.

O orçamento público por ser um processo central na Administração Pública, com procedimentos horizontais que permeiam as cadeias de macros e micros decisões, e por ter

11 No Brasil, Orçamento e o Plano Plurianual, ambos têm uma periodicidade cíclica regradada pela Constituição Brasileira.

12 Tradução livre de *spill over*.

periodicidade cíclica tem o potencial de funcionar como um *spillover* de alterações da gestão pública e de estender os seus efeitos para além da sua área específica.

2.5. A ampliação do escopo de aplicação do modelo dos fluxos múltiplos

O modelo do MS foi concebido por Kingdon para análise da fase pré-decisional da política pública. Mas, pela sua flexibilidade na abordagem de fenômenos complexos em ambiente de ambiguidade e com a atuação de atores políticos coletivos e individuais desempenhando diversos papéis, foi ampliado o seu escopo de aplicação como quadro analítico.

Zahariadis (1995) aplicou o MS para analisar o processo de privatização na Inglaterra e na França em três setores: óleo e gás, telecomunicações e transporte ferroviário. Esse autor ampliou o escopo de análise usado originariamente por Kingdon, alargando horizontalmente a utilização do MS para toda a formação de uma política pública: formação da agenda, especificação das alternativas e decisão.

Uma segunda diferença conceitual da aplicação do MS por Zahariadis (1995) é a unidade de análise usada. Kingdon (1995) usa setores do sistema político (transportes e saúde) para compreender por que um tema entra na agenda de decisão e como são selecionadas as alternativas de política pública. Zahariadis (1995) usa como unidade de análise um tema, buscando compreender como a combinação dos fatores favoreceu a formulação de uma política pública, no caso, a privatização em dois países (ZAHARIADIS, 1999).

Da opção do desenho de pesquisa acima descrito, deriva outra diferença conceitual. Kingdon (1995) forjou o MS a partir das suas pesquisas no nível federal nos Estados Unidos. Portanto, o macro contexto institucional é uniforme. Por sua vez, Zahariadis (1995) faz um estudo das características da política de privatização em dois países da Europa. Logo, ele usa o MS num estudo comparativo, com as questões institucionais ganhando relevância frente a sua aplicação original.

A aplicação do MS em contextos institucionais diversos de onde foi originalmente formulado serviu de teste para o modelo. Os Estados Unidos (EUA) é uma federação, em que as unidades subnacionais têm um alto grau de autonomia em relação à união. O sistema político é presidencialista e a relação dos Poderes Executivo e Legislativo guarda um alto grau de

independência nas decisões de políticas públicas. O sistema de representação partidária responde a vários comandos (regionais, de grupos de interesses e individual). Essas características fazem com que haja uma elevada fragmentação das decisões com vários pontos de veto. Logo, os elementos do fluxo político (humor nacional, grupos de interesses e *turnover* de dirigentes) tendem a provocar uma grande instabilidade ao processo decisório.

França e Inglaterra, contexto institucional da pesquisa de Zahariadis (1995), são estados unitários, o sistema político é parlamentarista, em que há a corresponsabilidade dos Poderes Executivo e Legislativo pela gestão pública. Há uma constante interação entre os poderes, inclusive pelo exercício de funções executivas por membros do parlamento. Essas características conferem uma maior coordenação da representação partidária, se comparado à realidade dos EUA. Zahariadis (1995) agrega os elementos do fluxo político conceitualmente em “*the ideology of governing parties – whithout losing much analytical Power*” (ZAHARIADIS, 1999, p. 79).

Kingdon (1995) conclui que a introdução de um assunto na agenda de decisão e a especificação das alternativas aumentam muito quando os três fluxos, que se desenvolvem de forma relativamente independente, são acoplados. A janela de oportunidade política para um tema ocorre quando o problema percebido, a alternativa formatada nas *policy communities* e o contexto político convergem, quer seja em momento de graves crises, quer seja quando há a necessidade de uma resposta das forças políticas. Nessas situações, busca-se uma solução. Kingdon assume que o que coloca um tema na agenda de decisão é o fluxo de problemas ou o fluxo político, enquanto a alternativa viável é buscada no fluxo da política pública.

Zahariadis (1995) usa o MS para identificar os fatores que favoreceram a privatização em cada setor de cada país pesquisado e como eles explicam as diferenças entre os modelos de privatização. Sua abordagem atribui maior peso às questões institucionais do que a abordagem de Kingdon. Aliás, este último admite essa necessidade no adendo feito ao texto original na versão de 1995 da sua obra.

Usando os fluxos do MS, Zahariadis (1995) conclui que, no fluxo dos problemas, a necessidade de gerar novas fontes de financiamento para o Estado foi um elemento importante na formação da política de privatização. No fluxo das políticas públicas, a disponibilidade de alternativas viáveis e aceitáveis, em termos de valores políticos, geradas pelas *policy experts communities* sobre a privatização em cada setor e país condicionou as propostas de privatização. No fluxo político, o *turnover*, no sistema político mais amplo, com a ascensão ao poder de atores-

chave identificados com a privatização, Thatcher e Major, na Inglaterra, e Chirac e Balladur, na França, foi importante para o desenho da política de privatização. Por fim, a possibilidade de ocorrer uma política de privatização aumenta com o acoplamento dos três fluxos.

O foco dos trabalhos de Kingdon (1995) e de Zahariadis (1995) tem diferenças e convergências. Aquele busca a construção de um modelo de explicação geral para a formação da agenda e especificação das alternativas; este se propõe a estudar a formação de uma política pública específica: a privatização em dois países. Logo, há diferenças na aplicação do MS, mas ambos concordam com as premissas básicas do modelo: os acontecimentos ocorrem em três fluxos complexos e independentes e o acoplamento deles em determinados momentos aumenta muito a chance de se colocar um tema na agenda de decisão e de escolher uma alternativa de política pública e/ou de uma decisão a ser adotada.

2.6. O modelo dos fluxos múltiplos, suas críticas e as propostas de superação na pesquisa

Para apontar as propostas de superação das principais críticas ao modelo, foram relacionados os principais limites do *Multiple Streams* (MS) identificados na literatura. Em seguida, é feita a descrição de cada um deles. Na sequência, são apresentados os tratamentos empreendidos na pesquisa para superar as limitações apontadas.

Os principais limites do MS são, em grande parte, os mesmos apontados nas críticas ao *Garbage Can* (GC): o seu caráter indeterminado, a ausência de capacidade preditiva, a falta de formulações sobre o comportamento dos atores de políticas públicas e a independência dos fluxos. A esses, pode-se acrescentar um relacionado à proposta inicial do modelo, que é explicar os eventos pré-decisão da formação da agenda e especificação das alternativas, não se aplicando a outros estágios da política pública.

Mucciaroni (1992) aponta o caráter indeterminado do MS por não dar o destaque necessário às questões históricas e institucionais para a explicação dos acontecimentos. Segundo ele, a análise do modelo se concentra em aspectos fluidos, em que o tempo é o fator de conexão dos eventos para lhe dar sentido. Mas, para o autor, as questões estruturais condicionam os fenômenos políticos.

A falta de poder preditivo é outra crítica frequente ao MS (MUCCIARONI, 1992; BENDOR, MOE, SHOTTS, 2001). Segundo esse raciocínio, o modelo não apresenta formulações teóricas consistentes sobre o acoplamento dos fluxos e o encadeamento dos eventos. Questões situacionais desempenhariam um papel importante nas junções dos processos, o que reduz o seu poder preditivo.

Bendor, Moe e Shotts (2001) apontam que, na versão original, o GC iguala a escolha coletiva (organizacional) com a individual e rejeita os paradigmas da escolha racional de decisão, mas não desenvolve um modelo de decisão dos atores de políticas públicas nos fluxos.

A independência dos fluxos é a crítica mais presente na literatura sobre o MS. Para Bendor, Moe e Shotts (2001), a falta de conexão entre os eventos dos fluxos de problemas, soluções e político, variáveis do modelo, torna abstrata a explicação aplicada aos eventos, pois não há como isolar um dos demais. Segundo Sabatier (1999), não é possível testar a independência das variáveis empiricamente.

As limitações apontadas acima têm sido tratadas por vários autores que usaram o MS em trabalhos empíricos sobre a Administração Pública e políticas públicas no Brasil e em outros países (FERNANDES, 2010; FERRAREZI, 2007; GAETANI, 2005; GÖTTEMS, 2010; SCOTT e WARREN, 2010; ZAHARIADIS, 1995), ampliando a aplicação e conferindo maior robustez ao modelo. No caso específico desta pesquisa, algumas estratégias foram adotadas para superar as lacunas apresentadas.

Um limite apontado no MS é a sua indeterminação colocada como uma lacuna que torna a explicação abstrata, o que é uma das principais desvantagens apontadas do modelo. Essa característica dificultaria a relação entre o contexto estrutural e os fluxos, pois, ao centrá-la na análise dos eventos relevantes para os resultados da cadeia de eventos, pode-se perder a clareza da percepção sobre o quadro geral no qual se insere o episódio analisado.

Para superar essa limitação, Checkel (2005) propõe que é preciso um esforço contínuo para manter foco nos fluxos, mas sem perder de vista a estrutura do contexto em que se insere. O desenho de pesquisa adotado aqui coloca o fenômeno (caso) a ser estudado numa perspectiva histórica, com a aplicação de uma estrutura narrativa de eventos em sequência e/ou paralelos para identificar a relação causal com o episódio explicado. O encadeamento temporal, neste caso, é um recurso analítico que se supõe facilitar a identificação da correlação de causalidade dos

eventos nos fluxos ativadores das mudanças no orçamento público e nas políticas públicas de investimento em infraestrutura.

Outra limitação apontada pelas críticas ao MS é a sua falta de capacidade preditiva. As opções teóricas e o foco da explicação condicionam o enfoque de uma teoria quanto ao *trade-off* entre predição e explicação de resultados (JONES, 2003). A perspectiva adotada nesta tese como quadro de referência mais amplo é a racionalidade limitada, que considera a complexidade e a ambiguidade inerentes aos fenômenos sociais. Esse posicionamento afasta a pesquisa da busca pela predição, privilegiando o caráter explicativo dos eventos sob análise.

A limitação mais constante apontada no MS é a independência dos fluxos dos problemas, das soluções e da política. Entretanto, Kingdon (1995, p. 228) e Zahariadis (1999, p. 82) ressaltam a possibilidade de conexões. O pressuposto da independência dos fluxos é um artifício do modelo que permite a análise das dinâmicas próprias dos eventos em cada fluxo sem assumir uma racionalidade *ex ante* da cadeia de eventos de um episódio em análise.

A relação problema-solução, apesar de lógica, em alguns casos não funciona, pois, por vezes, há soluções que precedem os problemas e/ou são pensadas para um problema, mas aplicadas em outro. Pesquisar quando, como e por que há conexões entre os fluxos em situações específicas é o ponto de partida para a formulação de hipóteses a serem testadas.

A quarta limitação do MS apontada na literatura é a falta de formulações sobre o comportamento dos atores de políticas públicas do modelo, *policy communities* (coletiva) e empreendedor de políticas públicas (individual). Dentro da perspectiva da racionalidade limitada, a pesquisa busca compreender quais são as ideias básicas por trás das decisões dos atores e qual a lógica delas nas cadeias de eventos dos fluxos, sem a adoção de um modelo prévio de comportamento na tomada de decisão.

Por fim, ressalte-se que o modelo concebido por Kingdon foi para análise pré-decisional da formação da agenda e especificação das alternativas, o seu escopo de aplicação foi ampliado como quadro analítico para todos os estágios da formação das políticas públicas.

Esta tese não avança para a fase da execução. Ela se deterá no foco na análise nos momentos de junções críticas, que são aqueles nos quais ocorrem mudanças nas políticas públicas. As alterações são materializadas pela formalização de uma decisão por um ato normativo e têm o potencial de influenciarem outras áreas pelo efeito *spillover*. Pela centralidade

que o Orçamento tem na Administração Pública Federal, a proposição é que as mudanças nessa área repercutem nas demais, condicionando o padrão de conduta.

2.7. Conclusão

Este capítulo propôs construir um referencial teórico para pesquisar as transformações no orçamento na formulação das políticas públicas de investimento em infraestrutura com foco no PAC, considerando os momentos de mudanças estruturais, para, a partir deles, serem feitas generalizações da explicação das mudanças no instrumento e o seu significado.

Os modelos de análise que consideram as políticas públicas um fenômeno complexo, e não um resultado de macro fatores, buscam explicar tanto as mudanças quanto as permanências, porque entendem não existir separação entre a compreensão de uma coisa e outra. Nessa perspectiva, os referenciais analíticos assumem posições epistemológicas e fazem opções teóricas sobre esses dois elementos (CAPANO, 2009; CAPANO e HOWLETT, 2009; JOHN, 2003).

As escolhas teóricas estão associadas aos objetivos da pesquisa e moldam o seu modelo explicativo em função de como se define o desenvolvimento e a mudança, o tipo de mudança (incremental ou radical), o nível de abstração (micro ou macro) e a estrutura/atores (unidade de análise coletiva ou individual), o “mecanismo” causal, o que se quer explicar e a dimensão configurativa (como os eventos ocorreram e por quê?). Essas opções não são necessariamente excludentes entre si (CAPANO, 2009).

O pressuposto adotado é que o contexto político, articulado com os problemas percebidos da área, as alternativas debatidas nas comunidades do tema e a ação de atores de política pública constituem o ambiente da decisão. A necessidade de compreensão de como e por que esses elementos se combinam e geram um determinado resultado de alteração do orçamento requer um quadro de análise flexível que capte a complexidade dos fenômenos da Administração Pública.

O modelo de Kingdon, fluxos múltiplos, assume a ambiguidade como característica do ambiente decisório, adotando os pressupostos da racionalidade limitada dos atores e organizações no processo de mudança. A limitação da racionalidade ocorre pela interação de múltiplos fluxos intervenientes na constituição de uma decisão.

O modelo de fluxos múltiplos assume que as mudanças de políticas públicas tendem a ser incrementais, pois os múltiplos fatores e atores intervenientes no processo político de decisão partem do *status quo*, admitindo resultados que satisfaçam o nível de aspiração, o aceitável (comparativo), e não o melhor (superlativo). Cabe ressaltar que a tendência incremental não significa dizer que o modelo não possui flexibilidade para captar acontecimentos não incrementais.

Quanto ao nível de abstração, o modelo dos fluxos múltiplos permite a interação entre o nível de abstração micro (preferências e ações dos atores) e macro (instituições, unidades coletivas, padrão de comportamento social), pois os fluxos dos problemas e político tendem a focar a explicação nos fenômenos estruturais: contexto político em que as mudanças ocorrem, valores direcionadores da opinião pública (humor nacional); pressão das forças políticas organizadas e alterações de protagonista.

A dimensão micro está mais presente no fluxo das soluções, quer seja pela ação das comunidades de especialista, ou pelo desempenho dos empreendedores de política pública. O dilema entre centrar a análise na estrutura ou na agência¹³ (*agency*), presente em várias formulações teóricas, no modelo dos fluxos múltiplos é reduzido pela interação entre os níveis macro e micro de análise dos três fluxos.

¹³ O termo em inglês está associado à ideia de agente do processo político.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa busca resposta para uma questão básica que orientará a pesquisa: como e o porquê de serem introduzidas mudanças específicas no orçamento para a execução de programas prioritários de infraestrutura e como elas se articulam com as orientações centrais dos mandatos?

A questão, que orienta a pesquisa, deriva da opção teórica de compreensão das transformações do orçamento público como o resultado da combinação de três cadeias de eventos entrelaçados (fluxos múltiplos) que convergem para o fenômeno a ser explicado. Essa perspectiva busca compreender a ação deliberada dos atores num contexto que delimita as suas possibilidades de decidir e agir (racionalidade limitada).

Dessa forma, optou-se pela pesquisa de abordagem qualitativa, que faz a opção epistemológica de buscar a compreensão dos fenômenos sociais pela fundamentação em dados e informações dentro do contexto em que são gerados, pois se entende que a realidade é socialmente construída (BERGER e LUCKMANN, 1974).

A estratégia de pesquisa adotada é o estudo de caso. O objeto empírico da análise são as transformações promovidas na gestão orçamentária realizadas com vistas a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A escolha desse episódio ocorreu porque ele é um ponto de junção crítica para a Administração Pública no início do século XXI. Em conjunto, as alterações promovidas para a execução desse Programa representaram uma mudança de paradigma da concepção da gestão do orçamento.

O método de pesquisa usado é o *process tracing*, que é aplicado na análise de um resultado pelo rastreamento das suas causas e/ou mecanismos causais em cadeias de eventos em processos sociais (GEORGE e BENNETT, 2004). Esse método empírico, aqui é usado na identificação de efeitos de múltiplas causalidades do episódio a ser estudado.

Como recurso analítico da aplicação do *process tracing* é usada a narrativa de Barzelay (2003) e Barzelay e Vilarde (2005), que é uma ordenação dos eventos em processos, numa relação de causa e efeito, que contextualizam o episódio a ser estudado numa sequência de ocorrências sucessivas ou paralelas.

A técnica de coleta de dados principal é a entrevista, complementada pela documental, bibliográfica e por matérias da imprensa escrita contemporâneas aos eventos. A primeira tem a

função de enriquecer e fazer a triangulação dos dados e informações levantados na literatura, nos registros oficiais e no material jornalístico.

3.1. Pressupostos da abordagem metodológica qualitativa

O pressuposto básico da abordagem qualitativa é que o conhecimento é socialmente construído em dois sentidos. Ele existe no pensamento humano, que é construído coletivamente. Essa construção é fundamentada em observações e dados gerados por uma comunidade que compartilham valores, crenças e ideias (GODOY, 1995).

Dessa forma, a pesquisa qualitativa assume que a realidade não é um fenômeno objetivo. Ela é complexa e se revela pela interpretação das observações, o que possibilita a compreensão de aspectos variados do objeto em análise, ao mesmo tempo em que a pesquisa é empreendida pelo sujeito que está inserido num contexto que o referencia.

O percurso metodológico deriva da opção teórica escolhida pelo pesquisador. A abordagem qualitativa assume que o contexto de geração dos dados e informações que suportam as análises do objeto de estudo é parte da explicação dos fenômenos sociais. Nas ciências sociais, ação e contexto são referências para a busca do conhecimento (PETTIGREW, 1997).

Assim, os métodos qualitativos usam o contexto de produção dos dados como fonte de informação das pesquisas. A geração de significado básico dos dados, observações e ocorrências é sempre social, nasce da interação social. Pesquisadores qualitativos usam técnicas que permitem a expressão da diversidade dos atores sociais (CRESWELL, 2003).

3.2. O estudo de caso como estratégia da pesquisa

Como já foi mencionada, a estratégia de pesquisa aqui adotada é o estudo de caso. Para Yin (2001, p.32), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa abrangente, que vai da coleta de

dados até a sua análise. Ele é aplicável a uma pesquisa empírica que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Gerring (2004, p. 342) define estudo de caso “*as an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a large class of (similar) units*”. A definição de unidade feita pelo autor é ampla, podendo ser desde uma nação até uma pessoa. Mas o que é importante é a delimitação clara do objeto a ser estudado.

Nesta pesquisa, a unidade são as alterações no orçamento público para a formulação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visto como um caso de política pública, o que caracteriza o trabalho como estudo de caso único. Como esclarece Yin (2001), nesse tipo de abordagem, o caso pesquisado não significa uma escolha estatística amostral dentro de um universo possível. O objeto da análise não foi escolhido por critério de representatividade quantitativa. A sua escolha ocorreu devido a sua importância para a compreensão do papel do orçamento público na formação das políticas de infraestrutura no país. O objetivo é fazer generalizações analíticas e não enumerar as ocorrências dos fenômenos observados.

Nessa mesma linha de raciocínio, Eisenhardt (1989, p. 537) afirma que “*the goal of theoretical sampling is to choose cases which are likely to replicate or extend the emergent theory*”. Assim, a pesquisa visa compreender como a articulação entre os problemas e as propostas de inovação administrativa se articulam com o contexto político no Brasil.

Cabe salientar que as conclusões sobre o caso específico não poderão ser replicadas automaticamente para outros fenômenos similares. Isso não invalida a possibilidade de que o modelo de explicação adotado possa ser aplicado para outros eventos do tema que ainda são pouco estudados, abrindo a perspectiva de futuras pesquisas.

3.3. O *process tracing* e a aplicação da narrativa analítica como recurso de análise

A literatura sobre metodologia na área das ciências sociais aponta o *process tracing* como um método de estudo de caso que incorpora a narrativa como recurso metodológico para suportar a explicação dos fenômenos sociais (GEORGE e BENNETT, 2004; FALLETI, 2006;

CHECKEL, 2005, RUBACK, 2010). Esse método é usado para identificar as causas intervenientes dos processos que constituem os fenômenos sociais.

Segundo Falleti (2006), o *process tracing* surgiu com o objetivo de incorporar a narrativa histórica nas teorias mais abstratas das ciências sociais para aumentar o seu poder explicativo, dando suporte aos argumentos teóricos. A ordenação sequencial dos eventos em causas e consequências permite compreender a ação social ao longo do tempo.

O método rastreia os eventos numa cadeia de acontecimentos com causas e consequências relacionadas, o que permite explicar o resultado de um processo considerando as diferentes causas possíveis para um resultado (*equifinality*). Esse procedimento leva a análise das múltiplas causalidades de explicação do fenômeno a ser explicado (GEORGE e BENNETT, 2004).

Segundo George e Bennett (2004), o *process tracing* é usado principalmente para testar e desenvolver teoria. Isso ocorre porque ele possibilita a geração de muitas observações do caso estudado e as vinculam de forma específica na constituição da explicação do objeto estudado. Assim, o padrão de inferência dos dados é intrínseco, pois as variáveis independentes são parte da relação causal do processo, reduzindo o problema da indeterminação.

Cabe ressaltar que uma das críticas apontadas do modelo teórico *Multiple Streams* é a indeterminação dos fluxos que não permitiria explicações seguras dos fenômenos analisados (MUCCIARRONI, 1992; SABATIER, 1999). Assim, a opção metodológica pelo método do *process tracing* usada aqui visa a reduzir essa lacuna na pesquisa.

Outra característica desse método é o uso do sequenciamento temporal como recurso analítico, tornando o método indicado para as formulações teóricas que lidam com a questão temporal como elemento constitutivo do seu modelo de análise, como é o caso do modelo dos Fluxos Múltiplos.

O conceito de processo adotado na pesquisa é “*a sequence of individual and collective events, actions, and activities unfolding over time in context*” (PETTIGREW, 1997, p. 338). Essa conceituação implica a incorporação na análise processual dos acontecimentos e a dinâmica dos atores sociais ao seu contexto de ocorrência e atuação ao longo do tempo. Neste estudo, é usada a estrutura narrativa analítica para explicar as alterações no orçamento público para a implantação do PAC por ser ela compatível com a opção teórica escolhida de característica processualista (fluxos).

Cabe fazer uma distinção entre a narrativa histórica e a analítica. A primeira se preocupa fundamentalmente com o registro de fatos e a reconstituição de um fenômeno do passado. Já a segunda tem a função de suportar a explicação de um episódio estudado, pois é usada como recurso analítico. Usa a história para dar significado aos eventos e ao episódio central (GAETANI, 2005; GÖTTEMS, 2010).

O modelo teórico do *Multiple Streams* oferece um conjunto de mecanismos causais que fazem a conexão entre os eventos e o episódio a ser estudado nos estágios de formação da agenda (*agenda setting*), na especificação das alternativas (*policy spacefication*) e na tomada de decisão (*decision-make process*) (GAETANI, 2005).

A proposta é usar a narrativa analítica, incorporando a história como referência para contextualizar os eventos em diferentes processos e fornecendo consistência fatural às análises das categorias teóricas dentro dos fluxos da teoria do *Multiple Streams*.

A narrativa é feita pelo relato, que é, ao mesmo tempo, a forma de descrever a atuação dos atores sociais no tempo e de exercer a função de organizar a reconstituição dos eventos que suportam a explicação dos mecanismos causais dos processos sociais (RUBACK, 2010).

Segundo Barzelay e Velarde (2004, p. 21), o relato é o produto da narrativa. Ele “é uma forma de representar uma experiência que conecta os acontecimentos que a conforma”, organizando-os numa trama, que é uma sequência coerente de eventos integrantes de um processo e oferece uma compreensão global dos fenômenos sociais.

Em decorrência, trama e evento são os instrumentos fundamentais do relato. A “Trama é o argumento organizado do relato que identifica o significado e o papel que cada um dos eventos tem no interior dos mesmos” (BARZELAY E VELARDE, 2004, p. 23).

Enquanto que o evento reúne um conjunto de dados e ocorrências que compõem os acontecimentos e ações específicas em unidade de significado dos fenômenos sociais que embasam o relato. Os eventos podem ser analisados tanto a partir do seu resultado quanto em relação a sua trajetória (BARZELAY E VELARDE, 2004).

Assim, processo, trama e evento são construções teóricas, derivados dos objetivos da pesquisa e da teoria adotada, não sendo fenômenos objetivos. São construídos para dar suporte à explicação do objeto da análise, à luz da lente conceitual aplicada sobre os dados coletados.

O modelo de estrutura narrativa que é usado na pesquisa é o proposto por Barzelay *et al* (2003) e Barzelay e Velarde (2005). Ele é estruturado por eventos adjacentes ao caso estudado,

que é o episódio a ser explicado. O conjunto de eventos diretamente relacionados ao objeto de análise, eventos centrais, constituem o episódio.

Conforme explicitado no quadro 1 abaixo, o modelo é composto pelo episódio (objeto da análise) e quatro tipos de eventos, sendo dois deles sequenciais: antecedentes e posteriores. E outros dois paralelos: os contemporâneos e os relacionados.

Quadro 1: A Estrutura da Narrativa de Barzelay

EVENTOS ANTECEDENTES Com correlação de causalidade com o episódio	EVENTOS CONTEMPORÂNEOS Simultâneos e influenciam o episódio	EVENTOS POSTERIORES Eventos que mostram a relevância do episódio
	EPISÓDIO Eventos que fazem o episódio	
	EVENTOS RELACIONADOS Simultâneos e influenciados pelo episódio	

Tempo

Fonte: Barzelay *et al* (2003), com adaptação do autor.

Os eventos contemporâneos ocorrem ao mesmo tempo em que o episódio, influenciando-o e compartilhando as mesmas circunstâncias. Já os eventos relacionados, também ocorrem simultaneamente, mas são diferentes dos anteriores, uma vez que sofrem as influências do episódio em estudo.

Os eventos posteriores acontecem depois do episódio, como consequência dele. A sua função é ajudar a mostrar a relevância e os desdobramentos do episódio. Nesta pesquisa, esses tipos de eventos não foram analisados por estarem fora da delimitação temporal e do escopo da análise empreendida nesta tese. Entretanto, cabe esclarecer que eles estiveram presentes na perspectiva analítica como referência das mudanças provocadas na Administração Pública para a execução do PAC.

Segundo Falletti (2006, p. 4), “*the function of the method is to illustrate how the theory or formal model works in the real world*”. Assim, espera-se que a incorporação da dimensão da duração temporal confira concretude às explicações dos fenômenos estudados, numa linha de argumentação consistente e formato de explanação lógica, transformando a narrativa analítica em recurso metodológico que estructure os eventos dos fluxos do modelo teórico para a explicação de como e porque foram feitas alterações no orçamento para a formulação do PAC. No quadro 2 abaixo, está traçada a estrutura da narrativa aplicada sobre o objeto empírico da pesquisa.

Quadro 2: Aplicação do modelo da Narrativa de Barzelay

<p style="text-align: center;">EVENTOS ANTECEDENTES</p> <p>EA1. Experiências anteriores de execução de Carteira de projetos prioritários de FHC.</p> <p>EA2. Consolidação da estabilidade macroeconômica com baixo crescimento.</p> <p>EA3. Fim do Acordo com o FMI.</p> <p>EA4. Ensaio geral: o PPI.</p>	<p style="text-align: center;">EVENTOS CONTEMPORÂNEOS</p> <p>EC1. Reeleição de Lula</p> <p>EC2. Batalha Burocrática: Liberais x desenvolvimentistas.</p> <p>EC3. Mudança do perfil da coordenação política do Governo.</p>	<p style="text-align: center;">EVENTOS POSTERIORES</p> <p>EP1. O Uso do PAC como instrumento de coordenação de Governo.</p> <p>EP2. Criação de novas Institucionalidades para a execução do investimento (criação de carreiras, RDC, contratação de projetos, novas concepções de gestão orçamentária).</p>
	<p style="text-align: center;">EPISÓDIO A SER EXPLICADO</p> <p style="text-align: center;">Lançamento do PAC</p> <p style="text-align: center;">Eventos Principais do Episódio</p> <p>EE1. Ampliação da Carteira do PPI.</p> <p>EE2. Coordenação da Casa Civil.</p> <p>EE3. Fim da necessidade de comprovação do retorno financeiro dos projetos.</p> <p>EE4. Abatimento de toda a carteira do cálculo do Resultado Primário.</p>	
	<p style="text-align: center;">EVENTOS RELACIONADOS</p> <p>ER1. PAC como vetor da redefinição das relações federativas.</p> <p>ER2. Balanços do PAC como evento de comunicação e coordenação política.</p>	

Fonte: Elaboração própria, com base em Barzelay *et al* (2003).

Legendas:

EA – eventos antecedentes.

EC – eventos contemporâneos.

EE – eventos principais do episódio.

ER – eventos relacionados.

EP – eventos posteriores.

3.4. Procedimento de coleta de dados.

A entrevista é uma técnica de coleta de dados mais referenciada no método *process tracing* e nas teorias processualistas. Pettigrew (1997) explica que é a forma mais utilizada nas suas pesquisas por permitir a adaptação por indivíduos e capturar nuances do contexto dos casos analisados.

Barzelay *et al* (2003) destacam que, em geral, a bibliografia sobre episódios da Administração Pública é pobre. Quando existe, tende a ser fragmentada, superficial, tendenciosa, além de adotar uma visão legalista, com foco na descrição do conteúdo da legislação sobre os diversos temas.

Para superar isso, Barzelay e Velarde (2004) recomendam utilizar as entrevistas com os atores envolvidos nos processos de formação das políticas públicas de gestão pública como técnica de coleta de dados para ir-se além dos documentos oficiais, que normalmente suportam as análises desse tipo de estudo.

Além disso, os dados oficiais mostram uma visão normativa, racional e idealizada da realidade (como as coisas deveriam ser). Em contraste, os depoimentos podem representar um olhar mais positivo dos acontecimentos (como as coisas são), as entrelinhas dos acontecimentos, as contingências da ação individual e organizacional. Portanto, os dados coletados pela entrevista representam a possibilidade de triangulação das informações.

Seguindo essa mesma estratégia que Kingdon (1995) usou nas suas pesquisas que deram origem ao *Multiple Streams*, nesta pesquisa as pessoas entrevistadas foram selecionadas a partir da sua identificação em documentos oficiais e, posteriormente por indicação dos entrevistados iniciais, técnica conhecida como *snowballing thecnique*. No Apêndice B, estão relacionados os nomes dos informantes por ordem alfabética e as transcrições das entrevistas por ordem de tamanho, da maior para a menor.

Portanto, não há correlação direta entre as sequências dos nomes e as transcrições. Essa decisão foi tomada para não identificar os entrevistados, embora nenhum deles tivesse feito essa solicitação. Essa precaução foi feita para não atribuir o significado de uma fala fora do contexto em que o depoente pressupôs ao dar a entrevista. Isso poderia ocorrer porque, apesar de as entrevistas terem sido precedidas de uma explicação sobre os objetivos da pesquisa, os depoimentos foram dados fora da construção teórica, metodológica e, principalmente, da trama desenvolvida na tese.

Foram entrevistados os atores que tiveram participação relevante no episódio analisado. Em especial, aqueles que ocuparam posição de decisão na formulação do PAC. O critério usado para identificar quem teve contribuição a dar à pesquisa foi a participação do entrevistado em algum evento dos processos que constituíram o PAC. Todos são servidores públicos de carreira e, à época do episódio estudado, ocupavam cargos nos escalões médios e altos, DAS 4, 5 e 6, que na estrutura de cargos do Governo Federal equivale às funções de gerente, diretor e secretário de Estado, respectivamente.

Ao todo foram 12 entrevistas, sendo 11 presenciais e realizadas pelo pesquisador. Uma foi respondida por escrito, por preferência do entrevistado. Das realizadas presencialmente, 10 foram feitas no ambiente de trabalho dos depoentes e uma na residência do entrevistado, por sua conveniência.

As entrevistas foram precedidas de análise documental e, quando foi o caso, da leitura de texto produzido pelo entrevistado, como forma de melhor interagir com os participantes, otimizar o tempo, extrair mais informações e uma certificação prévia dos dados.

Para viabilizar a participação dos colaboradores, as entrevistas duraram entre 20 e trinta minutos. Foram feitas entre dez e quatorze perguntas. Essa variação dependeu da abrangência das respostas. Em algumas situações, ao responder um pergunta, eram abordados temas que se esperava tratar em outra. Essa estruturação básica visou dar uma organização aos encontros. Entretanto, sempre que possível, foram explorados outros aspectos não programados, por meio da técnica chamada “pescaria” por Günter (2003).

Os trabalhos foram iniciados com uma breve apresentação dos objetivos da pesquisa, explicando por que o entrevistado foi relacionado como depoente e qual a contribuição se esperava da entrevista. Também foi esclarecido que as informações coletadas serão usadas estritamente para fins acadêmicos.

Seguindo o modelo sugerido por Barzelay e Velarde (2004), no roteiro de entrevista havia perguntas que buscavam mais a descrição e outras que focavam principalmente a explicação. As reuniões iniciaram-se com as questões mais simples de respostas pontuais, associadas à participação dos depoentes na formulação do PAC. No segundo momento, buscou-se a explicação, quando foram feitas perguntas mais complexas, que normalmente demandam a explicação de como e por que ocorreram os acontecimentos. No Apêndice A, há uma relação das perguntas que foram feitas nas entrevistas.

Por fim, em complemento, os dados documentais foram coletados em arquivos e bibliotecas. Na parte bibliográfica, foi feito um levantamento das informações sobre o tema na literatura e em jornais da grande mídia. No primeiro caso, buscou-se complementar os dados das fontes primárias. E, no segundo, o objetivo foi a reconstrução da conjuntura dos principais acontecimentos relatados ou vivenciados pelos depoentes.

4. O PANORAMA NO FINAL DO SÉCULO XX: A AFIRMAÇÃO DO LIBERALISMO COMO REFERÊNCIA POLÍTICO-IDEOLÓGICO DA ATUAÇÃO DO ESTADO

O objetivo deste capítulo é demonstrar de que forma o (neo)liberalismo se tornou a ideologia hegemônica, suplantando o Keynesianismo, como macro referências para as políticas econômicas, e a burocracia weberiana, como modelo de organização da Administração Pública. Em conjunto, os postulados de Keynes e Weber haviam colocado o Estado como agente central da organização do processo desenvolvimento socioeconômico no pós-guerra.

Nesse novo cenário, a ideologia do neoliberalismo passou a prescrever políticas macroeconômicas com fulcro nas propostas de liberalização da economia, que fizeram emergir um novo padrão de inserção dos países periféricos na divisão do capitalismo internacional, com reflexos tanto nas economias nacionais quanto na perspectiva de Estado.

As transformações tiveram manifestação no campo econômico, social e político. Elas atingiram a forma de estruturar a produção, incluindo relações entre capital e trabalho; assim como a interação entre Estado, sociedade civil e a empresa privada. E também tiveram impactaram as relações internacionais.

Três fenômenos diferentes, mas interligados, estão associados a esse panorama do fim de Século XX: a crise do modelo fordista de produção, a volta do liberalismo como ideologia, que passou a influenciar de forma hegemônica o comportamento dos indivíduos de vários grupos sociais (intelectuais, políticos, empresários, acadêmicos, altos funcionários públicos etc.); e a globalização, que desregulamentou os fluxos financeiros e comerciais para interligar os mercados, derrubando as barreiras nacionais e restringindo as possibilidades de ação dos estados nacionais (FILGUEIRAS, 2012).

Esses três fenômenos tiveram no movimento de reforma da Administração Pública, denominado como *New Public Management* a contrapartida do modelo de Estado, o qual deveria ser adotado para o alcance dos resultados considerados bons para o livre funcionamento das forças do mercado.

Esses fenômenos tiveram desdobramentos no Brasil. Os seus impactos foram incorporados pelas forças políticas em disputa aos debates nacionais, propostas e ações para o

Estado brasileiro no processo de redemocratização dos anos oitenta e na busca de alternativas para a reconfiguração do modelo econômico do país nos anos 90 e primeira Década do século XXI.

4.1. A crise do fordismo e a contestação das políticas econômicas keynesianas

O modelo fordista de organização do trabalho industrial era baseado na produção em série e em grande escala, para diluir os custos fixos, e na divisão do trabalho por especialização, para aumentar o rendimento por unidade produzida. Do lado da demanda, o consumo dos bens industrializados era garantido pelo aumento dos salários nominais e o aumento do emprego. Assim, os pilares do fordismo era o ganho de produtividade crescente do trabalho e mercado de consumo de massa.

Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o fordismo garantiu os patamares de produção e consumo de massa, necessários para a manutenção de um elevado nível de renda do trabalho, de inovação, de tributação e de retorno para o capital investido (NOREL, 2004).

No campo das políticas econômicas, os postulados de Keynes fundamentaram o modelo fordismo e foram desenvolvidos sob a concepção de que a macroeconomia deve centrar a sua preocupação na manutenção dos níveis de produção próximos ao pleno emprego. Para isso, os keynesianos pregam o papel ativo do Estado na economia para impedir as flutuações dos ciclos econômicos, principalmente por meio do investimento público em infraestrutura, além de atuar na regulação dos contratos e na oferta de serviços públicos de bem-estar social (*Welfare State*).

Em associação, o modelo fordista de produção e o keynesianismo geraram um círculo virtuoso de aumento de produtividade, do lucro, renda, consumo e tributação, que garantiram a prosperidade para os países centrais do capitalismo no pós-guerra, proporcionando um forte crescimento econômico e a elevação da qualidade de vida da população dos países mais ricos, no período conhecido como idade de ouro (PAULA, 2005).

Segundo Skidelsky (2009), entre 1951 e a crise do petróleo em 1973, o crescimento médio anual do PIB mundial foi de 5,0%, com destaque para Japão, Alemanha e França, que cresceram em média 8%, 4,9% e 4,0%, respectivamente. Essas elevadas taxas de crescimento

foram acompanhadas de baixo desemprego no período, sendo 1,2% na França, 1,6% na Grã Bretanha e 3,1% na Alemanha. O maior desemprego dos germânicos se explica pela absorção de imigrantes da Europa Oriental, mesmo assim as taxas são baixas comparadas com as do momento posterior.

Entretanto, ainda nos anos 60 as bases de sustentação da prosperidade do pós-guerra começam a ser questionadas em função da estagnação do mercado de massa, principalmente dos bens de consumo duráveis clássicos (eletrodomésticos); pela defesa dos sindicatos por melhores condições de trabalho e qualidade de vida para os trabalhadores, tais como a rejeição do trabalho em turnos e a elevação do salário real; e pelo custo crescente da intervenção do Estado devido à elevação da carga tributária (NOREL, 2004).

Esses fenômenos em conjunto provocaram a redução da acumulação de capitais pelos grandes conglomerados transnacionais e o aumento da inflação, sinalizando o esgotamento do modelo de produção fordista e do keynesianismo como referência teórica para as políticas econômicas nacionais.

Em consequência da redução das taxas de lucro dos grandes grupos econômicos, houve o acirramento da competição por novos mercados, que impulsionou a busca de modelos de produção mais flexíveis, capazes de permitirem a diferenciação dos produtos para atender as especificidades dos clientes. Com isso, a relação capital-trabalho foi alterada, sendo introduzidos novos modelos de contratação entre as empresas e os empregados e também entre empresas (PAULA, 2005).

No campo das políticas econômicas, o ativismo estatal do keynesianismo foi identificado como um dos causadores dos processos inflacionários nacionais, por provocar o crescimento dos gastos do Estado e o consequente endividamento dos governos. O setor público passou a ser considerado um competidor do setor privado pelos recursos do mercado, pois lançava títulos da dívida pública para se financiar, reduzindo o crédito disponível para as empresas investirem.

Os Choques do Petróleo da Década de 70, que segundo (KODJA, 2009), elevou o preço do barril de U\$ 1.80 para cerca de 10 dólares, em 1973, e para 20, em 1979, desestruturou a economia dos Estados Unidos, Japão e Europa. Esses eventos precipitaram as crises internacionais que acirram a estagnação econômica e elevaram a inflação, evidenciando a

emergência de novas formas de organização da produção e da relação do Estado com a sociedade, tanto como agente econômico quanto como provedor de serviços públicos.

4.2. O liberalismo econômico repaginado

Com inspiração nos economistas clássicos liberais de antes da hegemonia keynesiana, sugeriram movimentos que pregavam a redução da intervenção do Estado na economia, materializando as suas propostas nas políticas de desregulamentação de setores da economia, sobretudo no mercado financeiro, pela eliminação de normas existentes ou pela redução da ação das agências governamentais. O objetivo era dar maior flexibilidade ao investimento privado e aumentar a liquidez dos mercados financeiros (FILGUEIRAS, 2012).

Na mesma linha de ação, seguiu-se a desestatização de setores da economia, pondo fim ao monopólio da exploração econômica de algumas atividades antes reservadas ao setor público, bem como a privatização de empresas estatais, com a transferência do patrimônio público para o setor privado.

A mudança de contexto na economia para as propostas pró-mercado teve a sua contrapartida no campo político-eleitoral da afirmação das forças liberais, identificadas com a nova direita. Dois fatos, em países diferentes, marcaram a mudança dos “humores políticos” das doutrinas que colocavam o Estado como agente da acumulação capitalista e promotor do bem-estar social para aquelas que pregavam a redução da ação dos governos: na Inglaterra, com os governos de Margaret Thatcher como Primeira Ministra entre 1979 e 1990; e nos Estados Unidos, com a eleição de Ronald Reagan para a Presidência em 1980, exercendo dois mandatos seguidos de 1981 a 1989.

Os dois dirigentes captaram os anseios da população dos seus países por mudança do modelo de Estado e a sua relação com a sociedade. As suas propostas foram edificadas sobre a destruição dos pilares dos postulados do *Welfare State*, que implicava um papel passivo da ação governamental e maior possibilidade de as empresas atuarem sem a regulamentação do Estado.

Ambos ascenderam ao poder com propostas de políticas econômicas centradas na desregulamentação do setor financeiro, na flexibilização do mercado de trabalho e na redução do

tamanho do Estado. No caso de Thatcher, houve forte ênfase na privatização das empresas estatais de óleo e gás, de telecomunicações e de transporte ferroviário e no enfrentamento com o movimento sindical, maior adversário político das suas propostas.

O fulcro dos dois mandatos de Reagan foram as propostas de desregulamentação do mercado financeiro dos EUA, a redução da intervenção do Estado na economia e da carga tributária sobre os rendimentos dos mais ricos e das empresas com o objetivo de liberar recursos para o investimento desses agentes econômicos, considerados os propulsores do crescimento da economia.

Reagan consolidou a sua inserção política internamente e no exterior usando um discurso com forte simbologia do potencial libertador do (neo)liberalismo, associando-o aos valores das liberdades individuais, econômicas e democráticas, identificados como essenciais ao desenvolvimento das pessoas e dos países.

Os governos Thatcher e Reagan funcionaram como grandes vitrines ideológicas, que ajudaram a difundir e a prescrever modelos de gestão pública para os demais países, tanto os desenvolvidos quanto os em desenvolvimento e os pobres. As ideias do neoliberalismo, que adotaram o referencial conceitual da economia neoclássica, estavam calcadas na visão negativa do Estado.

Nelas o Estado comparece apenas como setor ou agente econômico inadequado. Seja porque apresenta desequilíbrio interno (desajuste fiscal, descontrole financeiro ou administrativo) que perturba o financiamento do setor privado, seja porque intervém de forma indevida no sistema econômico. Desse ângulo dominante, o Estado não é entendido como relação de domínio de certos grupos sobre outros mas identificado como “setor público”. Neutralizado sociologicamente, o Estado/setor público passa a ser tratado como entidade sujeita a má administração, atribuída em geral à interferências políticas – dos partidos, dos interesses eleitorais e outros menos confessáveis. Dessa perspectiva, a política, onde impera a vontade, seria mera fonte de perturbações da racionalidade inerente à economia.” (SALLUM JR, 1994, p. 135)

Em linha com o instrumental conceitual neoliberal, as propostas de reformas para o Estado assumiam os valores, as técnicas e as práticas do setor privado como macroreferência para a Administração Pública. Em decorrência, pregavam que o Estado deveria ter uma estrutura mínima para o desempenho de funções básicas.

Assim, as propostas de reformas administrativas surgidas nas Décadas de 80, 90 e início do Século XXI foram fortemente influenciadas pelas concepções de Estado mínimo. A ideia central era a de que a ineficiência era inerente ao Estado e que o setor privado era mais eficaz. Logo, ao se reduzir a presença da ação estatal, as forças do mercado imprimiram automaticamente uma maior eficiência aos países.

4.3. A Globalização como movimento de expansão financeira e comercial do capital internacional

A globalização foi um movimento iniciado nos anos 70, que visava abrir os mercados nacionais de bens, de serviços e financeiro aos fluxos internacionais de capitais para que os grandes investidores dos países centrais do capitalismo pudessem deslocar a sua produção para os países com menores custos e maiores taxas de retorno, ampliarem os seus mercados e/ou buscarem maior rentabilidade para as suas aplicações.

Os ideólogos do movimento usavam o argumento de que a maior abertura dos mercados nacionais (comercial e financeiro) possibilitaria o aumento dos ganhos para todas as nações envolvidas, por gerar ganhos de produtividade global. Por essa lógica, a maior competição entre os países geraria a especialização das nações na produção de bens e serviços em que tivessem uma maior vantagem competitiva frente aos demais, com isso haveria uma elevação geral da produtividade e da redução de preço por unidade.

Para Chesnais (1996), a globalização não pode ser vista apenas com a ampliação quantitativa de escala da interação econômica internacional. Há aspectos qualitativos que diferenciam esse estágio da internacionalização do capital, notadamente em relação aos atores do processo, ao seu comportamento no cenário mundial e às suas possibilidades.

Na globalização, a capacidade intrínseca do capital financeiro de se reproduzir está associada ao movimento da sua concentração em grandes investidores institucionais: fundos de pensão, fundos mútuos e grandes grupos empresariais com atividades imbricadas em vários

setores produtivos e financeiros. Essas características conferem grande poder de ação aos grandes aplicadores financeiros perante o Estado, pois a decisão de um pequeno número de agentes econômicos (“mercado financeiro”)¹⁴ pode criar um grande impacto sobre a economia dos países, especialmente nos mais pobres, pois, por vezes, eles têm disponibilidade monetária equivalente ou maior do que os governos.

A globalização pode ser segmentada em duas modalidades: a comercial e a financeira. A primeira esteve ligada à abertura das economias nacionais ao comércio de bens e serviços. A segunda diz respeito à liberalização e à desregulamentação dos mercados financeiros nacionais. Embora haja diferença, existem interconexões entre elas, pois há entrelaçamentos entre os grandes grupos econômicos.

A desregulamentação dos mercados financeiros ocorreu em três sentidos: pela redução das barreiras à entrada e à saída dos fluxos financeiros entre os países; pela desintermediação das operações financeiras e pela ampliação das possibilidades de interconexão dos diversos segmentos dos mercados financeiros nacionais (CHESNAIS, 1996).

O resultado da desregulamentação foi a extinção de dois tipos de fronteira. Uma que separava os diversos segmentos do setor financeiro, pois exerciam funções diferentes no processo de intermediação financeira para dar estabilidade aos sistemas financeiros nacionais. E outra, que segregava os mercados domésticos, evitando a contaminação internacional de crises locais (FILGUEIRAS, 2012).

Norel (2004) descreve que entre meados dos anos 70 e o segundo ano da Década de 90 todos os grandes países do capitalismo promoveram a liberalização dos fluxos de capitais com o objetivo de atrair recursos monetários para os seus mercados financeiros, aproveitando a liquidez internacional (Eurodólares e Petrodólares) e a elevação da taxa de juros.

Em 1974, abriram os seus mercados os Estados Unidos, Canadá, Países Baixos, Alemanha e Suíça (parcialmente), iniciando pelo primeiro, que, sem dúvida, era o possível maior beneficiado pelo movimento devido ao porte da sua economia e ser o emissor do Dólar, moeda de

14 Nesta tese evita-se usar a expressão mercado financeiro por considerá-la esvaziada de conteúdo sociológico com o objetivo de dominação ideológica de um pequeno grupo de rentistas do capital financeiro sobre a maioria da população, que vive das atividades produtivas não financeiras.

aceitação internacional. Entre 1977 e 1979, o Reino Unido seguiu os passos. Em 1980, foi o Japão e em 1987 a Itália (NOREL, 2004).

O fim dessas fronteiras criou a interdependência intra e inter sistemas financeiros nacionais, tanto pela maior vascularização dos fluxos monetários internos, quanto pelo grande aumento das transferências internacionais de capitais. Segundo Filgueiras (2012, p. 63), “entre 1991 e 1997, as transferências líquidas de capitais, a favor dos “países emergentes”, somaram US\$ 1,2 trilhão, uma média anual 17 maior do que a do período 1983/1990”.

Em decorrência, a grande liquidez financeira internacional permitiu que os países da periferia do capitalismo montassem políticas de estabilização apoiadas na solução do seu déficit de divisas da conta corrente pela atração de recursos externos. Para isso, era necessário oferecer taxas de juros domésticos maiores do que a soma das taxas de juros dos principais mercados mais a taxa de risco percebido pelos grandes investidores institucionais (FILGUEIRAS, 2012). Como será descrito adiante, esse foi o caminho adotado pelos formuladores do Plano Real.

Essa equação criava três efeitos colaterais: a fixação da taxa básica de juros em patamares elevados, o endividamento público interno e a valorização da moeda local frente ao Dólar. A elevação da taxa de juro doméstico era necessária para atrair a entrada dos fluxos internacionais de moeda forte. Ao mesmo tempo, se o valor correspondente de divisas internacionais fosse injetado nas economias nacionais a inflação se elevaria imediatamente. Para que isso não ocorresse, recorria-se a emissão de títulos da dívida interna para a esterilização dos fluxos internacionais entrantes, aumentando o endividamento público no médio e longo prazo.

O terceiro efeito colateral foi a valorização das moedas locais devido ao fluxo financeiro maior de entrada de divisas do que o de saída, o que pressionava o câmbio e tornava os bens importados mais baratos e a produção nacional mais cara em Dólar. Assim, aumentavam-se as importações em patamares maiores do que as exportações, o que resultou num desequilíbrio da balança comercial. Para cobrir esse déficit, era necessário atrair a entrada de mais recursos externos, que vinham na forma de capitais de curto prazo, aplicados em ativos financeiros (PAULA e ALVES JÚNIOR, 1999).

Ao adotar tais estratégias, os países periféricos se sujeitavam aos fluxos financeiros de curto prazo para fecharem a sua balança de pagamentos, ficando as suas políticas

macroeconômicas à mercê dos humores do mercado financeiros internacionais. As mudanças bruscas dos fluxos de entrada e saídas de divisas internacionais dos países passaram a ter como consequência crises financeiras globais, atingindo sobretudo as nações da periferia do capitalismo (FILGUEIRAS, 2012).

Esse foi o mecanismo que deflagrou as crises sucessivas do México, em dezembro de 1994; da Ásia, em 1997; da Rússia, em 1998; e do Brasil, em 1999. A elas pode ser aplicado o conceito de vulnerabilidade externa, que segundo Prates (2000, p. 19),

refere-se à fragilidade da economia de um país às mudanças na dinâmica econômica e financeira ocorridas nos países centrais. Mais especificamente, um país é vulnerável externamente quando a estratégia de política econômica adotada pode ser colocada em xeque, a qualquer momento, por uma reversão nas condições econômicas internacionais.

Nos intervalos entre as grandes crises, os países periféricos gastavam as suas energias políticas e de gestão econômica administrando as ameaças reais ou potenciais provocadas pela instabilidade do sistema financeiro internacional, cujos impactos se desdobravam sobre o Estado. Neste contexto, surgiram as propostas de reformas administrativas que visavam redefinir o escopo de atuação da Administração Pública.

4.4. O *New Public Management*: a transposição para a Administração Pública da doutrina neoliberal como uma alternativa política-institucional de organização do Estado

O *New Public Management* (NPM) foi um movimento de reforma do Estado que transpôs para a Administração Pública a doutrina neoliberal e os efeitos da globalização financeira. No bojo do NPM, havia um conjunto de proposições que formavam uma agenda reformista ancorada no receituário prescritivo do papel do Estado no estágio do capitalismo da época, que pregava a necessidade de liberalização da economia pela redução do tamanho do setor público e mudança do seu escopo de atuação.

Não há na literatura um marco do início do NPM, alguns autores (HOOD, 1991; HOOD; PETER, 2004; DRECHSLER, 2005) o identificam como um movimento de reforma da Administração Pública com origens nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômica (OCDE) no início dos anos oitenta.

Segundo Drechsler (2005), entre 2000 e a 2005, já não havia nenhuma produção nas principais revistas acadêmicas da Europa e dos Estados Unidos que assumissem a validade das prescrições do NPM. Entretanto, o autor ressalta a presença dominante da doutrina nos livros textos e práticas dos governos.

Assim, pode-se localizar no tempo o surgimento do movimento NPM na Década de oitenta, com o seu ápice em meados dos anos 90 e declínio na primeira metade dos anos 2000. No Brasil, o seu apogeu coincide com o lançamento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRE) em 1995, capitaneado por Bresser-Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Segundo Paula (2005), a emergência do NPM esteve associada à crise do fordismo como modelo de produção industrial e do keynesianismo como referência da relação econômica entre o governo e a iniciativa privada. Ambos formaram os pilares do consenso socialdemocrata vigente no pós-guerra, mas em crise a partir dos anos 70.

A afirmação neoliberal no campo econômico teve a contrapartida ético-política na disseminação da cultura do empreendedorismo e das práticas gerencialistas como referência do dever ser do setor público para a superação dos problemas identificados pelo olhar da doutrina, que se tornou hegemônica na Administração Pública no período acima identificado (PAULA, 2005).

Drechsler (2005) assinala que o NPM buscou a sua fundamentação de conteúdo nos livros-texto de economia que advogavam a boa governança e a eficiência (*good governance and efficiency*) como um objetivo em si. A afirmação coloca uma questão epistemológica, pois indica que as proposições do movimento assumem as concepções básicas e hegemônicas (*main stream*) de um campo de saber como norteadoras do olhar sobre os problemas e soluções para outro.

Dessa forma, o NPM adota prescrições universais do que é necessário ser feito para o alcance dos resultados considerados bons, independente do contexto, das escolhas da sociedade e de qual é o papel do Estado nas formações sociais específicas. Portanto, o movimento é identificado com uma doutrina normativa que prega como as coisas deveriam ser, e não uma

teoria explicativa que buscar conhecer como as coisas são (DRECHSLER, 2005; HOOD, 1991; MOYNIHAN, 2004; POLLITT, 2004).

Assim, a doutrina do NPM tem sua fundamentação no campo do pensamento liberal, sobretudo nas teorias econômicas neoclássicas, e mais diretamente no modelo de explicação da escolha pública, que aplica os princípios da economia para explicar temas que preocupam outras áreas das ciências sociais.

Derivado da adoção pelo NPM do ideário liberal, as suas proposições foram edificadas com críticas sobre as duas vertentes teóricas que sustentavam as concepções de Estado até os anos 70 do Século XX: na economia, as teorias de Keynes; e na Administração Pública, o Estado Weberiano (DRECHSLER, 2005; HOOD, 1991; MOYNIHAN, 2004).

Keynes acreditava que, em muitas situações, os participantes do mercado enfrentam um ambiente de completa incerteza. Em sua teoria, o Estado exerce papel decisivo, pois, por seu intermédio, a sociedade se protege dessa incerteza. Portanto, defendia o ativismo do setor público na economia para manter o nível de investimento e reduzir a flutuação dos ciclos econômicos (SKIDELSKY, 2009).

No campo da organização da Administração Pública, o modelo adotado até a afirmação do NPM era a burocracia weberiana. Nesse modelo, a racionalidade ocorre em relação a fins claramente definidos, sendo decorrente da necessidade de se buscar o melhor resultado possível com os meios disponíveis e para dar previsibilidade aos participantes dos diversos processos organizacionais (WEBER, 2000).

Assim, tanto no campo econômico quanto na teoria organizacional, as referências teóricas que balizavam o olhar sobre o Estado eram compatíveis com o ativismo da Administração Pública na economia e da forma de sua organização para o enfrentamento dos problemas da sociedade.

A desconstrução pelo NPM dos dois pilares da Administração Pública vigente no pós-guerra, o Estado weberiano e a economia keynesiana, ocorreu pela caricaturização dos seus postulados, que foram caracterizados como fomentadores do formalismo, da morosidade, da ineficiência do uso dos recursos coletivos e da pouca transparência (PAULA, 2005).

Segundo Hood (1995), como outros rótulos, o *New Public Management* é um termo vago. Ele se manifestou de forma particular em vários países nas Décadas de 80 e 90, por exemplo, na França com o *Projet de Service*; na Inglaterra com o *Next Steps*, no Canadá com

Public Service. A esses, pode-se acrescentar o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil.

Embora, o NPM tenha se manifestado de forma variada em cada contexto onde foi implantado, com diferença de ênfase dos componentes da doutrina, ele foi apresentado como um modelo de uso geral. Hood (1991) usou a expressão *management for all seasons* para identificar o argumento da aplicação universal que, segundo ele, estava baseado em duas premissas: na sua portabilidade e na sua neutralidade política.

A portabilidade do modelo referia-se a possibilidade de aplicação do mesmo conjunto de prescrições para resolver vários males em diferentes contextos, organizações, níveis de governos e países. Da mesma forma, que a neutralidade política estaria baseada na possibilidade de acomodação de valores diferentes, para quaisquer prioridades e circunstâncias (HOOD, 1991).

O NPM está associado a uma clara escolha de assumir estilo, conceitos, técnicas e práticas do setor privado como inerentemente superiores aos do setor público, por serem, segundo a doutrina, mais eficientes enquanto instrumentos de gestão frente aos modelos tradicionais da Administração Pública derivadas da burocracia weberiana.

As doutrinas para serem aplicadas têm que enquadrar a realidade no seu recorte de significado desejado, moldando a realidade para caber na sua forma. Assim, para o NPM aplicar a lógica do setor privado aos governos, foi preciso igualar o Estado às empresas. Aktouf (2004) usa a expressão *estado-business* para designar esta aproximação doutrinária.

Para Aktouf (2004), identificar os objetivos do Estado com os de uma empresa significa ignorar as diferenças entre as duas instituições. No campo econômico, os governos buscam o equilíbrio orçamentário, enquanto as empresas objetivam o lucro. Mas as diferenças vão além dos aspectos simbólicos. Elas refletem comportamentos institucionais incomparáveis.

O Estado existe para prover bens e serviços aos cidadãos, que o mantém economicamente, fundamentalmente, pelas receitas de origem tributária. É a sociedade que fornece os meios aos governos para produzirem o necessário para o bem-estar da coletividade. O melhor resultado no setor público é a maximização da aplicação do orçamento de modo a satisfazer, o máximo possível, as demandas da sociedade.

Entretanto, a sociedade não é uniforme. Os vários grupos que a compõe divergem em maior ou menor grau sobre os diversos temas, pois os grupos se organizam em torno de opiniões e assumem posições de forma dinâmica nas democracias. Dessa forma, a eficiência da alocação

dos recursos orçamentários no contexto democrático está correlacionada às escolhas políticas dentro das regras institucionalizadas.

De forma diversa, a empresa privada se organiza objetivamente para alcançar o lucro e, conseqüentemente, a distribuição destes aos seus proprietários e dirigentes. Isso ocorre se as receitas superarem as despesas: quanto maior for essa diferença melhor. Dado que pelo lado das despesas há inflexibilidades, a elevação das receitas é a opção mais viável para o alcance do lucro.

Para maximizar as receitas é necessário convencer os clientes, aqueles que pagam pelos bens ou serviços, a aumentarem as compras das mercadorias da empresa A e não da B. Ou seja, o setor privado atua num ambiente de concorrência, onde as individualidades – de um lado, o fornecedor e de outro, o consumidor – impõem uma objetividade das decisões baseada na racionalidade individualista maximizadora.

Segundo Drechler (2005), os setores privados e públicos têm mais diferenças do que similaridades. Os conceitos de eficiência, relação custo-produto a preço de mercado, e eficácia, alcance dos objetivos projetados, seguem lógicas totalmente diferentes nas duas esferas.

Para a empresa, eficiência e eficácia estão entrelaçadas: dificilmente uma tem avaliação positiva se a outra for em direção oposta. Quanto mais se reduzem os custos das mercadorias mais aumentam as possibilidades de sua comercialização e quanto mais se vende, menor é o custo médio dos produtos. A redução dos custos e o aumento de vendas tendem a caminhar juntos, são sinérgicos.

No setor público, a aplicação dos conceitos eficiência é relativizada pelo contexto e pela conveniência. Embora seja desejável obter um resultado com o menor custo possível, existem outras condições intervenientes próprias dessa esfera, que estão relacionadas ao contexto normativo e aos objetivos de política pública (DRECHSLER, 2005).

O ambiente institucional-normativo do setor público é caracterizado tanto pela rigidez quanto pela imposição aos administradores de elementos não maximizadores da relação custo-produto nas suas atuações comerciais com o setor privado.

No setor público, a busca pelo melhor preço ocorre pelo processo licitatório, que incorpora, de forma impositiva entre os seus elementos constitutivos, custos relacionados aos princípios da transparência, da isonomia de oportunidades para os concorrentes do certame, da

publicidade dos atos, da vinculação ao edital e direcionamentos diversos: para pequena e média empresa, compras sustentáveis etc.

Além disso, no campo das políticas públicas, a eficiência é relativizada pelas escolhas feitas. A relação custo-produto é subordinada aos valores não monetários subjacentes aos objetivos estabelecidos. Aqui a lógica de mercado não faz sentido. Se assim ocorre, há uma limitação da legitimidade dos governantes eleitos decidirem. Pois, a lógica do menor preço se imporia, tornando inviável alguns projetos (WILDAVSKY, 1982).

Por exemplo, na eletrificação residencial, a ligação de uma residência no meio rural pode custar até 100 vezes mais do que uma na área urbana; na educação, os custos com o ensino dos portadores de necessidades especiais são maiores do que a do ensino regular. Em casos como esses, a relação custo-produto é subsidiária ao resultado pretendido, que é universalizar o acesso à energia elétrica e à educação, respectivamente, os quais são serviços públicos básicos.

Outra diferença importante entre os setores privado e público é a relação com o usuário final dos bens e serviços produzidos. No setor privado, há uma relação comercial entre fornecedor, de um lado, que pretende receber o máximo pagamento pelo seu produto e de outro, o cliente, que quer o melhor produto pelo menor preço. O preço pago representa o equilíbrio da relação. E aquele que mais compra recebe tratamento diferenciado. Pois a fidelização dos melhores clientes, que consomem mais é elemento essencial para o crescimento do lucro.

No setor público, o cidadão é o usuário dos bens e serviços disponibilizado. Por definição, existe isonomia entre os cidadãos, ou seja, o acesso aos produtos públicos não é estratificado por capacidade de maior consumo do bem. As condições de isonomia são estatuídos em função das necessidades dos cidadãos ou outras características impessoais. O menor custo de produção é uma preocupação para a economia dos recursos públicos, mas não representa o principal imperativo do objetivo de uma política pública.

Portanto, a aproximação doutrinária da lógica de mercado com o *modus operandi* prescrito para os governos, que inclui a portabilidade e a neutralidade política dos seus instrumentos e práticas, estava compatível com o papel e o escopo de atuação reservados ao Estado no conjunto das megatendências, as quais influenciaram as análises sobre a Administração Pública nos anos oitenta até meados de 2000.

Em linha com as megatendências internacionalizadas, conhecidas de forma genérica e opaca como globalização, uma das características mais marcantes do NPM foi colocar o tema da

reforma da Administração Pública na agenda internacional de discussão. As ideias e práticas padronizadas e consideradas como referência da boa Administração Pública foram massificadas pelos organismos internacionais (OCDE, Banco Mundial de Desenvolvimento, Banco Interamericano) em associação com as grandes empresas de consultoria e academia, criando um mercado internacional de técnicas de gestão classificadas como de excelência (POLLIT, 2004; DRESCHLER, 2005).

Os financiamentos e doações dos organismos internacionais, nos seus assessorios, traziam a imposição da contratação de consultorias que aportavam expertise de técnicas de gestão consideradas de excelência, tais como: *Accrual Accounting*, *Balanced Scorecard* (BSC), *Total Quality Management* (TQM), *Results-Oriented Budgeting* (POLLIT, 2004).

Pollit (2004) ressalta que o pagamento por serviços não é a única forma de remuneração dos fornecedores dos produtos de prateleira do NPM. Prestígio, influência e *status* também são formas de retribuição usadas na produção e difusão de conteúdos hegemônicos na gestão pública.

No caso dos acadêmicos, o reconhecimento garante ganhos monetários indiretos, sob a forma de maiores recursos para pesquisa, convite para palestras, notoriedade fora do círculo estreito da esfera universitária e acesso ao mercado editorial. Essas foram as formas mais comuns de retribuição.

Segundo Hood (1991), no âmbito da burocracia estatal, a apropriação e reprodução da retórica do NPM proveram os interesses de grupos profissionais formados pelas carreiras da elite de servidores públicos, consultores e escolas de negócios voltadas para o treinamento dos dirigentes governamentais. Ao mesmo tempo em que o discurso gerencialista fomentava a valorização financeira e funcional dos profissionais do topo da hierarquia do funcionalismo – em geral das áreas de arrecadação de tributos, de orçamento e de finanças públicas –, propunham a redução dos gastos com pessoal operacional dos escalões mais baixos, tidos como ineficientes, e os vinculados às políticas públicas de inclusão social e de oportunidades para as minorias, considerados gastadores dos recursos públicos.

Paula (2005) ressalta que o modelo de gestão do NPM reforçou as instâncias centrais do aparelho de Estado por promover a concentração de poder de decisão nos órgãos de coordenação de governo, concentrando as funções de formulação das políticas públicas, do planejamento governamental e controle do orçamento nas agências centrais do governo (ciclo de gestão). Esse

movimento também reforçava a valorização da elite de servidores, que normalmente têm lotação majoritária nessas estruturas administrativas.

Esses vários grupos foram os vetores da difusão de um vocabulário internacional próprio sobre a Administração Pública, que criou uma comunidade de discurso sobre o tema, afirmando os valores do NPM. Essa retórica, supostamente neutra em termos de objetivos políticos e contextos do social, apontava para a aplicabilidade universal das prescrições do movimento.

A despolarização das propostas de reformas administrativas foi materializada pela afirmação da suposta superioridade das técnicas universais do setor privado em comparação com a caricatura negativa da Administração Pública, difundida pelos portadores do discurso da competência em gestão (PAULA, 2005).

A retórica da excelência em gestão pública se difundiu com termos ambíguos, tais como: eficiência, eficácia e efetividade, resultado, fazer mais com menos, *Accountability*, responsabilidade fiscal, gasto de qualidade, entre outros que, junto com as técnicas acima identificadas e mais algumas, formaram a base do culto ao sucesso gerencial, vendidos como casos de sucesso pelas consultorias no tema.

O uso dessas expressões e das técnicas etiquetadas como de excelência carregavam a ambiguidade de significados necessária para não se entrar na discussão crítica do seu conteúdo concreto nas situações específicas. Assim, por exemplo, quando se aplicava a expressão resultado, não se discutia quais eram as suas implicações: o que era considerado resultado, a quem ele beneficiava, quais os critérios da classificação positiva ou negativa e o porquê da escolha do projeto, tema ou item para a atuação do governo.

Hood (1991) explica que os argumentos da neutralidade política e a universalidade da aplicação do NPM foram construídos com a fundamentação de que as especificidades dos sistemas administrativos poderiam ser acomodadas por pequenas adaptações sem a necessidade de alteração do programa de reformas do NPM. Assim, a ambiguidade era a contrapartida da desejada portabilidade.

Os pressupostos e proposições do NPM se manifestam de forma concreta no Brasil na formulação do Plano Diretor da Reforma do Estado, dentro da visão de Estado predominante, na qual a redução das pressões financeiras sobre os cofres públicos foi colocada no centro das decisões de governo.

Nesse sentido, as medidas de redução de despesas e alavancagem de recursos da iniciativa privada estavam convergentes com o principal objetivo de governo. Daí derivou os incentivos às privatizações e as parcerias público-privadas, fazer mais com menos, os incentivos aos investimentos privados em infraestrutura, a desregulamentação da economia etc. Essas medidas ganharam um cunho doutrinário porque, independente da real possibilidade da sua execução, elas passaram a ser prescritas com inerentemente superiores às que tivessem o Estado como o seu financiador.

4.5. Conclusão

A grande liquidez de capitais do sistema financeiro internacional em associação com o acirramento da competição dos grandes grupos transnacionais alterou o contexto financeiro e o comércio internacional. Com isso, houve o fomento à integração dos mercados nacionais, que ensejou a flexibilização das fronteiras e a desregulamentação dos sistemas econômicas das nações.

Coerente com esse movimento, no campo político-institucional as ideias neoliberais se tornaram hegemônicas em substituição ao keynesianismo e ao modelo weberiano de Administração Pública. Com isso, o Estado passou a ser visto como um problema, por ser considerado, nessa perspectiva doutrinária, como agente econômico inadequado por subtrair recursos do setor privado.

O *New Public Management* trouxe uma agenda reformista ancorada no receituário prescritivo do papel do Estado no estágio do capitalismo da época, o qual pregava a necessidade de liberalização da economia pela redução do tamanho do setor público e de mudança do seu escopo de atuação.

Neste contexto do capitalismo global, as ideias do NPM foram circunscreveram as propostas para a reconfiguração do Estado brasileiro num momento de dupla transição. No campo político, mudança da ditadura para a democracia representativa e, no econômico, com o esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista e a liberalização da economia.

5. O ESGOTAMENTO DO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO E A CONQUISTA DO CONTROLE DA INFLAÇÃO

Este capítulo tem o objetivo de reconstruir o contexto das duas últimas Décadas do Século XX e início do XXI no Brasil, que foi marcado pela transição do regime autoritário para a democracia liberal e pela mudança do modelo econômico. Nessa trajetória, o país viveu grande efervescência política devido ao processo de redemocratização, que incorporou novos atores na luta por participação política e ampliação de direitos. Ao mesmo tempo em que, na economia, o nacional desenvolvimentista foi desagregado, o que fez com que alternativas fossem buscadas.

Assim, de um lado houve a decadência econômica, cujo principal reflexo foi a hiperinflação, de outro, há a consolidação da democracia representativa. Esses movimentos criaram a oportunidade para que os planos de combate à inflação fossem usados para legitimação política, iniciada com o Plano Cruzado e encerrada com o Plano Real. Em todos os episódios, o Estado apareceu como problema e os projetos de investimentos públicos foram abandonados ou postergados para garantir o equilíbrio fiscal.

Após a estabilização monetária, praticou-se uma política econômica de curto prazo para a manutenção das conquistas da baixa inflação, com a supremacia da política monetária, via taxa de juros elevada, que exigiu a compressão das despesas públicas. Nessa trajetória, o orçamento foi usado como instrumento de contenção do gasto, que teve impactos negativos sobre as condições da infraestrutura nacional.

5.1. O esgotamento do nacional desenvolvimentismo

A partir do governo Figueiredo, a inflação e a estagnação econômica desestruturaram as finanças públicas, a produção industrial e também precarizaram o emprego. Isso ocorreu em contraste com os avanços das conquistas políticas em direção à democracia representativa, depois de mais de vinte anos de a ditadura ter se instalado no país.

A decadência do regime autoritário, instalado com o Golpe Militar de 1964, foi o resultado das transformações nas esferas¹⁵ políticas, social e econômica. O modelo econômico gestado no país desde os anos 30 do Século passado entrou em crise. As mudanças na economia no cenário internacional e nacional atingiram a forma de estruturar a produção, com consequência na interação entre Estado e a empresa privada, afetando o pacto de dominação da ditadura (CRUZ, 2000).

Os modelos econômicos são a expressão de um pacto de dominação social. Eles são consolidados em resposta às disputas políticas de grupos pelos recursos coletivos que formam coalisões de defesa de interesses da classe e dentro delas. Os arranjos e elementos constitutivos do Estado que viabilizam o funcionamento de uma forma específica de economia se inserem dentro das escolhas possíveis num contexto histórico, pois, são construções coletivas.

Dois fenômenos são centrais para a compreensão da situação econômica de um país: crescimento das atividades produtivas e nível da variação dos preços. O primeiro diz respeito à capacidade de geração de riqueza e o segundo se refere ao comportamento dos preços. Eles são mensurados pelo comportamento do Produto Interno Bruto (PIB) e taxa de inflação, respectivamente. Cabe destacar que o crescimento não gera necessariamente o aumento da qualidade de vida. Entretanto, sem o primeiro o segundo tem chance reduzida de ocorrer.

Do ponto de vista político e sociológico, ambos os fenômenos têm implicações nas relações de poder e na distribuição dos seus impactos sobre os grupos sociais. Isso porque, a depender das suas características, os benefícios do crescimento beneficiam mais uma parcela da sociedade do que outras. Situação similar ocorre com o peso da alta dos preços que, apesar de sempre incidem de forma mais acentuada nas camadas mais pobres da população, alguns grupos da elite dominante podem se beneficiar da inflação alta em detrimento dos demais (NOVELLI, 2005).

A perda da dinâmica de crescimento do país no final dos anos 70 e a crise aguda no início da Década de 1980 coincidem com a retirada do apoio de setores da sociedade à ditadura, aumentando o fosso de legitimidade dos governos ditatoriais. Há uma reciprocidade entre o esgotamento político do regime autoritário e o do modelo econômico nacional desenvolvimentista, que era a sua base material de sustentação e formava o pacto de dominação

¹⁵ A separação das esferas política, social e econômica é meramente didática. A proposição usada ao longo da pesquisa é a interligação completa e recíproca entre elas.

que, por sua vez, refletia o tipo de Estado que instrumentalizava a ação pública (SALLUM JR, 2003).

A partir dos anos 30, o Estado Brasileiro assumiu o papel de gerir e modelar a sociedade. Nesse período se estruturou as bases do modelo nacional desenvolvimentista, caracterizado pela centralidade dos investimentos públicos e pela política de substituição das importações como propulsores do crescimento econômico do país (BASTOS, 2009).

A estruturação do nacional desenvolvimentismo foi iniciada durante a Era Vargas, entre 1939 e 1945, e retomada no seu segundo período no poder de 1951 a 1954. Por isso, é conhecido também como modelo de Estado Varguista, embora ele tenha perpassado todos os governos até a Década de 90 (SALLUM JR, 1999).

O programa político de Vargas respondia às demandas sociais e econômicas de um país em transformação de características predominante rural e agrário, mas decadente na época, para um com crescente dinâmica nos segmentos urbano e industrial. Assim, ele visava superar as forças políticas vinculadas aos setores econômicos primários-exportadores, “associadas à ideologia da vocação *natural* (passiva) do Brasil para exploração primária de suas riquezas” (BASTOS, 2003, p. 2).

A partir do diagnóstico de que as forças do mercado não seriam capazes de dar o impulso à produção urbano-industrial necessária ao abastecimento e gerar postos de trabalho para a crescente população das cidades, o Estado passou a ser o provedor direto de infraestrutura e bens industriais básicos. Ao mesmo tempo, fomentava a produção industrial de bens de consumo para o mercado interno produzidos pelas indústrias nacionais e estrangeiras aqui instaladas (BASTOS, 2003).

A doutrina nacional desenvolvimentista prescrevia a construção de um capitalismo industrial nacionalmente integrado nas cadeias produtivas, baseado no tripé: 1) ação firme do Estado no planejamento da ação pública, provisão direta da infraestrutura econômica, na produção de bens e serviços de base para a indústria, na constituição de um ambiente favorável à produção industrial e na regulação do mercado de trabalho; 2) empresa estrangeira aqui instalada na produção de bens de consumo duráveis; e 3) empresa nacional com produção complementar que, paulatinamente, deveria ocupar o espaço do capital externo.

O Estado nacional desenvolvimentista, iniciado na Era Vargas, avançou com as suas linhas de contorno sem grandes alterações na gestão Kubistschek (1956-1960) e posteriores, aumentando a sua dependência externa a partir dos governos militares.

Ao longo de sua existência, este Estado cumpriu o papel de núcleo organizador da sociedade, deixando pouco espaço para a organização e a mobilização autônomas de grupos sociais (sobretudo dos vinculados às classes populares), e funcionou como alavanca para a construção de um capitalismo industrial, nacionalmente integrado, mas dependente do capital externo, por meio de uma estratégia de substituição de importações (SALLUM JR, 2003).

Assim, o nacional desenvolvimentismo foi mais do que um modelo econômico. Ele se constituiu na base material de sustentação de um pacto de dominação que tutelava a livre organização e mobilização dos grupos sociais ao colocar o Estado como núcleo organizador da sociedade. Por essa razão, ele foi aderente às perspectivas políticas do regime autoritário, que rompeu com a democracia representativa e reprimiu a atuação das organizações da sociedade civil, sem que fosse necessário fazer alterações significativas no pacto de dominação.

Os governos ditatoriais do pós-golpe de 1964 impuseram, por meio da força, a estabilização dos conflitos sociais derivados das reivindicações dos diversos movimentos de disputa política da esfera pública. Ao mesmo tempo, aplicaram medidas econômicas que garantiram a retomada do crescimento econômico.

Segundo Biasoto Jr (1995), os governos ditatoriais alicerçaram as condições para o “milagre econômico” em quatro grandes reformas que revigoraram o pacto nacional desenvolvimentista. Foram elas: 1) reforma tributária; 2) reforma administrativa; 3) reforma do sistema financeiro e 4) a criação do Banco Central do Brasil (BACEN), para exercer as funções de autoridade monetária.

Em conjunto, essas reformas proporcionaram que a presença do Estado na economia brasileira tornasse um elemento constitutivo do capitalismo nacional. Aí, o espaço fiscal e o econômico se entrelaçaram, sem possibilidade de dissociação nas funções produtivas. Essa reconfiguração governamental canalizou os recursos coletivos e promoveu os meios necessários para que o governo central fizesse os investimentos necessários à superação dos estrangulamentos do parque industrial do país e do mercado de consumo. Elas possibilitaram três formas complementares de o Estado intervir na economia (BIASOTO JR, 1995).

A primeira foi a provisão de recursos para o financiamento das empresas públicas e privadas, principalmente pelo uso de mecanismo de poupança forçada direcionadas para os setores específicos. O principal exemplo disso é o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que funcionou como *funding* para os investimentos em infraestrutura de saneamento e habitação.

A segunda foi a atuação do Banco Central, criado para ser autoridade monetária, mas que, na prática, passou a funcionar como banco de fomento por meio da conta movimento com o Banco do Brasil. Esse mecanismo permitia compensações entre as duas instituições. Assim, em conjunto, os dois bancos funcionavam como banco comercial e emissor de moeda, o que tornava a sua capacidade de fornecer crédito tendendo ao infinito. A essa institucionalidade – não formalizada em lei – foi dado o nome de orçamento monetário (BIASOTO JR, 1995).

A terceira forma de intervenção do Estado na economia foi a provisão direta de bens e serviços intermediários de produção e infraestrutura econômica em diversas áreas. Isso ocorreu pela proliferação de órgãos da administração indireta e, principalmente, pelas características de empresa privada que esses assumiram. Eles tinham autonomia orçamentária e de gestão, que incluía regimes próprios de compra e de contratação de pessoal, além de chegar ao extremo de contraírem empréstimos no mercado financeiro, nacional e internacional, em nome do Tesouro Nacional (BIASOTO JR, 1995).

Vale salientar que a origem e a aplicação dos recursos do chamado orçamento monetário, bem como a execução orçamentária e financeira das empresas públicas e de economia mista que não recebiam subvenções diretas da União, não faziam parte do Orçamento Geral da União (OGU). Isso foi possível com base no princípio da descentralização do Decreto-Lei 200/67, depois ratificado pela Constituição de 1967. Nos dois casos, as decisões ocorriam exclusivamente no âmbito do Poder Executivo. Assim, as principais ações de governo estavam fora do OGU (GUARDIA, 1992).

O formato institucional da Administração Pública montado pelos governos autoritários foi caracterizado pela forte centralização de recursos no nível federal e extrema desconcentração das decisões, ações e possibilidades de vários órgãos assumirem compromissos em nome do Estado, sem prévia autorização ou discussão com o Parlamento. Vale ressaltar que essa configuração só foi possível na vigência de um regime político ditatorial. Ao mesmo tempo, é

forçoso frisar que ele foi apoiado por setores da sociedade que estiveram aderentes aos seus preceitos e/ou dele se beneficiaram. Em outras palavras, havia uma base social da ditadura.

Sem esquecer tudo isso, constata-se que entre 1964, primeiro ano dos governos militares, e 1973, ano do Primeiro Choque do Petróleo, conforme tabela 1 abaixo, o Brasil cresceu em média 8,37% ao ano e no acumulado 83,65%. O que implica em praticamente dobrar o volume da produção de bens e serviços do país em dez anos. Resultado excelente se comparado aos dois anos anteriores ao golpe, 1962 e 1963, que registraram um crescimento de 0,60% em ambos os períodos. Esse resultado foi puxado pelos investimentos em infraestrutura realizados principalmente pelos investimentos das empresas estatais.

No período seguinte, entre 1974 e 1980, embora com uma queda de 1,31 % na média anual, o país continuou a crescer no patamar médio de 7,06%. Mas houve perda de vigor nos últimos três anos da Década de 70, quando o crescimento cai para 5,5%, confirmando a perda de dinâmica do modelo econômico.

Então, entre 1964 e 1980, ano do início do Regime Autoritário e o último ano antes do início da sua desagregação, a economia mostrou grande vigor: em 17 anos, ela cresceu 133,09%, com média anual de crescimento de 7,83%. Esse desempenho proporcionou não só o aumento da produção, mas também a formação de uma sociedade mais diversificada, com a formação de uma classe média ligada às ocupações profissionais técnicas, científicas e burocráticas, tanto no setor público quanto no privado (SULLUM JR, 1994).

Durante o último governo militar, no mandato de João Figueiredo, entre 15 de março 1981 e igual dia e mês de 1985, houve uma forte redução do ímpeto de crescimento econômico, que cai para uma média anual de 1,38%, inclusive com crescimento negativo (queda do PIB), em 1981 e 1983, de -4,25 e -2,93, respectivamente. Essa desagregação econômica fragilizou politicamente a ditadura.

Tabela 1: Evolução do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1964 e 1990

1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
3,40	2,40	6,70	4,20	9,80	9,50	10,40	11,34	11,94
1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
13,97	8,15	5,17	10,26	4,93	4,97	6,76	9,20	-4,25
1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
0,83	-2,93	5,40	7,85	7,49	3,53	-0,06	3,16	-4,35

Fonte: IBGE, elaboração própria.

Outro parâmetro que se pode usar para demonstrar o movimento de recuperação econômica no início do regime autoritário e o seu vigor, principalmente até a primeira Crise do Petróleo em 1973, é o índice de inflação¹⁶. Conforme tabela 2 abaixo, já no segundo ano após o Golpe, houve uma forte queda dos preços, de 92,12% em 1964¹⁷ para 34,24%, em 1965. Apesar de uma pequena elevação em 1966, a tendência de queda foi acentuada a partir de 1967, alcançando o seu piso em 1973, com uma inflação anual de 15,54%. Assim, de uma média inflacionária de 67,86 entre os anos de 1961 e 1964, houve a redução para 23,69%, no período de 1965 a 1973.

Tabela 2: Evolução Índice Geral de Preços (IGP-DI) entre 1964 e 1990

1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
92,12	34,24	39,12	25,01	25,49	19,31	19,26	19,47	15,72
1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
15,54	34,55	29,35	46,26	38,78	40,81	77,25	110,24	95,20
1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
99,72	210,99	223,81	235,11	65,03	415,83	1.037,56	1.782,89	1.476,71

Fonte: IPEADATA, elaboração própria.

No período entre o Primeiro e o Segundo Choque do Petróleo, entre 1974 e 1980, a inflação sobe para a média anual de 53,89%. Entre 1981 e 1985, o processo inflacionário se acelerou. Os níveis de preços mais que triplicaram atingindo a média anual de 172,97% e em valores acumulados 864,83% no período.

A crise econômica dos anos 80 expôs as limitações do modelo nacional desenvolvimentista. A perda do vigor da economia foi o resultado de fatores internos e externos. Internamente, houve o envelhecimento do arranjo montado dos anos 70. A proliferação de empresas estatais para atuar em setores específicos, agindo com autonomia, fez com que essas fossem capturadas por interesses corporativos, tanto dos seus empregados quanto dos segmentos

¹⁶ Foi usado o Índice de Preços ao Consumidor (IPC-DI) por ele ter uma série história com a mesma metodologia desde 1944.

¹⁷ O Golpe ocorreu em 31 de março de 1964. Portanto, já havia quatro meses de inflação alta e com tendência crescente. A reversão da trajetória leva alguns meses.

produtivos onde estavam inseridas. A noção de coisa pública foi perdida em proveito dos interesses particulares e houve um sobre endividamento público (BIASOTO JR, 1995).

Do lado externo, a crise pôs em cheque a estratégia de crescimento com endividamento internacional. O Estado nacional desenvolvimentista não se manteve idêntico o tempo todo. Houve alterações dentro do modelo ao logo dos mandatos. Os sucessivos governos ditatoriais pós Golpe de 1964 promoveram mudanças, incorporando novos segmentos sociais no pacto de dominação, tanto pela maior diversificação da economia nacional, quanto pelas mudanças no capitalismo mundial. Uma das mudanças mais marcantes durante a ditadura foi o “estímulo à expansão do setor financeiro local, em associação com sua contra face internacional” (SALLUM JR, 1994, p. 149).

Segundo Norel (2004), a combinação de baixas taxas de juros e disponibilidade de crédito no cenário externo fez com que houvesse uma grande liquidez no mercado financeiro internacional privado nos últimos anos da Década de 1960 e início dos anos 70 do Século XX.

Para Chesnais (1996), há uma forte correlação entre o florescimento do mercado financeiro privado internacional e o crescimento do endividamento dos países em desenvolvimento a partir da segunda metade da Década de 1960 do Século XX. Diante das restrições normativas e da rentabilidade nos seus mercados nacionais, os grandes bancos americanos e europeus passaram a direcionar as suas operações de créditos com taxas de juros flutuantes para os grandes tomadores de empréstimos no exterior, os países da periferia do capitalismo.

Buscando ampliar a sua margem de lucro e driblar a normatização das autoridades monetárias, os grandes bancos americanos passaram a atuar por meio das suas sucursais instaladas fora das fronteiras dos EUA, principalmente em Londres (*City* de Londres), mas depois expandiu-se para outras praças financeiras (*offshore*): Toronto, Hong Kong, Cingapura, Bahrein, Ilhas Caiman, Bahamas etc., conhecidos como paraísos fiscais (CHESNAIS, 1996).

Em associação com os bancos europeus, os americanos passaram a constituir um sistema interbancário privado de empréstimos de curto prazo, tendo como referência a taxa de juros LIBOR¹⁸ que garantissem a liquidez em entre eles, sem a regulação dos bancos centrais, o que constituiu os chamados euromercados (ou mercado de eurodólares), onde ativos e passivos

¹⁸ LIBOR é a sigla de London Interbank Offered Rater. É uma taxa de juro flutuante das operações de curto prazo usada entre bancos para fecharem as suas posições diárias. Ela passou a ser referência do custo do dinheiro no mercado voluntário, ou seja, privado sem regulação oficial.

financeiros (moedas, títulos da dívida pública e privada) eram negociados livremente entre as instituições financeiras. Esse mecanismo garantiu a alavancagem por meio de lançamentos de ativos financeiros, da intermediação bancária e da reciclagem de múltiplos papéis para que fossem disponibilizados recursos para as grandes operações (NOREL, 2004).

Segundo Chesnais (1996), em 1952 o mercado de eurodólares movimentava dois bilhões de dólares; em 1960, não ultrapassava quatro e meio bilhões e em 1973, às vésperas da Primeira Crise do Petróleo, atingiu 160 bilhões. E, a partir daí, o volume dobrou a cada três anos até 1981, ano anterior à crise da dívida dos países da América Latina.

Assim, aproveitando o contexto favorável e na ausência de poupança interna que garantisse os recursos para a elevação do nível de investimento necessário à aceleração do crescimento econômico, os governos autoritários do Brasil usaram o financiamento externo privado com taxas flutuantes para a realização dos investimentos das empresas estatais, encarregadas de suprirem a infraestrutura produtiva necessária ao parque industrial do país.

Segundo a lógica aplicada, no médio prazo, os investimentos elevariam a produção nacional e as exportações cresceriam, gerando divisas para o pagamento da dívida no futuro. Para isso, no curto prazo, antes da maturação dos investimentos, a rolagem da dívida pública externa seria feita pela contratação de novos empréstimos para pagar a dívida velha vincenda.

Ancorada no financiamento externo, a economia brasileira teve um extraordinário desenvolvimento do capitalismo na segunda metade dos anos 60 e toda a Década de 1970. A produção de bens e serviços foi ampliada e diversificada, absorvendo a população migrada do meio rural e de pequenas localidades para as cidades médias e grandes, que formou um proletariado industrial, bem como possibilitou a formação de uma classe média urbana assalariada (SALLUM JR, 1994).

Como se sabe, a estratégia funcionou parcialmente. O país cresceu vigorosamente, mas o saldo da balança comercial jamais foi suficiente para honrar os compromissos externos. Esse mecanismo de rolagem da dívida antiga com a contratação de outra nova gerou um espiral crescente do estoque do saldo devedor, fazendo com que a cada renegociação o esforço para o pagamento ficasse maior.

A Primeira Crise do Petróleo, iniciada em outubro de 1973, expôs a fragilidade da estratégia de crescimento com endividamento externo. Com a elevação do preço do barril de US\$ 3.0 para US\$ 11.65, três meses depois, em janeiro de 1974, houve o aumento de 388% do produto,

provocando um choque adverso da oferta do petróleo, que era a base da matriz energética da maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em consequência, houve a redistribuição da renda mundial em favor dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que respondiam por 65% da produção mundial, e dos países industrializados (CORDEIRO, 2010).

O petróleo era importante fonte da matriz energética brasileira. A produção nacional era insuficiente para o abastecimento interno. Logo, era necessária a sua importação nos níveis de consumo praticado para não afetar a produção industrial ou reduzir o consumo no curto prazo. Neste caso, com impacto na economia. Assim, havia duas linhas de estratégia que se colocavam para a decisão: adotar políticas econômicas de adaptação rápida aos níveis de preços mais elevados do petróleo ou fazer uma adaptação mais gradual.

A primeira opção, embora protegesse as contas externas, implicaria a desagregação do setor produtivo com o repasse do aumento do preço do petróleo internamente e a redução da atividade econômica para reduzir o consumo, gerando a desaceleração do crescimento da economia, corte dos gastos públicos, desemprego e aumento imediato da inflação (ASSIS, 1984).

Temendo a perda da bandeira política de país campeão do crescimento econômico e a instabilidade social, essa escolha foi descartada pela ditadura. A opção escolhida foi a da adaptação gradual, sem a desaceleração do nível de crescimento econômico. Com isso, acentuou-se a piora das contas externas pela elevação dos déficits da balança comercial, agora agravada pelo maior peso do petróleo nas importações.

Em direção contrária, os países desenvolvidos optaram por uma adaptação rápida aos novos preços do petróleo. Adotaram políticas restritivas de consumo interno. Compensaram “os aumentos dos custos com uma retração da demanda e, conseqüentemente, uma diminuição no nível da atividade econômica” para amenizar as pressões inflacionárias e reduzir o impacto sobre as contas externas (ASSIS, 1984, p. 6).

A taxa média de queda do crescimento dos sete países mais ricos: Estados Unidos, Inglaterra, França, Itália, Alemanha, Canadá e Japão foi de 6,2% em 1973, 0,1% em 1974 e 0,7% em 1975. Esses países buscaram compensar parte da queda da demanda interna e a ociosidade da sua economia com a exportação dos produtos industrializados (ASSIS, 1984).

A Crise do Petróleo e a estratégia aplicada pelos países ricos no seu enfrentamento provocou uma redistribuição da renda internacional. A redução do nível de atividade nos maiores

importadores reduziu a demanda de produtos primários, provocando uma redução dos seus preços no mercado internacional (ASSIS, 1984).

Assim, a situação externa do Brasil foi ainda mais agravada pela queda relativa dos produtos primários, com exceção do petróleo, no comércio internacional frente aos produtos industrializados. A deterioração dos termos de trocas em prejuízo dos países exportadores de produtos agrários e minerais afetou a distribuição da renda internacional (ASSIS, 1984).

No caso brasileiro, ambos os movimentos impactaram negativamente o vigor do modelo econômico vigente. A economia nacional tornou-se cada vez mais exposta ao sistema financeiro privado internacional, precisando, ano a ano, de maior volume de financiamento externo para fechar as suas contas em moeda forte (CORDEIRO, 2010).

Além disso, reduziu-se a capacidade de investimento do país, pois as operações de crédito externo foram direcionadas para a rolagem da dívida externa, e não mais para os grandes projetos de infraestrutura das empresas estatais, “vanguarda do modelo desenvolvimentista” do capitalismo nacional (SALLUM JR, 2003, P. 40).

A opção gradualista adotada pelo Brasil de manutenção das taxas de crescimento em níveis elevados diante de um cenário internacional adverso e mais integrado acirrou as limitações do modelo nacional desenvolvimentista.

Internamente, o crescimento das taxas de inflação para patamares acima do dobro dos de antes da crise significou um ajustamento real da economia não programado pela política econômica do governo. No lado externo, tornou o país totalmente dependente do financiamento privado em taxa de juros flutuantes para a rolagem da sua dívida, em níveis cada vez mais elevados.

Agravando ainda mais o cenário internacional, a Segunda Crise do Petróleo em 1979 e a elevação das taxas de juros dos Estados Unidos (EUA), em 1980, provocaram a redução dos fluxos de capitais internacionais e a elevação do custo do crédito para os países em desenvolvimento, impactando negativamente a dinâmica de crescimento econômico do país, o qual já estava em desaceleração (CORDEIRO, 2010).

Em 1979, uma revolução no Irã derrubou o governo do Xá Reza Pahlevi, pró-ocidente e aliado dos Estados Unidos. O novo governo Islâmico assumiu uma postura hostil aos países centrais do capitalismo. No ano seguinte, iniciou-se a guerra Irã-Iraque, que duraria até 1988 (EBRAICO, 2005).

Esses fatos resultaram na redução dos volumes comercializados de petróleo dos dois países. Irã e Iraque estão situados na região de outros grandes produtores do mineral. O temor de que outros países seguissem o mesmo caminho causou pânico generalizado, o que fez os preços do barril do óleo saltar de 16.00 para U\$ 39.50, entre abril de 1979 e a mesma data do ano seguinte, um de aumento de 146,87%, sobre um preço já considerado elevado (CORDEIRO, 2010).

Ainda em 1979, o *Federal Reserve* (FED), banco central americano, em decorrência da elevação do preço do petróleo e do déficit externo do seu país, elevou a taxa de juros para 21,5%, com o objetivo de controlar a inflação e restaurar a confiança no Dólar, que vinha se desvalorizando frente a outras moedas (CORDEIRO, 2010).

Assim, ao mesmo tempo em que o Brasil diminui o seu ritmo de crescimento, a inflação muda de patamar com tendência de elevação e perda do controle. Os sinais trocados dos dois principais índices macroeconômicos, PIB e Inflação, sintetizam a piora progressiva da economia, e em decorrência, sinalizavam a fragilização da base material de sustentação do regime autoritário, com reflexos da opinião pública sobre a ditadura, e por extensão sobre o Estado.

No segundo semestre de 1982, com a moratória do México explode a crise da dívida externa dos países latinos americanos, que interrompe o fluxo do crédito internacional voluntário (privado) para a rolagem da dívida externa. Esse foi o último ato do estrangulamento do modelo econômico nacional desenvolvimentista.

Desde a segunda crise do petróleo, o Brasil hesitava em recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em função do custo político da medida. Em 1983, “a situação já tinha saído de controle, com escassez de capitais voluntários a partir da guerra das Malvinas (maio de 1982) e, sobretudo, com o deslanchar da moratória mexicana em agosto desse ano”, o País recorre ao FMI, assina várias cartas de intenção para fechar um acordo *stand-by* (ALMEIDA, 2002, P. 43).

O *acordo stand-by* é uma modalidade de empréstimo de curto prazo do FMI para um país membro que se encontra em dificuldade para fechar o seu balanço internacional de pagamentos. Para a contratação dessas operações, o Fundo impõe a necessidade de adoção pelo tomador de um conjunto de medidas de política econômica, que passam a ser monitoradas no local por missões técnicas. As prescrições derivadas dos acordos com o FMI levaram o país a adotar um programa abrangente de ajuste recessivo no início dos anos 80 (BAER, 1993).

O estancamento do fluxo de financiamento para a rolagem da dívida externa teve como consequência a alteração da relação do país como exterior. O país passou a ter que pagar os juros e a amortização dos seus compromissos internacionais com recursos próprios. Assim, passou da condição de importador para exportador de capitais. “As consequências disso se materializaram nos níveis de produção, de investimento e do salário real, que apresentaram queda, em claro contraste com o bom desempenho dos anos 70” (GIAMBIAGI; ARDEO, 1989, P. 3).

Segundo Assis (1984), a crise da dívida significou o fim do crescimento com endividamento externo. O país passou a ter que pagar o serviço da dívida com o saldo da balança comercial, comprimindo as importações. O esforço foi maior em função da redução dos preços dos produtos primários e elevação relativa dos industrializados, que a exemplo da Primeira Crise do Petróleo, respondeu à estratégia adotada pelos países ricos. Só que agora de forma mais dramática, sem o financiamento externo voluntário dos bancos privados.

Em decorrência do contexto externo adverso, há a desestruturação da economia com instabilidade na produção e aceleração da inflação, que se eleva para 100,24% em 1980; 95,20% em 1981; 99,72% em 1982; 210,99% 1983; 223,81 em 1984 e 235,11 em 1985, com média de 162,51% e 975,07% no acumulado. A título de comparação, os números de inflação para igual período da Década de 70, entre 1970 e 1975, foi de 22,32% e 133,89%.

Para Novelli (2005), a inflação é também um fenômeno social. Os grupos sociais adotam comportamentos diante dela, pois ela implica um conflito distributivo dos recursos coletivos. O processo inflacionário evidenciou a incapacidade de o Estado ser o organizador da sociedade no pacto de dominação do modelo nacional desenvolvimentista.

Segundo Sallum Jr (2003, p. 40), “a inflação substitui o desenvolvimento como questão política básica daquele período”. O processo inflacionário desorganizou a base material de sustentação da ditadura, ao tempo em que ocorria a transição para a democracia representativa, com a efervescência da mobilização em novas formas de associação para a reivindicação de direitos coletivos: sindicatos, movimentos sociais, organizações de empresários, centrais sindicais e novos partidos que se constituíram para fazer o enfrentamento político do regime autoritário.

A Nova República, iniciada com o governo Sarney em 1986, se instala com a missão de concluir a transição da ditadura para a democracia representativa e reversão da crise econômica que corroía a capacidade produtiva do país. Ela nasce com a compreensão de que a inflação não era somente um problema econômico. Ela impedia a formação da base material para a melhoria

do bem estar social, ampliação de direitos e condições favoráveis para a produção, reclamados pelas novas organizações sociais.

5.2. A inflação no centro do debate nacional: os planos econômicos de estabilização

A inflação era o principal problema a ser superado pelo país na segunda metade dos anos 80, situação que prosseguiu até a primeira metade da década de 90. Ela provocava danos tanto no campo econômico quanto na política, pois ameaçava a governabilidade, traduzida na falta da capacidade de o Estado colocar em ação o programa de governo pela falta do apoio político necessário ao processo decisório (SALLUM JR, 1994).

No campo social, durante o governo Sarney, restava o sentimento de que ainda faltava avançar em direção às expectativas da melhoria da qualidade de vida da população, reivindicação presente nas manifestações dos movimentos sociais desde a vigência da ditadura e naquela época, ainda não materializada. Para as elites econômicas, era necessária a substituição do nacional desenvolvimentismo, em crise, por outro modelo econômico que apontasse para a saída da desagregação econômica iniciada no início dos anos oitenta (SALLUM, JR, 2003).

Nesse contexto, apesar de a alta contínua dos preços ser vista como o principal obstáculo à superação da incapacidade de o Estado responder às demandas da sociedade, “não era politicamente aceitável para a coalizão governista combater a inflação com medidas recessivas” (NOVELLI, 2005).

Segundo Sallum Jr (1994), com a legitimidade para governar contestada e a fragilidade na base de sustentação política, para Sarney, o combate ao processo inflacionário teve o sentido básico de recuperar a autoridade política ameaçada pela desordem econômica, manifestada na estagnação do crescimento e na inflação em nível elevado e com tendência crescente (conhecida pelo jargão como estaginflação).

De acordo com Soares (2004), buscando ampliar a sua legitimidade para além do círculo político partidário, Sarney inaugurou uma nova forma de relacionamento do governo com a sociedade, via formadores de opinião – notadamente as grandes empresas de comunicação –, para conquistar o apoio às ações de governo. O Presidente fez contatos prévios com setores da

imprensa para explicar o plano que estava sendo gestado, buscando a construção de um clima favorável ao que seria anunciado.

O Plano Cruzado, o primeiro de uma sequência de cinco planos econômicos durante o mandato de José Sarney, foi anunciado em cadeia nacional de rádio e TV, em 28 de fevereiro de 1986, com audiência recorde, menos de um ano após a sua posse. O Cruzado inovou tanto em relação aos instrumentos de política econômica, quanto nos seus impactos sobre a população (MACARINI, 2009).

O congelamento de preços e salários foi a principal medida adotada como remédio de controle do processo inflacionário. A manutenção dos preços foi feita nos valores praticados até o dia anterior. Já os salários tiveram um abono de 8% sobre os valores médios dos últimos seis meses. No caso do salário mínimo, o acréscimo foi de 15% (MACARINI, 2009).

Depois de muitos anos de inflação alta, essas medidas foram recebidas inicialmente pela população com grande euforia. A combinação de preços estáveis, salários mais altos e o crescimento da oferta de crédito resultaram na explosão do consumo, que puxou no curto prazo o investimento, sinalizando crescimento econômico anualizado de 20%¹⁹. Nesse momento, o cenário era espetacular para a situação até então vigente de baixo crescimento e inflação e desemprego altos (MACARINI, 2009).

Ao contrário do período autoritário, a mobilização da população foi de apoio às medidas do governo. O presidente aproveitou a sua alta popularidade para pedir que a população se engassem no controle de preços. Os meios de comunicações divulgavam as ações de populares fiscalizando os preços, que passaram a ser identificados como “fiscais do Sarney” (SOARES, 2004).

Aparentemente, o Presidente teria conquistado a legitimidade perante a população, o que lhe garantia força política. Mas, já em meados de 1986, a combinação da forte elevação da demanda, limitada capacidade de expansão da oferta interna e com a restrição à importação resultou no desabastecimento, pressão inflacionária dos preços não controlados e formação do mercado negro²⁰. A partir de agosto/setembro, havia a compreensão de que o Plano, na prática, acabara. Membros da equipe econômica reconheciam a necessidade de alterações para corrigir os

19 Segundo Macarini (2009), a projeção de 20% de crescimento era relativa a São Paulo ou a um conjunto de capitais, puxado pelo investimento da indústria de bens de capital e importações. Com os problemas no gerenciamento do Plano, o crescimento em 1987 fechou em 8%.

20 Vendas fora do controle do governo por preço acima do declarado oficialmente (ágio).

seus rumos, mas, temendo a reação da opinião pública em ano eleitoral, nada foi feito (MACARINI, 2009).

Em decorrência da euforia do Plano Cruzado, nas eleições, em meados de novembro de 1986, para os governos estaduais e o Congresso Nacional – que elaboraria a nova Constituição – o PMDB, partido majoritário na coligação governista, elegeu 22 de 23 dos novos governadores, a maioria dos senadores e 53% dos deputados federais (RODRIGUES, 1994).

Passados seis dias das eleições, sem condições de gerenciar os erros do Cruzado, o governo lança o Plano Cruzado II, pretendendo corrigir os desequilíbrios macroeconômicos causados pela transferência de renda do setor público para o privado. Foram corrigidas as tarifas das empresas estatais, houve redução do subsídio ao açúcar e a liberação de preços de alguns setores (MACARINI, 2009).

Mas o efeito foi desastroso. A partir do diagnóstico de que o principal erro de condução do Cruzado foi a manutenção artificial do congelamento de preços que estavam desalinhados em relação ao custo de produção, foi autorizado os reajustes de preços de vários produtos e serviços em patamares elevados.

A contundência dos aumentos de preços – automóveis 80%, cigarros e bebidas 100%, gasolina e álcool 60%, tarifas de energia elétrica 21%, postais e telefônicas 80%, açúcar 25% – despertou a ira popular, desinflando a popularidade do governo. (MACARINI, 2009, p. 36).

Buscando a popularidade perdida e diante de um problema real da economia – a deterioração da situação externa, causada pela redução das exportações devido ao aumento da demanda interna em resposta ao congelamento dos preços e aumento real dos salários –, o Governo decreta a moratória do pagamento do serviço da dívida externa em 20 de fevereiro de 1987 (MACARINI, 2009).

A inflação, que já demonstrara tendência de rápida elevação a partir de outubro de 1986, ultrapassou os 20% em abril de 1987, o que acionou sucessivos gatilhos de aumento automático de reajustes de salário. A situação gerou um espiral crescente de aumento de preços-salários-preços, reintroduzindo a indexação de vários itens da economia (MACARINI, 2009).

Diante do fiasco instantâneo do Cruzado II, em final de abril de 1987, o Governo troca o ministro Dilson Funaro por Luiz Carlos Bresser-Pereira, que durante todo o Governo Sarney havia feito várias sugestões de correção de rumos da política econômica via artigos na imprensa e no meio acadêmico.

Bresser-Pereira gozava de grande prestígio na mídia. Professor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e executivo do Grupo Pão de Açúcar, ele era considerado um intelectual de primeira linha, com destaque no debate acadêmico de economia e no meio empresarial. Logo a sua nomeação após o naufrágio de dois planos em menos de um ano, num momento de forte instabilidade econômica e política, teve o significado da busca da credibilidade perante os grandes formadores de opinião do país, principalmente da grande imprensa e do empresariado do Centro Sul do país, apoiadores iniciais do Cruzado I (MACARINI, 2009).

Aproximadamente um mês e meio depois da sua nomeação, em 12 de junho, foi lançado o Plano Bresser, o terceiro do Governo Sarney, mas que assume o nome do seu formulador e quem estava emprestando o seu prestígio a um governo vacilante e frágil politicamente. Desta vez foi o ministro quem anunciou as medidas adotadas, não o presidente (MACARINI, 2009).

O Plano Bresser congelou os preços por 90 dias, mas deixava uma porta aberta para o entendimento com os empresários, pois admitia correções pontuais se necessárias. Após esse período, desde o lançamento, estava previsto um estágio intermediário de flexibilização de preços dos seguimentos competitivos e a manutenção do controle nos setores de preços tabelados (MACARINI, 2009).

Os salários nominais foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC) de maio mais a parcela excedente do gatilho de 20% e ficaram congelados por três meses. Depois desse período seriam corrigidos pela Unidade de Referência de Preços (URP) a cada trimestre. As medidas buscavam conter a remarcação dos preços e neutralizar a pressão de custo da folha de pagamento sobre as empresas (MACARINI, 2009).

No aspecto da relação do governo com a sociedade, a definição inicial da temporalidade de três meses para o congelamento de preços e salários, com a sequência de uma flexibilização, visava dar previsibilidade à ação do governo. Adotou-se a postura de interlocução das medidas econômicas com a sociedade, principalmente aos agentes econômicos. Derivada da redemocratização, a comunicação, aos poucos, passa a ter um caráter bidimensional. Ao contrário do período autoritário, o Estado precisava responder (responsividade) às suas ações.

Visando reduzir o déficit público estimado em 6,7% do PIB, avaliado pela nova equipe econômica como o principal problema causador da instabilidade da economia, duas medidas foram adotadas: a correção prévia de um conjunto de preços e suspensão dos investimentos públicos em grandes projetos de infraestrutura.

Foram reajustados os preços considerados como estruturalmente defasados,

todos eles relacionados ao desequilíbrio do setor público: combustíveis 13,1%, gás de cozinha 13%, nafta 8,2%, energia elétrica 45%, tarifas telefônicas 33,8%, passagens aéreas 37,4%, tarifas portuárias 42%, aço 32%, minério de ferro 11%, leite 26,7% (médio), pão 35,7% (decorrente da extinção do subsídio ao trigo) (MACARINI, 2009, p. 49).

Adicionalmente, para sinalizar austeridade, foi anunciada a suspensão temporária ou o abandono de vários projetos de investimento público em infraestrutura: a Ferrovia Norte-Sul, a Ferrovia Leste-Oeste (Goiás-Rondônia), o Trem-Bala (Rio-São Paulo), a linha vermelha (duplicação da Avenida Brasil, no Rio de Janeiro), as usinas de Machadinho (Rio Grande do Sul) e Ilha Grande (Paraná), dentre outros (MACARINI, 2009).

Houve a queda da inflação imediata após o lançamento do Plano, ficando em 3% já no segundo mês e em média 6% em agosto e setembro. Mas depois dos três meses de congelamento, na fase de flexibilização, os preços voltaram a crescer de forma acelerada: 9,18% em outubro, 12,8% em novembro e 14,14% em dezembro. O retorno da inflação em patamares maiores dos de antes do Plano, acompanhada da recessão, do desemprego e do arrocho salarial, provocou o pedido de demissão de Bresser-Pereira antes do final do ano, em 21 de dezembro de 1987 (MACARINI, 2009).

Já em setembro, com o aumento dado aos funcionários do Banco do Brasil e em outubro para os militares, a equipe econômica havia sofrido grande desgaste na sua sinalização de austeridade fiscal. Os reajustes eram sinais contrários nas expectativas sobre o controle das contas públicas, um dos pilares do plano. Nesse momento, técnicos do Ministério da Fazenda ligados ao Ministro manifestaram a decisão de sair, seguindo Bresser-Pereira, por considerarem os reajustes uma manifestação da inclinação populista do Presidente (MACARINI, 2009).

A saída de Bresser-Pereira do Ministério da fazenda, oito meses após a sua nomeação, foi interpretada como o final antecipado de um Governo que, com exceção dos primeiros meses do Plano Cruzado, não havia se legitimado perante a população e principalmente diante das forças políticas organizadas: empresariado, movimentos sociais e grandes partidos políticos.

Segundo depoimento de Bresser-Pereira (1988), após a sua saída do Ministério da Fazenda, nenhum grande nome estava disposto a assumir o cargo num Governo desmoralizado e em final de mandato. Assim, a pedido do Presidente Sarney, ele indicou um membro da sua

equipe para assumir a função. O indicado foi Maílson da Nobrega, um servidor de longa carreira no Banco do Brasil e desde 1979 lotado no Ministério.

Desconhecido da elite política e empresarial, sem apoio e espaço para grande ousadia, Maílson lançou a política²¹ do Feijão-com-arroz, que buscava retardar a hiperinflação por meio de medidas gradualistas de redução do déficit público, considerado o principal problema da economia nacional naquele momento. Mas as ações foram paliativas, sem a potência suficiente para combater o processo inflacionário (CORAZZA, 1989).

Mais uma vez sem sucesso, o índice inflacionário alcançou 1.037,56% em 1988, mais do que o dobro do ano anterior, que foi de 415,83%. Em janeiro de 1989, foi lançado o quinto plano de combate à inflação do Governo Sarney, o Plano Verão. Mais um fracasso. A hiperinflação já estava em curso, atingiria 1.782,89% em 1989, a economia estava totalmente desorganizada e o Estado se mostrava incapaz de responder aos desafios colocados pela nova ordem social escrita na recém-promulgada Constituição Federal (MACARINI, 2009).

Os insucessos dos planos de combate à inflação do governo Sarney foram creditados a sua incapacidade de governar. Principalmente a sua inaptidão para controlar a Administração Pública, considerada ineficiente e perdulária dos recursos da sociedade. Esse diagnóstico foi usado para se formar um “consenso” entre os economistas liberais ortodoxos de que o desequilíbrio fiscal era o principal causador dos desajustes internos e externos da economia e que estes impediam o país de crescer (GOBETTI; AMADO, 2011).

O Governo Sarney caminhou para o seu fim. Nada mais se espera dele, só que terminasse o mais rápido possível. O país mergulhava na campanha para eleição de presidente depois 29 anos desde a última, ocorrida em 1960, com a esperança que desta vez o país voltaria aos trilhos. A eleição para presidente representava o último passo institucional da transição da ditadura para a democracia formal. Entretanto, a inflação continuava sendo o principal problema a ser superado pelo país, que a partir do mandato de Sarney passou a identificar as contas públicas, e por extensão o Estado, como o foco dos desequilíbrios da economia.

Com a emenda constitucional que alongou o mandato de Sarney em um ano, a eleição para presidente em 1989 foi uma eleição “solteira”. A disputa ocorreu somente para a presidência. Assim, a eleição teve um caráter nacional. Os temas nacionais dominaram a

²¹ Aqui foi considerado como um plano. A classificação como política reflete o descrédito do governo e o medo de assumir posição perante a inflação cada vez mais em patamares maiores.

formação das candidaturas e depois as campanhas. Num momento em que tanto as elites quanto os mais pobres estavam frustrados com as condições materiais da Nova República (RUBIM; COLLING, 2004).

As forças que combateram a ditadura e lideraram a redemocratização político institucional não haviam sido capazes de traduzir os avanços do campo político em materialização positiva das condições de produção, geração de riqueza e qualidade de vida da população. A desilusão dos representados apontava para a necessidade de construção de alternativas inovadoras (RUBIM; COLLING, 2004).

Na disputa eleitoral, houve a pulverização de candidaturas, 22 no total. Essa fragmentação das forças políticas, que marcharam juntas em vários episódios da reconstrução democrática, mostrava a dificuldade para a construção de blocos hegemônicos de dominação, traduzida numa crise de representatividade política, em que havia uma lacuna entre os representantes e os representados (SALLUM JR, 1999).

A desilusão da população foi transformada em descrédito das elites políticas tradicionais, identificadas como “políticos profissionais” aqueles que tiveram forte presença na cena política nacional nos anos oitenta, sobre tudo as vinculados aos momentos centrais da redemocratização: anistia política, campanha das Diretas Já, eleição da candidatura oposicionista no colégio eleitoral e constituinte. Perante a opinião pública, o Governo Sarney, alvo de críticas severas e generalizadas, sintetizava o humor nacional em relação aos políticos, em geral, e ao Estado, em particular.

O descrédito dos “políticos profissionais” perante a população estava associado à corrupção no uso dos recursos públicos e a leniência na gestão da Administração Pública que, por sua vez, foi conectada à imagem dos servidores públicos, considerados ineficientes e até coniventes com os desmandos dos dirigentes políticos (NASCIMENTO, 2006).

O descrédito dos políticos e dos servidores públicos somava-se à crise do modelo nacional desenvolvimentista – identificado como fomentador de um estatismo exagerado que gerava o déficit público –, implicando o diagnóstico recorrente das equipes econômicas dos vários planos de estabilização macroeconômica de que eram a principal causa da inflação.

Nesse contexto, a discussão sobre o Estado ganhou destaque no debate eleitoral. A polarização ocorreu entre as candidaturas que tinham maior distância em relação ao governo Sarney, quer por ter lhe feito oposição sistemática, ou não ter a sua imagem vinculada ele. No

primeiro caso, enquadram-se as candidaturas de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), pelo Partido dos Trabalhadores (PT), e Leonel Brizola, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT); no segundo, a de Fernando Collor de Mello, pelo Partido da Renovação Nacional (PRN), por não ter participado com destaque de nenhum evento político nacional relevante e até então ser desconhecido do grande público (NASCIMENTO, 2006).

Brizola e Lula criticavam a “privatização do estado”, ou seja, o seu uso para benefício das elites em detrimento do povo. Suas propostas pregavam a recuperação do Estado (nacional desenvolvimentista), em base democrática, para a promoção do desenvolvimento econômico e social, com crescimento econômico inclusivo – geração de emprego e distribuição de renda – e prestação de serviços públicos universais de qualidade, sobretudo de educação e saúde (SALLUM JR, 2003).

Aproveitando uma janela de oportunidade política aberta para novos atores que canalizassem a vontade popular de renovação, Collor lançou a sua candidatura fora do eixo geográfico e das forças políticas que dominaram os debates nos dez anos anteriores. Apresentou-se como candidato autônomo, sem compromissos com os desmandos dos políticos tradicionais. Adotou um discurso de crítica direta não só ao governo Sarney, mas também às elites políticas e econômicas, e, principalmente, ao estatismo, à Administração Pública e aos servidores públicos (NASCIMENTO, 2006).

Collor colocou no foco do seu discurso a crítica ao Estado, que em linguagem direta e fácil de compreensão pelas camadas mais pobres associava-se aos “políticos profissionais”, identificados como incapazes e corruptos e também aos servidores públicos chamados de marajás, que, segundo ele, ganhavam muito e trabalhavam pouco. Com apoio da mídia nacional, de desconhecido governador de um dos menores e mais pobres estados do país, rapidamente cresceu nas intenções de voto, atingiu 43% ainda em junho de 1989, antes do início do horário eleitoral. Mesmo com a queda sofrida após o início dos programas no horário gratuito, por dispor de pouco tempo, Collor se manteve na dianteira isolada, passando para o segundo turno com Lula, que ficou em segundo lugar, com apenas 0,63% dos votos na frente de Brizola, que o apoiou no segundo turno. Ambos foram derrotados (NASCIMENTO, 2006).

Uma campanha presidencial é um momento de intenso debate nacional. A vitória de Collor não pode ser atribuída somente a crítica contundente ao estatismo, o fenômeno foi mais complexo. O que se destaca é que a polarização entre regime autoritário *versus* reconstrução da

democracia dominante nas eleições para todos os níveis de governo e parlamento foi substituída pelo debate Estado *versus* mercado.

A vitória de Collor confirmou, em parte, a inflexão ideológica, com o caso do modelo nacional desenvolvimentista e a ascensão do liberalismo, que reforçou o viés antiestatal e internacionalizante, assumindo uma embalagem de modernidade. A sua candidatura serviu de catalisador dos diferentes grupos que defendiam a redução do Estado e a alteração do modelo econômico para uma perspectiva liberal de Estado (SCHNEIDER, 1992).

Segundo Alves (2004), partindo do diagnóstico de que o déficit fiscal era o principal causador dos desequilíbrios estruturais que provocavam a inflação alta, a equipe econômica de Collor, elegeu a redução do Estado como o foco inicial do ajuste estrutural da economia.

Dispondo de um novo recurso normativo para legislar sem a interveniência prévia do Congresso, Collor já no dia seguinte a sua posse, em 16 de março de 1990, editou 22 Medidas Provisórias que lançaram o Plano Collor de estabilização macroeconômica. As medidas buscavam três objetivos: reduzir o tamanho do Estado, abrir o país à concorrência externa e diminuir a liquidez monetária da economia. Aproximadamente um mês depois, mesmo sem base de sustentação parlamentar consistente, o Congresso as aprovou, confirmando a força política do novo Governo e o apoio às medidas (SCHNEIDER, 1992).

Dentre as medidas imediatas adotadas por Collor se incluíam a extinção de 11 empresas estatais que empregavam 14.500 trabalhadores, e outros 13 órgãos. Até o final de 1990, 100 mil empregos foram cortados. Além disso, foi anunciado um ambicioso programa de privatização, com a criação de um título público, os Certificados de Privatização (CP), que os bancos eram obrigados a comprar e só podiam ser usados na aquisição de empresas públicas. Essa medida estava vinculada simultaneamente a dois objetivos: redução do tamanho do Estado e redução de liquidez da economia (SCHNEIDER, 1992).

Apesar de inicialmente as propostas de Collor serem consideradas ousadas e até esdrúxulas, vários autores (ALVES, 2004; CARVALHO, 2003; SALLUM JR; CASARÕES, 2011; SCHNEIDER, 1992) argumentam sua coerência em relação às discussões feitas na academia e por profissionais das áreas envolvidas, que adotavam a orientação de liberalização da economia e redução do tamanho do Estado. Além disso, representavam o aprofundamento de experiências anteriores que tiveram resultados tímidos.

A reforma do Estado ficou limitada à privatização de empresas estatais – aqui entendida como a venda ou transferência de ativo público para a iniciativa privada –, que já havia sido anunciada em outros governos. Durante o mandato de Sarney, a cada plano lançado, foram anunciadas vendas de empresas estatais, mas sempre com sucesso residual. Nesse sentido, a única ação empreendida até então foi feita pelo BNDESPAR²², subsidiária do BNDES encarregada de socorrer as empresas privadas em processo de falência. No final da Década de 80, as empresas salvas em anos anteriores foram reprivatizadas (SCHNEIDER, 1992).

A abertura da economia também era outra medida para a qual havia convergência de opiniões no campo liberal sobre a sua necessidade. Havia o diagnóstico de que a baixa integração comercial do país com o exterior limitava a sua capacidade de crescimento e agravava a pressão inflacionária.

Segundo o diagnóstico aplicado, isso ocorria em dois sentidos. A pouca exposição à concorrência externa resultava na baixa produtividade da indústria nacional e na limitação da oferta de produtos, pressionando os preços internos, principalmente dos setores oligopolizados, para níveis mais elevados. As baixas reservas em moeda forte e o desequilíbrio das contas externas imputavam restrições à abertura comercial nos anos 80 (MACARINI, 2009).

A medida mais visível do Plano Collor foi o bloqueio dos haveres financeiros, representados por depósitos em conta corrente, caderneta de poupança e aplicações financeiras em geral. Ressalte-se que a redução da alta liquidez da economia era mais uma ação sobre a qual foi construído um consenso em torno da sua necessidade a partir das experiências anteriores, principalmente as do Governo Sarney (CARVALHO, 2000).

Com o congelamento de preços, a exemplo do ocorrido nas demais situações similares, o diagnóstico era de que haveria a remonetização da economia. Em situação de alta inflação, as pessoas deixavam de reter a moeda com medo da sua desvalorização e procuravam as aplicações que protegessem o seu valor de compra e riqueza (CARVALHO, 2003).

Assim, em momentos de estabilização dos preços, aumentava-se a retenção de ativos líquidos, direcionando-os para o consumo. Esse comportamento realimentava a inflação. O

22 O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Participações (BNDESPAR) era conhecido como “hospital do BNDES” por assumir as empresas insolventes para as quais o banco havia dado financiamento tendo como garantia os seus ativos. Quando não conseguiam pagar, o BNDESPAR assumia a empresa em parte ou totalmente. Entre 1982 e 1985 metade dos investimentos do banco foi usado para socorrer essas empresas. O Governo Sarney vendeu essas companhias (SCHNEIDER, 1992).

bloqueio de liquidez foi um dispositivo da política monetária que visava reduzir a quantidade e velocidade de moeda em circulação na economia para impedir que a remonetização realimentasse a inflação, enquanto as medidas estruturais não produzissem os efeitos esperados (CARVALHO, 2003).

O Plano Collor, como os seus antecessores, conseguiu o seu intento inicial: reduzir a inflação, mas com menos pujança. A inflação que estava em média aproximadamente 71%²³ ao mês, em janeiro e fevereiro de 1990, cai para o patamar mensal de 9,9%, nos três meses seguintes ao seu lançamento (16 de março do mesmo ano). De julho a setembro sobe para a média de 12,5% e no último trimestre do ano atinge 16,0%. A inflação anual ficou em 1.476,71%, mostrando o fracasso do Plano.

Em janeiro de 1991, a taxa mensal de inflação se eleva para 20%. Quando se decidiu lançar o Plano Collor II, que visava corrigir os erros do gerenciamento do seu antecessor, o insucesso foi constatado mais rápido do que a sua primeira versão. O congelamento de preços impôs a queda inicial da inflação, mas jamais atingiu os níveis desejados. Logo se constatou a aceleração dos preços e, no início de maio, a equipe econômica foi substituída.

O Plano Marcílio Moreira, nome do segundo ministro da fazenda do Governo Collor, foi o terceiro e último do mandato. Como ocorreu no governo anterior, o ministro recém nomeado emprestou a sua credibilidade, dando o seu nome ao Plano. De perfil conservador, o novo titular da Economia²⁴ adotou medidas ortodoxas e gradualistas para a estabilização macroeconômica. Suspendeu o congelamento de preços e adotou medidas de juros altos e política fiscal restritiva, o que provocou uma grande recessão, sem que as metas estabelecidas para a inflação fossem atingidas (BRESSER-PERREIRA, 1992).

Apesar de fechar 1991 com uma inflação anual de 480,17%, os índices de preços passaram a subir em níveis mais elevados, atingindo uma média mensal no último trimestre de 24,58%. No ano seguinte, já no ambiente de crise política aguda, a inflação disparou, sem que o governo Collor tivesse a mínima condição de reagir à situação. O Presidente renuncia em 29 de setembro. Assume o seu Vice, tendo que priorizar a montagem do novo governo nos meses seguintes.

23 Foi utilizado o Índice Geral de Preços Deflator Interno da Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI).

24 Durante o Governo Collor o Ministério da Fazenda assumiu o nome de Ministério da Economia.

5.3. O Plano Real: a Conquista do controle da inflação e a primazia do ajuste fiscal

Diante da grave crise política que se seguiu ao *impeachment* de Collor, o primeiro desafio de Itamar Franco – vice-presidente eleito, que completou o mandato – se concentrou nos assuntos da pauta política. Enquanto construía a base de sustentação do seu governo, os problemas na área econômica ganhavam corpo. A inflação crescia mês a mês sem que fosse apresentado qualquer plano para o seu enfrentamento. O custo de vida fechou o ano de 1992 em 1.157,84%. (PORTUGAL, 1993).

A instabilidade política era potencializada pela falta de rumo da economia. De outubro de 1992 a maio de 1993, em oito meses o Governo Itamar Franco tivera três ministros da fazenda, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC), o quarto, assumiu a Pasta. Seguindo o exemplo dos seus antecessores, o Presidente buscou um nome de grande peso nacional (e internacional) para buscar a credibilidade que faltava ao seu Governo.

FHC tinha currículo intelectual respeitável. Professor aposentado compulsoriamente (cassado pela ditadura) da Universidade de São Paulo (USP), havia tido passagens por universidades de prestígio nos Estados Unidos e na Europa. Lecionou na Universidade de Paris-Nanterre, Stanford, Berkeley e Cambridge. Também foi autor de livros e artigos de grande repercussão (INSTITUTO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, 2013).

Na política, FHC estava no seu segundo mandato de senador pelo estado de São Paulo. No primeiro, assumiu a vaga de Franco Montoro de quem era suplente – por ter sido o segundo mais votado da chapa²⁵ –, quando este assumiu o governo de São Paulo em 1983. O outro, que estava em vigência, conquistou no voto pelo PMDB, na esteira da popularidade do Plano Cruzado, durante o Governo Sarney em 1986.

Quando FHC foi convidado para assumir o Ministério da Fazenda, ele já fazia parte do governo Itamar. Ocupava a Pasta das Relações Exteriores. Logo, foi um remanejamento interno, mudança de cadeira com alguns testes já realizados. Conhecia o funcionamento do governo e o trato com o Presidente, tido como pessoa difícil. Além disso, fez parte da articulação para a

25 Na época, nas eleições para o Senado Federal cada chapa podia ter até três candidatos. A chapa mais votada ganhava a vaga e assumia o candidato mais votado. Os demais, pela ordem de votação, ficavam na suplência.

montagem da base política de sustentação do mandato, que já nasceu com a missão de fazer a transição para eleição de um novo mandatário, que seria eleito em dois anos.

Assim, a nomeação de FHC respondia à necessidade de o Ministro da Fazenda ser capaz de angariar suporte político fora e dentro do governo. Internamente era preciso que o condutor das finanças públicas fosse capaz de se impor aos demais colegas de ministério para fazer a coordenação necessária à aplicação das medidas de combate à inflação. A falta dessa condição havia minado a gestão dos seus antecessores.

A partir dos anos 80, com as sucessivas crises econômicas, evidenciadas pelos baixos índices de crescimento e inflação alta, que resultavam em queda da lucratividade das empresas, baixos salários e desemprego, os ministros da fazenda passaram a ter papéis mais amplos do que os demais ministros setoriais.

Acrescente-se que, com a redemocratização, a censura prévia sobre a imprensa se extinguiu, crescendo o poder da mídia na intermediação da informação entre o Estado e a sociedade. A representação social dos ministros da fazenda passou a ser critério importante para a sua escolha. Os dois fenômenos, aceitação política e imagem positiva, potencializaram as chances de FHC no comando da economia.

Segundo Renault (2008), a representação social – entendida como o conhecimento socialmente construído sobre um assunto ou pessoa veiculado em mensagens e imagens midiáticas – intervém na difusão e assimilação individual e coletiva da interpretação do seu conteúdo, servindo de guia para a percepção da realidade diária. Ao mesmo tempo, as representações sociais contêm interpretações de mundo que refletem os interesses dos grupos que as forjam. Não são neutras, buscam impor os interesses de um segmento social aos demais.

Renault (2008), em pesquisa relativa às notícias sobre FHC nos principais jornais e revistas do país na época²⁶, a partir da sua escolha para Ministro da Fazenda e sua posse, até as eleições presidenciais em outubro de 1994, constatou a construção favorável da imagem de FHC como intelectual e político.

Antes da formulação de um plano econômico de combate à inflação, era necessária a construção das condições políticas para dar suporte às medidas que imporiam perdas diferenciadas aos grupos sociais. O processo inflacionário datava de longo prazo, com várias

²⁶ Pelo critério de volume de tiragem: Estado de São Paulo, Folha de São Paulo, Gazeta Mercantil, Jornal do Brasil, O Globo e as revistas Isto É e Veja.

tentativas de solução e erros. Além do sintoma do desajuste estrutural da economia, a cada plano socializava-se perdas, principalmente para os mais pobres, mas também favorecia outras parcelas da sociedade. Isso porque, a estabilização redistribuiria os recursos coletivos e, provavelmente, provocaria um novo rearranjo das relações sociais.

O aumento da pluralidade dos tipos de organizações representativas dos diversos grupos sociais e a perda material da força do Estado impunha a necessidade da construção de um pacto de dominação política distinto do modelo nacional desenvolvimentista, em desagregação, para garantir a autoridade do governo sobre o Estado (SALLUM JR, 2000).

Segundo a lógica weberiana (WEBER, 2000) de poder como uma relação bidimensional, em que o exercício do poder de um grupo sobre o outro requer certo grau de aceitação, a dominação de classe não se transforma em direção do Estado de forma automática.

uma classe dominante não se transforma em dirigente a menos que consiga organizar-se e universalizar os seus interesses na sociedade; e isso não ocorre a menos que lideranças políticas encontrem uma “fórmula política” que permita a adesão da maioria das forças políticas em presença. (SALLUM JR, 2000, p. 31)

Passada a fase de montagem da nova equipe econômica – que, com algumas mudanças, acompanharia FHC nos seus dois mandatos –, menos de um mês da posse, foram lançadas as primeiras medidas de combate à inflação. O Plano de Ação Imediata (PAI) respondia às expectativas expressadas antecipadamente do que seria a gestão econômica do novo ministro. Sem sustos no mercado e com foco no controle (congelamento) do gasto público.

Segundo Portugal (1993), partindo do diagnóstico de que o principal problema causador dos desajustes da economia era a crise fiscal do Estado provocada pelo desequilíbrio entre receitas e despesas das contas públicas, o PAI propôs um corte de U\$ 6 bilhões²⁷ dos gastos previstos no orçamento do ano em curso. Embora a redução fosse considerada insuficiente, o seu peso era grande se se considerar que o governo só tinha de fato o controle sobre U\$ 14 bilhões, pois o restante correspondia a despesas protegidas por lei ou se destinavam ao pagamento da dívida pública. Ressalte-se que todas essas despesas são classificadas orçamentariamente como de custeio.

27 Antes do plano Real, o Dólar americano é fartamente usado como unidade de conta na literatura econômica e na imprensa, pois devido alta inflação as moedas nacionais perderam credibilidade.

O PAI também incluiu entre as suas medidas dois Projetos de Lei. Um que refinanciou as dívidas dos estados e municípios com a União, de cerca de U\$ 33,4 bilhões, em 20 anos com parcelas anuais de 9% das suas receitas tributárias no primeiro ano, depois se elevando para 11%. E outro que estabelecia o limite de 60% dos gastos com a folha de pagamento de pessoal de cada ente da Federação. O Plano também previa concluir as privatizações das empresas dos setores de siderurgia, petroquímica e fertilizante e iniciar a dos setores de energia elétrica e de transporte ferroviário (ANGELO; COUTO, 2008; PORTUGAL, 1993).

O PAI foi considerado insuficiente, pois as medidas iniciais não alteraram a trajetória ascendente da inflação, que fecharam o ano de 1993 em 2.708,39%, a maior da história. Entretanto, o Plano estava na direção das expectativas das elites econômicas retratadas na grande imprensa, que haviam elegido a questão fiscal – desequilíbrio das contas públicas – como o principal causador dos desequilíbrios macroeconômicos do país. A insuficiência da dose foi o argumento usado. Este é o recorrente diagnóstico da ortodoxia liberal quando o remédio prescrito pelas suas formulações não funciona.

Segundo Nobre e Freire (1998), a provisoriedade foi uma característica das medidas econômicas aplicadas por FHC à frente do Ministério da Fazenda e depois na gestão do Plano Real no seu primeiro mandato presidencial. A estratégia pragmática de ação gradual buscava agregar forças convergentes e isolar a oposição não conciliável. O objetivo era formar uma coalizão que lhe desse o apoio político necessário para outras iniciativas mais profundas rumo a reformas estruturais liberalizantes, que visavam alterar o modelo nacional desenvolvimentista.

Em sete de dezembro de 1993, foi lançado o Plano Real, com o objetivo de promover a estabilização macroeconômica. Mais uma vez, sem sustos no mercado e com congelamento de despesas públicas. O novo Plano era composto de três fases. Cada uma refletia um objetivo específico de combate ao processo inflacionário. Mas também cumpriram papéis de angariar apoio políticos para a equipe econômica capitaneada por FHC.

A primeira fase foi o aprofundamento do ajuste fiscal, com cortes de despesas públicas. E novamente, iniciou-se com as medidas de consenso, graças à imagem da Administração Pública como um problema, criado pela representação social negativa do Estado. A segunda, iniciada em 28 de fevereiro de 1994, foi a criação Unidade de Real de Valor (URV), um superindexador de todos os preços em Cruzeiro Real (moeda oficial do país na época), que paulatinamente foram cotados em quantidades de URV. Na terceira fase, completou o Plano com

a mudança da moeda vigente para o Real, ocorrida em 1º julho de 1994, foi anunciada com antecedência (MERESSI, 1999).

URV foi um indexador de preços reajustado diariamente, seguindo a variação cambial e índices de inflação oficial. A sua função era fazer um alinhamento de “todos os preços relativos da economia durante o período de coexistência das duas moedas. Terminada essa fase, seria inserido o novo padrão monetário, o Real” (MERESSI, 1999, p. 41). A moeda inflacionada (ruim) seria substituída pela nova (boa) sem a transmissão da contaminação da inflação passada. Para a população, a última fase do Plano foi a mais visível por ter a concretude da troca do meio circulante.

Tradicionalmente a moeda tem três funções básicas: 1) unidade de conta; 2) meio circulante e; 3) reserva de valor. A primeira responde à necessidade prática de se ter uma unidade padrão para se fazer as contas de tudo que se pode atribuir um preço. A segunda, que decorre da primeira, a moeda é usada como intermediário das trocas entre os agentes nas transações econômicas. A terceira deriva das outras duas, é a capacidade de a moeda estocada ser uma forma de guardar patrimônio, pois, entre o momento da obtenção de moeda e o do seu uso, os indivíduos podem optar por entesourar parte dos seus ativos para gastar no futuro (SIMONSEN; CYSNE, 1992).

A inflação elevada corrói as três funções, principalmente a primeira e a terceira. Com a variação dos preços persistentemente para cima, fica difícil saber como mensurar o preço (relativo) de um determinado bem ou serviço comparativamente aos demais. Assim, as pessoas não guardam a moeda porque o seu valor de compra cai rapidamente. Para contornar esta situação, adotam comportamentos adaptativos frequentes em busca da proteção das suas finanças, o que gera instabilidade das relações sociais.

Após 1º de julho de 1994, o Real incorporou as três funções da moeda, sem absorver a hiperinflação passada. Nas palavras de FHC, a URV foi “a invenção de uma hiperinflação controlada, tentar ajustar os preços e fazer com que a população tivesse mais referência, um padrão de valor.” (SALLUM JR, 1997, p. 13).

Na prática, esse mecanismo substituiu os congelamentos e sequestros de valores dos planos anteriores, que causaram instabilidade e insegurança econômica generalizada. Além de permitir uma adaptação gradualista dos agentes econômicos e da população à lógica do Plano,

indo ao encontro das expectativas da sociedade brasileira que estava cansada e desacreditava nas mudanças abruptas dos planos anteriores.

O gradualismo e calendário da implantação das fases estavam correlacionados com a busca da legitimidade da liderança de FHC e/ou o calendário eleitoral. As medidas abruptas causam perdas reais, ou a sensação delas, de forma diferenciada nos diversos seguimentos da sociedade que reagem. A ação gradual permitiu avanços e recuos táticos frente à reação, abrindo espaço de composição de forças e isolamento da oposição. Planos econômicos são instrumentos de ação pública que, como tais, se inserem dentro de uma perspectiva de poder.

O Plano Real de estabilização econômica esteve correlacionado com a construção da candidatura de FHC à presidência num momento de consolidação da democracia representativa e alteração do modelo econômico no país, simultânea à mudança do contexto internacional de liberalização da economia. Esses dois fenômenos interagiram e abriram a oportunidade política para a redefinição da relação do Estado com a sociedade.

Em sintonia com a onda ideológica dominante, centrada no descrédito do Estado e na liberalização da economia à iniciativa privada; integração dos mercados globais financeiros e de bens, o Plano Real adotou as âncoras fiscal, monetária e cambial para segurar a subida dos preços (MERESSI, 1999).

A primeira, a âncora fiscal, foi iniciada antes mesmo do lançamento do plano com cortes nos orçamentos e privatização de empresas. Tinha a função de reduzir o tamanho do Estado com o objetivo de liberar recursos para a iniciativa privada investir. Para FHC, o “setor público era o empecilho para o crescimento” (SALLUM JR, 1997, p. 12).

A segunda, a âncora monetária, visava à redução da liquidez da economia, pois em planos anteriores a queda abrupta da inflação provocou o aumento da moeda em circulação (o fenômeno da remonetização), que foi direcionada para o consumo e pressionou os preços para patamares maiores.

A terceira, a âncora cambial, foi instrumentalizada pela valorização do Real em relação ao Dólar americano, o que reduziu o valor dos bens importados. Ela teve a função de abrir o mercado nacional aos produtos estrangeiros para suprir complementarmente à demanda interna. Ao expor a produção interna à concorrência internacional, os produtores nacionais ou baixavam os seus preços ou perdiam uma parcela do mercado.

O Plano obteve sucesso no seu objetivo inicial e principal de reduzir a inflação abruptamente, conforme demonstrado na tabela abaixo. De uma inflação média de 43,23% ao mês no período de janeiro a junho de 1994, ela caiu para o patamar médio de 2,88% no segundo semestre do mesmo ano. Já no primeiro mês de sua execução em julho, ela reduziu de 46,58% no mês anterior para 5,47%, mantendo a trajetória de queda progressiva.

Tabela 3: Inflação mensal de 1994 pelo IGP-DI

jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
42,19	42,41	44,83	42,46	40,95	46,58	5,47	3,34	1,55	2,55	2,47	0,57

Fonte: FGV, elaboração própria.

De 1995 até 2002, período que compreende o início e o término dos dois mandatos sucessivos de FHC na presidência, a inflação média anual foi de 12,49% ao ano²⁸. O que representa um patamar cerca de dez vezes menor do que os registrados entre 1986, início do governo Sarney, e 1994, último ano de Itamar Franco como Presidente.

O sucesso inicial do Plano Real gerou o aumento da popularidade do governo Itamar e viabilizou a candidatura do seu Ministro da Fazenda, FHC, candidato oficial, que antes mesmo da plena execução de todas as medidas, em 30 de março de 1994, deixou o cargo para concorrer à presidência da República. A vitória em primeiro turno demonstra o valor político do feito. Entretanto, o bônus eleitoral não é absoluto. A glória do primeiro momento que garantiu a eleição não se transformou em suporte político institucional de forma estável.

O modelo nacional desenvolvimentista já de longa data decadente, foi posto em cheque com a abertura comercial e valorização do câmbio. Esse modelo foi a base material de apropriação da renda nacional, que deu suporte ao pacto de dominação hegemônico desde a Era Vargas. Para superar a crise de hegemonia política – entendida como o excesso de fragmentação de poderes –, que comprometia a governabilidade instalada a partir dos anos oitenta, era necessária a formação de um novo modelo econômico para dar suporte ao bloco no poder (NOBRE; FREIRE, 1998).

28 Se for considerada a média de 1995 a 2001, retirando 2002, ano eleitoral de forte turbulência econômica, devido à desconfiança dos aplicadores financeiros da provável vitória de Lula na eleição presidencial e a sua confirmação no final do ano, a média caiu para 10,50%.

Para isso, entretanto, antes de mudar o modelo econômico foi preciso dar estabilidade ao existente, o que significava superar os desequilíbrios estruturais da economia que geravam a inflação, que, por sua vez, implicava em introduzir alterações na apropriação da renda nacional.

O Plano Real foi um projeto de refundação econômica desenhado para conter em si mesmo pelo menos os instrumentos inicialmente necessários para também criar, e recriar, condições políticas para seu gerenciamento, isto é, para administrar a referida e herdada crise de hegemonia (NOBRE e FREIRE, 1998, p. 124).

A queda e a manutenção da inflação no patamar de um dígito anual foi uma vitória política. Mas a forma de integração econômica internacional do país alterou o modelo de desenvolvimento subordinado do capitalismo brasileiro, que, em conjunto com a falta de hegemonia política, provocaram o estreitamento das condições de gerenciamento da política e da economia nacional. Isso porque a manutenção dos preços em patamares baixos passou a estar subordinada aos movimentos da economia internacional.

5.4. Conclusão

De fracasso em fracasso, o combate ao processo inflacionário passou a ocupar a posição de destaque na cena política nacional durante a segunda metade da Década de 1980 e primeira da seguinte, em detrimento de outras bandeiras que mobilizaram a sociedade nas conquistas da reconstrução da democracia representativa.

Com o diagnóstico de que a dinâmica inflacionária era provocada pelo gasto público acima das suas possibilidades, as propostas para o setor público foram adotadas para reduzir o tamanho do Estado, que foi visto como um problema a ser superado, o que era aderente à visão das correntes ideológicas dominantes.

O sucesso do Plano Real no seu principal intento, que era o controle da inflação alta, proporcionou ao seu principal articulador, FHC, a eleição para a Presidência da República em primeiro turno, mas foi insuficiente garantir a hegemonia política necessária à superação do modelo econômico nacional desenvolvimentista. A estabilização monetária ocorreu dentro dos limites da apreciação cambial e da abertura comercial, em um novo formato de integração

subordinada da economia nacional com o mundo, o que provocou o estreitamento das possibilidades de gestão da política econômica do país.

6. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PRIMAZIA DO AJUSTE FISCAL E A INSTABILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA A ÁREA DE INFRAESTRUTURA

O objetivo deste capítulo é demonstrar como o ajuste fiscal se tornou o mecanismo para o controle da inflação, que era a principal meta da política econômica que se seguiu ao Plano Real. Essa opção de gestão da economia subordinou as demais decisões de governo durante os dois mandatos de FHC e o primeiro de Lula.

Com esse objetivo, o orçamento foi usado como instrumento de controle da despesa para a geração de superávits primários destinados ao pagamento da dívida pública. Isso foi possível graças às transformações que o orçamento passou nas duas últimas décadas do Século XX. As alterações na estrutura orçamentária institucionalizaram as medidas de curto prazo, o que ensejou a instabilidade do fluxo de recursos para o investimento público e tiveram impactos negativos sobre as políticas públicas de infraestrutura.

6.1. A primazia do ajuste fiscal para o controle da inflação no modelo econômico liberal

Segundo Oliveira e Turolla (2003), o binômio câmbio valorizado e abertura comercial se afirmaram como as principais opções de política econômica para a neutralização da inércia inflacionária no primeiro mandato de FHC, pois foi o principal componente da ancoragem dos preços domésticos aos internacionais. Essa escolha provocou efeitos colaterais, que criaram instabilidades nas duas gestões de FHC. Os principais foram: déficit nas contas externas, aumento do endividamento público e queda na produção nacional.

No imediato pós-Plano Real, foi adotado o câmbio fixo de bandas cambiais com a fixação de duas faixas de valores, um mínimo e outro máximo, para a flutuação da moeda nacional em relação ao Dólar. Essa foi a estratégia para manter o Real valorizado. Isso implicou o aumento das importações, que não compensado pelas exportações, criou um desequilíbrio

estrutural na balança de pagamentos e provocou a queda das reservas internacionais rapidamente. Com a vulnerabilidade externa, houve perda da autonomia da política monetária, pois, para compensar os saldos comerciais negativos, foi preciso atrair capitais internacionais. A elevação das taxas de juros internos foi o mecanismo usado para viabilizar a entrada de dólares para fechar as contas internacionais (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

Entretanto, os capitais que afluíram para o país foram as aplicações de curto prazo e voláteis (*smart money*), aplicados em ativos financeiro por grandes agentes econômicos. Da mesma forma que esses capitais entravam, saíam abruptamente com os primeiros sinais de crises financeiras internacionais (MERESSI, 1999; CARNEIRO, 2000b).

O aumento da dependência dos capitais de curto prazo, ocorrido a partir do lançamento do Real e diante da instabilidade dos mercados financeiros internacionais, criou um mecanismo que forçava a elevação contínua das taxas de juros básicos da economia nacional para garantir a entrada e/ou permanência das aplicações dos capitais externos, o que pressionava as contas públicas. Dessa forma, as opções de manejo da política monetária e cambial contaminaram a situação fiscal (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

O modelo pressionou as finanças públicas de duas formas. Primeiro, os juros altos incidiam sobre a dívida pública: quando maior a taxa, mais rápido crescia o estoque da dívida interna. Segundo, a moeda estrangeira que entrava no país era convertida em Real, para que o excesso de liquidez não se tornasse em pressão inflacionária, títulos públicos eram lançados para a sua esterilização: o que também impactou negativamente a dívida pública. Assim, o endividamento público foi usado para absorver a liquidez da economia e os efeitos dos juros altos (CINTRA, 2005).

Outro fator que agravou a situação das finanças públicas foi o aumento do déficit primário, causado por questões estruturais. A alta inflação mascarava o desequilíbrio entre as receitas e as despesas do Estado. Isso ocorria devido à fixação da despesa em valores nominais no orçamento público, enquanto as receitas eram corrigidas por indexadores monetários. Dessa forma, havia uma diferença em favor do Estado entre o valor nominal dos compromissos do setor público e o seu valor real no momento do pagamento. A inflação funcionava como um tributo. Com a estabilização dos preços, o governo perdeu o imposto inflacionário.

Concomitantemente, do lado da produção, a velocidade da abertura comercial e a apreciação cambial impuseram uma competição predadora para os produtos nacionais frente aos importados. Esses fenômenos provocaram a perda de receita do setor público e privado e impactou negativamente a capacidade de investimento do País, o que gerou a estagnação econômica, o desemprego e subemprego e a queda dos salários reais. Essa situação se seguiu ao Plano Real por quase uma década, nove anos (CARNEIRO, 2000).

O consenso, firmado ao longo da Década de 1980 e primeira metade dos anos 90, sobre a premência em domar a inflação e que o desequilíbrio orçamentário da Administração Pública era o seu principal causador, colocou-os em destaque na pauta de discussão. Esse foi o solo fértil para a construção da lógica do inevitável. Ou seja, de que não havia alternativa à política econômica implantada com o Plano Real (NOBRE; FREIRE, 1998).

Nobre e Freire (1998) desenvolveram os conceitos de “estabilização imperfeita” e “política difícil” para designar o gerenciamento político e da economia no primeiro mandato de FHC, que ocorreu no contexto de instabilidade política e econômica, frente à nova forma de inserção internacional do capitalismo nacional na economia globalizada e simultânea a busca de alternativas de um novo modelo econômico em substituição ao nacional desenvolvimentismo.

Como já mencionado, o grupo que conseguiu a façanha da superação da inflação e atacou o gasto público com medidas drásticas se fortaleceu. Mas o feito foi insuficiente para construir uma nova hegemonia política e econômica forte o suficiente para impor as perdas, decorrentes das mudanças de modelo econômicos, aos setores da sociedade atingidos. Isso obrigou FHC fazer uma gerência miúda, de avanços e recuos, para testar as possibilidades de avanço, mas sempre retornava para a trincheira da defesa do Real a cada ameaça de crise financeira internacional (NOBRE; FREIRE, 1998).

Foi o que ocorreu nas quatro crises financeiras internacionais dos anos 90 (as crises do México, em 1994; da Ásia, em 1997; da Rússia, em 1998 e a do próprio País, em 1999). Em todas, o remédio foi o mesmo: o aumento dos juros internos, para estancar a evasão de divisas, e cortes orçamentários, para gerar excedentes de recursos para sinalizar a capacidade de honrar a dívida pública.

Segundo Oliveira e Turolla (2003, p. 197), a política econômica do primeiro mandato de FHC “foi bem sucedida no tocante à consolidação da estabilidade monetária, tendo logrado produzir deflação em alguns índices de preços ao consumidor, mas mostrou-se insustentável devido à acumulação contínua de passivos públicos e externos.” Esses passivos criaram desequilíbrios que se constituíram em um arrasto restritivo à gestão econômica do seu segundo mandato.

Em verdade, antes mesmo de iniciar o segundo mandato, a política econômica de FHC sofreu alterações, mas sem mudar as suas características básicas. Houve mudanças nos instrumentos da gestão macroeconômica nas áreas fiscal, monetária e cambial. O objetivo dessas mudanças era fazer os ajustes pontuais para reverter os desequilíbrios da economia provocados pela instabilidade do modelo econômico implantado com o Plano Real.

Em outubro de 1998, poucos dias depois da vitória de FHC em primeiro turno para um segundo período na Presidência, foi anunciado o Programa de Ajuste Fiscal (PAF), que tinha o objetivo de gerar superávits primários para estabilizar a razão entre a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e o Produto Interno Bruto (PIB) (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

O raciocínio básico era, conhecida a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), calculava-se o montante que deveria ser economizado pelo governo para pagar uma parte dos juros e encargos, suficiente para que o estoque da dívida em relação ao PIB se estabilizasse ou, na melhor hipótese, se reduzisse. A partir desse momento, as metas de Resultado Primário (RP)²⁹ passaram a sintetizar a capacidade de o governo manter a trajetória de sustentação da dívida pública e, por extensão, da qualidade da gestão das finanças governamentais, dentro da perspectiva da ortodoxia liberal de gestão macroeconômica.

Na área do câmbio, logo no início do segundo mandato, em 13 de janeiro de 1999, houve o relaxamento da âncora cambial, em que o sistema de bandas foi substituído pela flutuação “suja”, na qual o Banco Central não fixava as faixas de variação da relação Real/Dólar, mas fazia intervenções no mercado, comprando ou vendendo Dólar, para induzir os agentes financeiros a praticarem a cotação julgada ideal pela equipe econômica (CINTRA, 2005).

29 O Resultado Primário é medido pela diferença entre o total das receitas não financeiras do governo menos o total das despesas não financeira.

O objetivo da mudança foi impedir que a correção da defasagem da taxa de câmbio, que havia sido diagnosticada desde o início do Plano Real, aprofundasse a crise cambial vivida pelo país naquele momento. Com o regime de câmbio fixo, praticado no momento anterior, o BACEN estava obrigado a comprar e a vender moeda forte para manter a cotação dentro das bandas estabelecidas. Ao adotar a flutuação “suja”, na qual não havia uma predefinição de faixas de variação, o governo deixava o mercado assumir parte do risco cambial, sem a necessidade de comprometer as reservas internacionais para defender o Real. A introdução do regime câmbio flutuante foi uma medida extrema para evitar uma nova moratória do País.

Em maio de 1999, foi introduzido o regime de metas de inflação, que se tornou o principal instrumento da política monetária. A partir da definição de uma meta de inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) calculado pelo IBGE, com intervalos mínimo e máximo de tolerância para a sua variação, todos definidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)³⁰, a política monetária passou a ser executada para perseguir a meta de inflação estabelecida com um ano e meio de antecedência (CINTRA, 2005).

No regime brasileiro de metas de inflação, a taxa de juros básica da economia (Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC) é o principal instrumento da política monetária para perseguir a inflação desejada. Ela é fixada para regular o nível de atividade econômica em função da inflação prevista e do hiato do produto³¹. Assim, as alterações da SELIC seriam feitas para calibrar o nível de atividade econômica no nível abaixo do produto potencial e/ou da inflação prevista (CINTRA, 2005).

Segundo Barbosa e Souza (2010), no início dos anos 2000, o BACEN pressupunha que o potencial de crescimento do PIB era de 3,5% ao ano. Isso significava que, em sendo fixada uma meta de inflação, a taxa de juros deveria ser estabelecida para permitir que o nível de atividade econômica ficasse abaixo do produto potencial, pois, caso o país estivesse crescendo num ritmo superior, haveria a pressão inflacionária.

30 O CMN é formado pelos ministros da Fazenda e Planejamento e pelo Presidente do Banco Central.

31 Hiato do produto é a diferença entre o produto praticado, que é o nível de atividade econômica corrente, e a capacidade de produção da economia, usando todos os seus recursos (produto potencial) sem provocar o desequilíbrio de preços. (DORNBUCSH; FISCHER, 1991).

Com a sua simplicidade aparente, o regime de metas de inflação, um instrumento de gestão macroeconômica, camufla as escolhas de política econômica feitas. Ao adotar o produto potencial de 3,5% nos seus modelos para a formulação da política monetária, o BACEN era direcionado a adotar taxas de juros elevadas para restringir o crescimento da economia quando ela se aproximasse desse nível e/ou quando perspectiva da inflação futura, pesquisada junto aos aplicadores financeiros, estivesse acima da meta.

Assim, o modelo econômico continuou a colocar o ajuste fiscal como variável dependente do equilíbrio da economia, pois a taxa básica de juros era a variável independente do modelo. Todos os demais instrumentos, câmbio e resultado fiscal, lhes eram subordinados. Dessa forma, quando maior a SELIC, maior deveria ser o superávit primário para gerar excedentes para estabilizar a relação dívida/PIB.

Em conjunto, a tríplice mudança dos instrumentos da política macroeconômica implantada no segundo mandato de FHC: resultado primário alto, câmbio flutuante e metas de inflação não modificaram a lógica do modelo econômico, pois elas foram implantadas dentro da mesma perspectiva ideológica de gestão econômica. O que se buscava era consolidar os instrumentos macroeconômicos e amenizar a instabilidade da economia nacional nos momentos de crises financeiras internacionais, provoca pela fragilidade financeira externa da economia nacional provocada pelo modelo de política macroeconômica adotada.

A tríplice mudança de regime foi sedimentada com a assinatura de um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998. Embora tenham sido em grande parte anteriores ao acordo com o Fundo, as novas diretrizes de política foram transformadas em compromissos de desempenho no âmbito do acordo e de suas revisões subsequentes (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003, p. 198).

Desde a moratória unilateral da dívida declarada por Dilson Funaro em 1987, no rastro do fracasso do Plano Cruzado, o país não havia feito novos acordos com o FMI, embora mantivesse o relacionamento com o Fundo. À crise da dívida do México em 1994-1995, se seguiram a da Ásia, em julho de 1997, e a da Rússia, em agosto de 1998. Pelo efeito contágio, o Brasil, naquele momento, era considerado o próximo candidato de um colapso cambial (ALMEIDA, 2012; ALDRIGHI; CARDOSO, 2009).

O Acordo com o FMI, em outubro de 1998, foi a busca de aval do Fundo para o País frente aos grandes aplicadores financeiros internacionais, que ameaçavam retirar o seu capital dos mercados emergentes ao primeiro sinal de insolvência. Essa condição se prolongou até 2005 com quatro acordos, que totalizaram US\$ 80,1 bilhões, dos quais o Brasil sacou US\$ 58 bilhões (CINTRA, 2005).

O Acordo inicial foi pautado por um programa de ajuste fiscal. Um mês após evoluiu para o desembolso preventivo de US\$ 41,5 bilhões, com a participação do FMI, Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e dos países membros do Banco de Compensações Internacionais (BIS) (ALMEIDA, 2012; ALDRIGHI; CARDOSO, 2009).

Após o Acordo com o FMI (e demais organismos internacionais), vários dos dispositivos dos instrumentos de gestão macroeconômica (por exemplo, DLSP, NFSP, RP) passaram a ser usados como indicadores de monitoramento da situação fiscal do País, inclusive alcançando os governos subnacionais e empresas estatais não financeiras. À eles foi associada a representação social da imagem de responsabilidade fiscal, de transparência das contas públicas e, por extensão, da sua natureza técnica dita isenta de interferência política.

No conjunto, esses conceitos se constituíram nos requisitos da suposta credibilidade da condução da economia. Eles reforçaram os argumentos consolidados ao longo dos anos 90 e início do Século XXI e difundidos pelos organismos internacionais de que só existe uma macroeconomia: a certa, que não é de direita ou de esquerda, porque a técnica é politicamente neutra. A expressão TINA (*There Is No Alternative*) sintetiza essa cadeia argumentativa (PAULANI, 2003).

Entretanto, a doutrina não associa o trinômio câmbio valorizado, abertura comercial e altas taxas de juros à responsabilidade fiscal. Dessa forma, os ajustes desses modelos macroeconômicos ocorriam pela política fiscal contracionista e redutora das funções do Estado.

A tentativa de redução da dívida líquida do setor público como proporção do PIB, convertida em meta junto ao FMI, tornou perversa a execução da política fiscal. Mediante taxas de juros elevadas, taxas de crescimento do PIB baixas e taxa de câmbio flutuante, a estratégia de redução do endividamento público passou a exigir superávits primários crescente, e consequentemente

encolhimento relativo dos gastos sociais e absoluto dos investimentos em infraestrutura pública (CINTRA, 2005, P. 49).

Nos dois mandatos de FHC, a estabilidade monetária foi consolidada como objetivo político máximo a ser atingido, sendo a política fiscal a variável dependente de ajuste do modelo. Com esse propósito, após a crise de 1999, a política econômica foi institucionalizada em três pilares: altas metas de superávit fiscal primário, câmbio flexível e regime de metas de inflação (NOVELLI, 2011).

A política econômica de FHC, substituiu o crescimento econômico, base do nacional desenvolvimentismo hegemônica até as crises dos anos 80, pela estabilidade monetária, com resultados de curto prazo, necessários para garantir o apoio político para as reformas liberalizantes, cujos efeitos eram esperados para o médio e longo prazo.

6.2. A assimilação inicial do primeiro mandato Lula aos pilares da política econômica liberal

O contexto que circunscreveu o primeiro governo Lula foi colocado antes mesmo da sua eleição no segundo turno do pleito, em novembro 2002. Ainda durante a campanha, com o crescimento da chance de vencer a eleição em primeiro turno, os ataques a sua candidatura cresceram. Isso ocorreu ao mesmo tempo em que os indicadores macroeconômicos pioraram muito no segundo semestre.

A inflação atingiu 12,5% anuais e estava em aceleração. Mas a maior fragilidade foi observada no câmbio, que foi de R\$ 2,0 para R\$ 4,0 por Dólar, e a fuga de capitais, que colocou as reservas internacionais próximas ao seu colapso. A situação só melhorou em setembro, quando foi assinado um novo acordo com o FMI – afiançado por Lula – que disponibilizou US\$ 20,8 bilhões ao país. Esse montante mais que dobrou o volume das reservas internacionais do Brasil, as quais passaram a totalizar US\$ 37,8 bilhões (BARBOSA; SOUZA, 2010; MORAIS; SAAD-FILHO, 2011).

A estagnação dos índices de intenção de votos em Lula trouxe de volta para o comando da campanha o fantasma das derrotas anteriores, em 1989, para Collor, e em 1994 e 1998, para FHC. A percepção era de que havia um teto para o crescimento da candidatura, provocado pela aversão de setores da sociedade às propostas históricas do Partido dos Trabalhadores (PT), pois, durante os dois mandatos de FHC, o PT foi a principal força de oposição, com críticas contundentes sobre o modelo econômico implantado a partir do Plano Real, inclusive com proposições de alternativas para a economia, que chocavam com as praticadas.

Para reverter a desconfiança dos grandes aplicadores financeiros, Lula lançou a Carta ao Povo Brasileiro em 22 de junho, antes mesmo de iniciar o horário eleitoral gratuito. Nela, o Candidato declarou que, em um futuro governo do PT, agiria dentro do marco institucional e assumiu o compromisso de manter a estabilidade monetária, preservar o superávit primário, honrar os compromissos do país – entenda-se pagamento da dívida pública e não cancelar as privatizações.

Na sequência, o início do primeiro mandato de Lula (2003 – 2006) foi marcado pelo empenho da nova equipe econômica em acalmar os grandes aplicadores financeiros e reverter as expectativas negativas sobre a condução da economia pelo novo Governo. Não só foram mantidos os instrumentos que ancoravam a política econômica do Governo anterior, como eles foram aprofundados.

A assimilação inicial do primeiro mandato de Lula aos pilares da política econômica liberal provocou um forte debate sobre os rumos do governo. De um lado estavam (os neoliberais)³² – aqueles que defendiam a condução da economia dentro da perspectiva do “consenso neoliberal” – prescreviam o aprofundamento das medidas pró-mercado e a redução do Estado. De outro, os (desenvolvimentistas) mais afinados com as posições históricas do Partido dos Trabalhadores (PT), que defendiam um papel ativo do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico e social. As proposições dos primeiros predominaram nos três primeiros anos (BARBOSA; SOUZA, 2010).

32 A divisão entre neoliberais e desenvolvimentistas foi um artifício usado pelos autores para simplificar o debate. Entretanto destacam que não havia posições homogêneas nos grupos e que divergências sobre os caminhos da política econômica dentro de governos são normais. Nesta tese, adotou-se essa divisão entre os grupos que disputavam a condução dos governos Lula.

A visão neoliberal compreende que o crescimento da economia não está relacionada aos fatores de curto prazo da política macroeconômica. As medidas de estímulo monetário, fiscal e cambial – a manipulação da taxa de juros, o investimento público e a desvalorização cambial – teriam nenhum ou até impacto danoso sobre o nível da atividade econômica (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Para essa corrente, a aceleração do crescimento ocorre com a institucionalização de um ambiente favorável ao investimento privado, que seria mais produtivo que o público. Logo, “reformas estruturais” pró-mercado, no nível microeconômico, deveriam diminuir a interferência do Estado nas decisões do setor privado e o ajuste fiscal – corte de impostos e de despesa – deveria reduzir a interferência do governo na economia para dar espaço às forças livres do mercado. Ao mesmo tempo, na lógica da *TINA*, o espaço da macroeconomia fica reservado para o único modelo possível, a tríplice: metas de inflação, superávit fiscal elevado e câmbio flutuante, que se tornou a imagem da estabilidade monetária e da gestão econômica responsável (BARBOSA; SOUZA, 2010; PAULANI, 2003).

Essa visão se concretizou no Governo Lula com a concepção conservadora de produto potencial em 3,5 % do PIB durante o período 2003-2005, dentro do sistema de metas de inflação. Ao se pressupor que, acima desse patamar de crescimento, a inflação alta voltaria, as taxas de juros foram calibradas num nível elevado e ao Estado foi relegada a função de gerar altos superávits primários para manter a relação dívida pública/PIB. A estratégia prescrevia que, no longo prazo, o crescimento econômico seria materializado de forma gradual e equilibrado (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Em 2003, as metas de resultado primário aumentaram e, conforme tabela 4 abaixo, foi mantida a trajetória de elevação contínua da taxa de juro básica da economia iniciada no segundo semestre de 2002. A SELIC foi fixada em 25,50% no primeiro mês do governo Lula e elevada para 26,5% no seguinte, o que era o maior valor nominal da taxa desde o início do sistema de metas de inflação. Além disso, houve a continuidade de dirigentes identificados com a ortodoxia liberal em posições-chave no Banco Central e no Ministério da Fazenda, (BARBOSA; SOUZA, 2010; NOVELLI, 2010).

Tabela 4: Superávit Primário do Setor Público em Porção do PIB (%)

ANO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SUPERÁVIT/PIB	0,36	-0,10	-0,97	0,01	3,19	3,71	3,68	3,91	4,32	4,61	4,84

Fonte: (BIASOTO JR; AFONSO, 2006).

O resultado da política econômica restritiva, pró-cíclica, foi a desaceleração da economia, que entrou em recessão técnica (queda de dois trimestres consecutivos). O resultado da opção por um forte ajuste fiscal recaiu principalmente – como foi comum desde a Década de 1980 – sobre o investimento público, o qual reduziu de 1,1% em 2002 para 0,3% do produto Interno Bruto (PIB) em 2003, impactando o crescimento econômico, que registrou um crescimento pequeno de 1,1% em 2003 (BARBOSA; SOUZA, 2010).

Em 2004, houve uma recuperação parcial do crescimento econômico, puxado pelo relaxamento do aperto monetário iniciado em meados de 2003, com a redução da SELIC a partir de julho e sua estabilização em torno de 16,33% (valo médio da meta fixada durante o ano de 2004). Em acréscimo, houve o aumento das exportações puxado pela forte expansão da economia internacional (BARBOSA; SOUZA, 2010; BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2013).

Em 2004, também se iniciou a recuperação do salário mínimo, o aumento dos benefícios dos programas de transferência de renda e a expansão do crédito. Essas foram as principais alterações do Governo Lula, nos seus três primeiros anos do primeiro mandato, em relação às grandes linhas da política econômica do seu antecessor.

Com o crescimento do PIB registrado em 5,7% em 2004, portanto muito acima do produto potencial de 3,5% usado pelo BACEN como referência limítrofe de capacidade de expansão da economia, a autoridade monetária inicia uma nova série de aumento da SELIC, que repercutiu em elevação da taxa real de juros e que, por sua vez, freou a atividade econômica. Com isso, o crescimento econômico recuou para 3,2% do PIB em 2005 (BARBOSA; SOUZA, 2010).

6.3. O orçamento público como instrumento de controle dos recursos do Estado

As transformações do orçamento público na esfera federal a partir dos anos 80, inclusive do modelo constitucional, foram formatadas para permitir o ajuste fiscal pela centralização do controle dos compromissos do Estado no instrumento. Medidas foram implantadas para reverter a fragmentação da alocação dos recursos públicos e da gestão financeira, que incluía a autonomia da Administração Indireta.

A desconcentração administrativa, formalizada pelo Decreto-Lei 200/67, criou as condições para que a Administração Pública Indireta preenchesse as lacunas do setor produtivo no pacto nacional desenvolvimentista. Empresas estatais e autarquias foram criadas para ampliarem a capacidade de ação do governo nas áreas de produção, infraestrutura, comercialização e fomento produtivo. Concomitantemente, foi constituída uma burocracia especializada capaz de atuar ativamente nas “principais áreas da atividade econômica, emprestando ao sistema uma racionalidade difícil de conceber numa economia marcada pelo atraso na constituição das classes e dos mercados”. O Estado se tornou o garantidor da acumulação privada. Portanto, era um agente endógeno do capitalismo nacional (BIASOTO JR, 1995, p. 6).

A crise econômica da Década de 1980, que coincide com o ocaso da ditadura, expôs o esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista, principalmente do modo de intervenção do Estado na economia. Essa relação é especificada nas palavras a seguir.

É importante atentar para o fato de que esta crise não pode ser confundida com um mero desajuste das contas de receitas e despesas do Estado. Sua natureza transcende os aspectos conjunturais da execução corrente das contas fiscais para se localizar na própria forma de inserção do Estado na economia brasileira e para se referir à estruturação do Estado brasileiro, especificada em seus órgãos, compromissos e esfera de ação (BIASOTO JR, 1995, p. 5).

A maior complexidade da economia e da sociedade engendrou fissuras na hegemonia política. Se até meados dos anos 70 o Estado, por meio de diversos órgãos, era considerado agente da dinâmica do crescimento econômico, a partir da crise iniciada no início dos anos 80, foi colocado como o principal responsável pelos desequilíbrios da economia.

Vale, nessa nova perspectiva, lembrar que a importância da presença estatal, antes consensual entre os agentes econômicos, passou a ter o veto dos principais setores empresariais, que deixaram de ver no Estado um elemento dinâmico dentro do processo (BIASOTO JR, 1995, p. 14).

Isso ocorreu porque, diante da crise econômica internacional com o esgotamento dos créditos externos para o país, o setor público passou a assumir a responsabilidade pelo financiamento favorecido aos vários segmentos produtivos do setor privado, quer seja por subsídio e avais, via política cambial quer seja pela assunção da dívida privada. Outro tipo de favorecimento dos agentes privados foram as subcorreções das tarifas públicas, usadas para conter os seus impactos sobre a inflação. No conjunto, essas ações representaram uma transferência de recursos do setor público para o privado que, em parte, foram aplicados no mercado financeiro em títulos públicos (BIASOTO JR, 1995).

Para alavancar os recursos internos necessários à compensação da perda do financiamento externo e com o Estado necessitando de recursos em volumes crescentes, a dívida pública mobiliária passou a ocupar posição destacada no sistema financeiro nacional. Em decorrência, os títulos públicos passaram a oferecer elevadas taxas de juros no mercado financeiro para atrair o capital ocioso das empresas, o que se constituiu em mais um mecanismo de transferência de recursos ao setor privado (BIASOTO JR, 1995).

Com a transferência do patrimônio público para o setor privado, o Estado perdeu a capacidade de dinamizar a economia, apesar de manter o aparato estatal no mesmo tamanho e escopo de antes da crise. O esgotamento do modelo de intervenção governamental no pacto nacional desenvolvimentista e o endividamento público colocam em pauta a discussão sobre a questão da restrição fiscal para o crescimento da economia brasileira. O setor público passou a

ser visto como um limitador das “livres forças do mercado”, pelo o seu peso excessivo para a sociedade.

Dessa forma, no contexto de desagregação do nacional desenvolvimentismo e na ausência de hegemonia de um novo modelo econômico, o déficit público emerge como tema básico da política econômica. As propostas para o setor público passam a colocar o controle e o equilíbrio das finanças públicas como elementos essenciais para a superação da restrição fiscal. Para isso, como medida inicial, era necessária a recentralização dos instrumentos que, no momento, anterior haviam sido os dinamizadores do Estado.

O primeiro movimento nessa direção ocorreu em 1983, em decorrência do Acordo assinado com o FMI³³. Para socorrer o País com um empréstimo *stand by* – necessário para o Brasil fechar as contas externas –, o Fundo impôs metas de crédito interno, o que obrigou o Banco do Brasil a reduzir as suas operações ativas em 1983 e 1984. O diagnóstico era de que a principal causa do desequilíbrio do Balanço de Pagamentos brasileiro era expansão da base monetária causada pelo excesso de crédito ao setor público (GUARDIA, 1992).

O programa de ajustamento então implementado, sob a imposição e monitoramento do Fundo Monetário Internacional, baseava-se na teoria do "ajuste monetário do balanço de pagamentos". Vale dizer, partindo-se do pressuposto de uma relação estável entre demanda por moeda e demanda por bens, o equilíbrio do Balanço de Pagamentos seria atingido mediante um severo controle sobre o crédito doméstico, de maneira que a expansão da base monetária fosse condicionada somente pela variação das reservas internacionais. (...) Em consonância com estes pressupostos, implementou-se uma estratégia de ajuste recessivo para assegurar a geração de megassuperávits na Balança Comercial e, conseqüentemente, viabilizar o pagamento do serviço da dívida externa (GUARDIA, 1992, p. 9).

No modelo fragmentado de gestão múltipla dos recursos públicos vigente até então, o Banco do Brasil acumulava a função de autoridade, banco comercial e agente do Tesouro Nacional. Nessa condição privilegiada, operava o chamado orçamento monetário, o que lhe permitia tanto financiar operações de mercado quanto executar as despesas governamentais de natureza fiscal, tais como as políticas públicas de fomento setorial (subsídio ao álcool, ao trigo,

33 Entre 1983 e 1987, quando foi decretada a moratória unilateral pelo Brasil, o país negociou e renegociou seis cartas de intenção se comprometendo a adotar medidas recessivas de ajuste fiscal (ALMEIDA, 2002; BAER, 1993).

ao petróleo), cobertura de déficit da Previdência Social e da inadimplência dos empréstimos externos com o aval do Tesouro Nacional (VELLOSO, 2011).

Segundo Guardia (1992, p. 9), na concepção do FMI essa institucionalidade intrincada, que mistura despesa de natureza fiscal com financiamentos comerciais, causava déficits públicos permanentes. Logo, o ajuste fiscal precisava ser efetuado com “o corte da despesa pública e restrições de acesso dos órgãos públicos às fontes internas de crédito”. Só assim, a base monetária seria estabilizada e se alcançaria o equilíbrio da Balança de Pagamentos.

O crescimento econômico, puxado pela forte dinâmica do Estado, havia sido um importante mecanismo do capital político do regime autoritário. Logo, a restrição fiscal preconizada pelo FMI significava a perda de força da ditadura. Por isso, o governo não conseguiu implantar todo o cardápio de medidas recessivas prescritas pelo Fundo. Com isso, procurou limitar as ações de política econômica no setor externo da economia,

a prioridade consistia na superação do desajuste externo através da geração de um significativo superávit na balança comercial, dado que se supunha que desta maneira se reestabeleceria a confiança da comunidade financeira internacional no País e, conseqüentemente, o influxo de recursos financeiros. (BAER, 1993, p. 83 e 84).

Durante o Governo Figueiredo (1979-1985), o último da ditadura militar, o não cumprimento das cartas de intenções compromissadas com o FMI provocou a suspensão dos desembolsos para o País várias vezes. Isso foi usado como mecanismo de pressão. A cada interrupção, o fantasma do colapso das contas externas espantava os condutores da economia nacional e mais uma rodada de negociação se instaurava. As constantes visitas das missões do FMI ao País tornou-se um símbolo da perda da soberania nacional muito explorada pela oposição ao regime autoritário e permaneceu no imaginário coletivo, principalmente nas forças políticas de esquerda, até a metade da Década de 2000.

Com o diagnóstico de que havia uma dificuldade para instrumentalizar o ajuste fiscal devido à falta de mecanismos de controle das contas do Estado, as discussões sobre a unificação de todos os fluxos financeiros do estado no Orçamento Geral da União (OGU) foram iniciadas formalmente em 1984 no âmbito do Poder Executivo. Com o Voto Nº 283 do Conselho

Monetário Nacional, estudos foram iniciados para a elaboração de uma proposta. Em março de 1985, com a posse do governo da Nova República, medidas práticas foram implantadas (GUARDIA, 1992).

O novo governo tomou posse com legitimidade por ter derrotado o candidato oficial da ditadura, apesar de o feito ter sido em eleição indireta. Com o prestígio político de início do mandato, o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 1986, enviado ao Congresso meses após a posse de José Sarney, pela primeira vez incorporou ao OGU as despesas de natureza fiscal – encargos da dívida pública; aquisição de produtos agrícolas para a regulação de estoques, armazenagem e política de preços mínimos; e subsídio ao exportador agropecuário – que antes estava disperso no chamado orçamento monetário e na administração indireta (GUARDIA, 1992).

Na sequência, em 1986, duas medidas fundamentais para a unificação orçamentária foram tomadas. Ambas buscavam a regularização da relação entre o Tesouro Nacional, o Banco do Brasil e o Banco Central. O objetivo era fazer uma separação entre as funções de gestão dos ativos financeiros da União, as operações de crédito comerciais e as atividades de autoridade monetária.

A primeira medida foi o congelamento da Conta Movimento do Banco do Brasil, e a sua substituição por uma conta de suprimentos específica do Ministério da Fazenda em janeiro de 1986, o que representou a separação financeira entre o Banco do Brasil (BB) e o Banco Central. O BB passou a receber os repasses do OGU necessários para a cobertura dos compromissos assumidos em nome do Tesouro Nacional (GUARDIA, 1992).

A segunda medida foi a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que teve o maior impacto, porque “permitiu a centralização, a compatibilização, o acompanhamento e a programação de diversas atribuições que eram realizadas anteriormente de forma descentralizada”, entre as quais pode-se destacar o controle da execução do OGU, dos haveres mobiliários e das operações de crédito interno e externo. Também coube ao novo órgão a centralização da administração financeira, da contabilidade e da auditoria do Poder Executivo Federal (GUARDIA, 1992).

A criação da STN foi o passo decisivo para unificar os haveres financeiros na Conta Única da União (CTU)³⁴ e ter uma visão integrada do total dos compromissos do Governo Federal. A Secretaria foi uma inovação organizacional criada para instrumentalizar a centralização da gestão financeira do Estado, o que significou a redução do poder de decisão antes fragmentado por diversos órgãos da Administração Pública Federal direta e indireta (BIASOTO JR, 1995).

No exercício de 1987, com a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), dispositivo eletrônico desenvolvido concomitantemente com a implantação da STN, foi possível a definitiva centralização das disponibilidades financeiras da União na Conta Única.

Este sistema concentrou na mesma conta as disponibilidades financeiras de mais de duas mil unidades gestoras de recursos orçamentários, que respondiam, à época da criação, por cerca de 90% das despesas do Governo Federal. Deste modo, implantou-se a conta única do Tesouro. Com a implantação do SIAFI acabaram os desequilíbrios entre disponibilidades e necessidades de recursos das unidades gestoras, que resultavam no acúmulo de disponibilidades financeiras em contas bancárias espalhadas por vários bancos, ao mesmo tempo em que outras unidades encontravam-se sem recursos (BIASOTO JR, 1995, p. 148).

Segundo Biasoto Jr (1995), a criação da STN representou uma inovação institucional com alcance mais abrangente do que a centralização financeira dos recursos da União. Isso porque, com ela, foram quebradas as resistências das entidades habituadas aos antigos canais que preservavam os seus privilégios de acesso à liberação de verbas públicas. Isso provocou uma alteração no padrão de conduta das diversas autarquias e empresas estatais, que antes assumiam compromissos em nome da União e davam avais a operações de crédito às empresas do setor privado sem capacidade de pagamento, como foram inúmeros escândalos protagonizados pelo Instituto Brasileiro do Café (IBC), Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM) e outros.

O processo de unificação de todos os fluxos do Estado no Orçamento Geral da União foi transposto para a Constituinte entre os anos de 1987 e 1988. As discussões envolveram vasta

34 As regras dispostas sobre a unificação dos recursos do Tesouro Nacional em Conta Única foram estabelecidas pelo Decreto nº. 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

gama de participantes. Além dos parlamentares mais afeitos ao tema, especialistas e organizações da sociedade civil participaram das discussões com proposições e estudos.

Na parte da organização dos instrumentos de ação do Estado – planejamento e Orçamento –, a Constituição Federal de 1988 adotou um desenho uniformizador (*one size fits all*). Todos os planos e prioridades devem se compatibilizar com o Plano Plurianual (PPA). As finanças públicas, incluindo receitas e despesa, devem estar contidas no Orçamento Geral da União (OGU)³⁵. E a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) faz a coordenação entre o PPA, macroplanejamento de médio prazo, e o OGU, que aloca recursos para os compromissos públicos de um exercício financeiro (BRASIL, 1988).

Segundo Silva (1987), pela legislação vigente antes da Constituição Federal de 1988, no tema planejamento e orçamento público, era atribuição do Poder Executivo a elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), do Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) e dos três orçamentos anuais: o da União, o Monetário e o da Secretaria de Controle das Estatais (SEST).

Cabe esclarecer que, no contexto de um regime autoritário, em que ao Parlamento eram impostas limitações da sua atuação, o regramento sobre planejamento e orçamento foi estatuído na Constituição outorgada de 1967, nos Atos Institucionais impostos unilateralmente pela cúpula do regime, detalhado em Atos complementares e por Decretos-Lei. Assim, a legislação que normatizava o tema foi se conformando pelos interesses imediatos dos ditadores detentores do poder.

O PND, criado pelo Ato Institucional 43, de 29 de janeiro de 1969, dava as diretrizes gerais de desenvolvimento, os objetivos e políticas globais, setoriais e regionais para um período de três anos. O primeiro teve vigência de 1972-74, o quarto e último, que recebeu o nome de Nova República, ocorreu no período 1986-89 (SILVA, 1987).

O OPI, que foi previsto na Constituição de 1967, mas só foi detalhado no Ato Complementar 43 de 1969, deveria respeitar as diretrizes e os objetivos do PND, tinha a vigência de três anos e abrangia as despesas de capital. Com o tempo, passou a abranger também as

35 O desenho constitucional consagrou os princípios orçamentários da Unidade e Universalidade (CF, Art. 165, § 5º). O OGU passou a reunir todos os recursos públicos divididos em três partes: Orçamento de Investimento das Estatais, Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento Fiscal. Os dois últimos se comunicam, em geral, para o terceiro compensar os déficits do segundo.

despesas correntes decorrentes das de capital necessárias ao fornecimento de bens e serviços à população (SILVA, 1987).

Em relação aos três orçamentos, só o da União constava na Constituição de 1967, em que eram previstas todas as despesas da administração direta, das autarquias e fundações públicas. O monetário que foi criado no início do regime autoritário em 1964, a partir da interpretação de um artigo da Lei que criou o Banco Central, abrangia as despesa e receitas do próprio Banco, do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); e o da SEST foi estatuído por decreto em 1979, era o orçamento das empresas estatais (SILVA, 1987).

Em decorrência dessa configuração normativa, somente o Orçamento da União era enviado ao Congresso, que tinha poderes limitados de apreciação, pois somente podia aprová-lo ou não³⁶, sem poder emendá-lo. O mesmo ocorria em relação aos PND e OPI (SILVA, 1987).

A discussão e a aprovação do Orçamento Monetário e o da SEST eram ainda mais restritas: ocorriam no âmbito administrativo. O primeiro era aprovado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e o segundo, pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE). Dessa forma, no contexto autoritário, o Congresso não apreciava nem emendava os PND, OPI e os orçamentos. A maneira excludente da participação na tramitação inviabilizava a discussão e o aperfeiçoamento dos principais instrumentos da ação estatal.

Ademais, a pulverização dos orçamentos em três unidades desarticuladas dificultava a coordenação da aplicação dos recursos públicos dentro de uma lógica integrada de gestão das finanças do Estado para a concretização das políticas públicas. A multiplicidade de instrumentos com lógicas de tramitação diferentes tornava opaco o processo de alocação de recursos coletivos.

Outra questão derivada da forma de organização do Estado era a falta de integração dos orçamentos e instrumentos de planejamento da ação pública (PND e OPI). Embora formalmente as despesas de capital do orçamento devessem estar previstas no OPI, e este estar compatível com o PND, na prática, não havia uma forma de instrumentalizar a convergência pretendida pela falta de coordenação institucional dos instrumentos.

36 A piada da época dizia que a opção do Congresso era dizer sim ou sim senhor para o Poder Executivo.

Até os anos 70, essa falta de coordenação dos instrumentos ficou em segundo plano em função do forte crescimento econômico, da fartura de financiamento internacional e da grande concentração do poder decisório do regime autoritário.

Esse modelo ruiu com a crise financeira internacional do início dos anos 80, provocada pela queda da liquidez dos mercados financeiros internacionais. Isso provocou a redução progressiva do financiamento externo para os grandes projetos do País. Com isso, houve o arrefecimento do crescimento econômico nacional, que reduziu a disponibilidade de recursos do Estado, ao mesmo tempo em que se iniciou a repartição do poder decorrente da abertura política, quando novos atores institucionais entraram no processo decisório.

Assim, as discussões na Constituinte sobre o instrumento de organização da ação pública ocorreu num contexto de transição político institucional e de crise econômica com graves reflexos sobre o Estado. De um lado, a forte mobilização da sociedade organizada em diversos grupos de pressão ensejava a redistribuição do poder entre velhos e novos atores políticos no cenário de disputa. De outro, isso ocorreu no momento em que a capacidade financeira de o poder público suprir as demandas por mais e melhores bens e serviços estava em declínio.

A partir do diagnóstico e do contexto que balizaram as possibilidades de escolha, os trabalhos da Constituinte nos temas orçamento e planejamento buscaram a formulação de dispositivos constitucionais que retornassem a capacidade do Congresso Nacional debater e decidir sobre a aplicação dos recursos públicos, o aumento da transparência da sua alocação e a integração entre planos e orçamentos.

Para isso, desenvolveu-se uma linha de entendimento de que era necessário que os instrumentos da ação planejada do Estado, planos e orçamentos tivessem uma coerência interna das funções de planejamento e de alocação de recursos, bem como houvesse uma lógica de integração entre eles.

Assim, a Constituição Federal de 1988 inovou ao estabelecer três instrumentos da ação planejada do Estado: o plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). A inovação ocorreu não só por isso, mas também por regradar o conteúdo de cada um deles, os seus períodos de vigência e de tramitação e as competências dos Poderes na elaboração, na apreciação, no emendamento e na aprovação dos instrumentos.

Em conjunto, o desenho constitucional prevê que o PPA, a LDO e a LOA devem explicitar as intenções do governo e dar coerência às ações ao longo do tempo. Cabe ao primeiro, o planejamento de médio prazo – o tempo de duração de um mandato³⁷ –, ao segundo, a consistência entre os dois outros e ao terceiro, a alocação imediata de recurso para o período de um exercício financeiro.

O PPA tem a função de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuadas. A Carta Magna (Art. 165) ainda impõe que os planos nacionais, regionais e setoriais devem ser compatíveis com o PPA (BRASIL, 1988).

Ele deve ser enviado pelo Poder executivo ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Tem vigência a partir do segundo ano de um mandato e se encerra no final do primeiro ano do seguinte. Portanto, tem a duração de um mandato (BRASIL, 1988).

A LDO foi definida na Constituição atual para cumprir a função de fixar as metas e prioridades da Administração Pública Federal, compatíveis com o estabelecido no PPA, para o exercício financeiro seguinte, além de orientar a elaboração e a execução da lei do orçamento anual. E ainda, dispor sobre a alteração da legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. O Poder Executivo tem que enviar ao Congresso o projeto de lei da LDO até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (BRASIL, 1988).

Em relação ao orçamento, a Constituição Federal de 1988 lhe atribui a função de alocação da totalidade dos recursos públicos para os três poderes em único instrumento, o Orçamento Geral da União (OGU), dividido em três esferas: orçamento fiscal, orçamento da seguridade e orçamento de investimentos das estatais (BRASIL, 1988).

37 O inciso I, § 2º do Artigo 35 da Constituição Federal estabelece “o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro”. Logo, a duração do PPA foi estabelecida em função do tempo do mandato do presidente.

O Projeto Lei do Orçamento Anual (PLOA), de iniciativa do Poder Executivo, encaminha o Orçamento Geral da União, que contempla a totalidade das despesas programadas da administração direta e indireta, incluindo as dos fundos, autarquias, empresas públicas e de economia mista. Ou seja, de todas as entidades mantidas com os recursos públicos federais e das empresas de direito público ou privado em que a União tenha a maioria do capital social com direito a voto (CORE, 2001).

O OGU faz a alocação de recursos para o curto prazo, um exercício financeiro, e autoriza as despesas até o teto fixado nas programações de despesas, as quais devem ser compatíveis com a LDO e PPA. O PLOA deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro do ano anterior à sua vigência (BRASIL, 1988).

Portanto, o desenho constitucional das finanças públicas consolidou a unificação dos fluxos financeiros no orçamento com o fim do orçamento monetário e o das estatais. Todas as despesas de natureza fiscal passaram a constar no OGU. Em complemento, a disciplina imposta à administração indireta pela limitação de acesso aos financiamentos complementaram as medidas que deram ao orçamento capacidade de controlar todos os recursos do Estado. Entretanto, a potência da reorganização institucional foi limitada pela falta de redefinição da inserção estatal na economia provocada pela crise do nacional desenvolvimentismo e da alta inflação.

A reorganização constitucional dos instrumentos da ação do governo não foi acompanhada pela reestruturação da Administração Pública Federal. O aparato do Estado se manteve igual ao que deu organicidade ao nacional desenvolvimentismo, mas sem as fontes de financiamento de antes. Essa situação foi agravada pela estagnação econômica e alta inflação vivida pelo País a partir do início dos anos oitenta.

Tudo isso fez com que várias empresas estatais e outros órgãos ficassem ociosos, perdessem as suas funcionalidades ou passassem a ter concorrência da iniciativa privada, que se diversificou no período de forte crescimento econômico nas Décadas de 1960 e 1970. Esses acontecimentos fizeram com que o Tesouro Nacional passasse a ser a principal fonte de recursos para muitas dessas entidades.

Em sentido inverso, segundo Asazu e Abrúcio (2003), a Constituição de 1988 consagrou modelo federativo estadualista – em decorrência da força política que os governadores conquistaram a partir das eleições diretas de 1982 para os governos estaduais, a primeira desde 1965. Assim, o modelo constitucional desconcentrou a carga tributária em favor dos estados, o que se tornou mais um elemento de precarização das finanças do Governo Federal.

Outro fator que pressionou as finanças da União foi a subcorreção das tarifas e preços das estatais. Esse foi um dos mecanismos usados sistematicamente para aliviar a inflação nos anos 80, pois eletricidade, combustível, aços, telefonia etc., itens básicos para vários segmentos produtivos, eram produzidos por empresas estatais.

Dessa forma, por um lado, ao final dos anos 80, o orçamento foi reconfigurado para controlar todos os recursos do Estado; de outro, isso não resolvia a desestruturação das finanças públicas diante da crise do modelo nacional desenvolvimentista e da inflação alta. A situação era de instabilidade.

Depois de uma década de tentativas e erros de medidas adotadas para solucionar o desequilíbrio financeiro do Estado, foi consolidado o entendimento de que eram necessárias reformas estruturais para o equacionamento da situação fiscal do País. A privatização de empresas públicas, a abertura econômica, o aumento da carga tributária e a redução das despesas de pessoal foram as soluções apontadas para superar a crise. Mas, para colocá-las em marcha, era necessária à criação da hegemonia política (BIASOTO JR, 1995).

Na ausência de uma hegemonia política capaz de configurar um modelo econômico que equilibrasse as finanças públicas, as propostas de soluções imediatistas (e casuísticas) se impuseram. Medidas de curto prazo, em suas várias modalidades, marcaram a gestão financeira do Estado brasileiro nos 80 e 90, sem que houvesse qualquer regra clara para essas práticas. Situação que viria a mudar, em parte, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000.

O controle na boca do caixa, que implicava na não execução do orçamento, assumiu diversas configurações, tais como: postergação da execução orçamentária³⁸, cortes lineares das dotações, contingenciamentos orçamentários. Essas foram as práticas mais comuns adotadas para

38 No jargão orçamentário, a postergação de uma despesa realizada num ano para o seu pagamento no seguinte é chamada de pedalada.

tentar equilibrar as finanças do Estado. Acrescente-se a essas artimanhas, a elaboração do orçamento com parâmetros irrealistas, como a previsão das receitas maiores do que as projetadas e/ou as despesas menores do que as prováveis (BIASOTO JR, 1995).

O fim da alta inflação, conquistada com o Plano Real em meados de 1994, não resolveu a crise financeira que envolveu o Estado. Ao contrário, a estabilização monetária provocou a perda do imposto inflacionário, gerado pelo *float* orçamentário, que segundo Biasoto Jr (1995), chegou a ultrapassar 5% do PIB em 1989.

O *float* orçamentário é gerado pelo intervalo de tempo entre o orçamento aprovado e o executado numa conjuntura de alta inflação. No momento da aprovação do orçamento, as despesas eram fixadas em valores nominais, mas o seu pagamento efetivo ocorre depois. Quanto mais tempo decorrer até a quitação dos compromissos do governo, mais o seu valor real diminui. Assim, as medidas de postergação da execução orçamentária representavam uma redução real da despesa pública (BIASOTO JR, 1995).

Dessa forma, o fim da alta inflação ressaltou o desequilíbrio estrutural das contas públicas no momento pré-Plano Real e foi agravado com a política econômica implantada depois do seu lançamento. Essa situação reforçou as práticas de administração do caixa do Tesouro Nacional para resolver um problema estrutural das finanças públicas (BIASOTO JR, 1995).

A concentração dos fluxos de recursos no orçamento possibilitou a administração do caixa do Tesouro Nacional com medidas de curto prazo de ajuste fiscal para equilibrar as receitas e as despesas do governo, num primeiro momento, e gerar os superávits fiscais necessários para o pagamento da dívida pública, noutro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal³⁹ completou a institucionalização do ajuste fiscal do Estado, ao fixar, em lei complementar de finanças públicas, os institutos de controle do gasto público para todos os entes da Federação. Segundo Asazu e Abrúcio (2003, p. 1), a LRF é o resultado “de um processo mais amplo de transformação das instituições e das preferências dos atores, que se sucedeu de forma incremental e no qual estiveram presentes fenômenos de *path dependence* e aprendizado social (*social learning*)”.

39 Lei Complementar N° 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

O desarranjo estrutural das contas públicas – que foi precipitado pela crise financeira internacional do início dos anos 80 e que, internamente, desestruturou o modelo nacional desenvolvimentista – se prolongou com a política econômica implantada após o Plano Real. Nessa trajetória de quase duas décadas de desequilíbrio das contas públicas, a questão fiscal se consolidou como o tema central do debate sobre o Estado e deu o bônus político para aqueles que o enfrentaram. Com isso, foram empreendidas experiências com tentativas e erros para a solução do problema, que se constituíram em um aprendizado social (ASAZU; ABRUCIO, 2003).

A LRF foi precedida por várias outras leis e ações que buscaram resolver problemas específicos. As principais foram: Lei Camata (primeira versão em 1995 e na segunda, em 1999), que estabeleceu o limite de 60% da receita corrente líquida para a despesa com a folha de pessoal; o Programa de Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária (PROES) em 1996, que federalizou os bancos estaduais para impedir que eles fossem fontes de crédito sem lastro real aos governos dos estados; Lei da Dívida em 1997, que autorizou a União assumir as dívidas dos estados e proibiu a emissão de novos títulos por estes entes; a Resolução 78 do Senado em 1998, que impôs restrições à contratação de empréstimos com lastros na Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO) (ASAZU; ABRUCIO, 2003).

A LRF consolidou as regras do ajuste fiscal, abrangendo tanto as práticas emergenciais de curto prazo da gestão do caixa do tesouro quanto as de controle dos grandes agregados financeiros do Estado. Essa Lei atribuiu novas funções à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei do Orçamento Anual para todos os entes da Federação, que passaram a ser formuladas a partir de um conjunto de parâmetros para garantir a meta de resultado primário fixado na LDO (BRASIL, 2000).

A LRF, logo no seu início (o art. 4º da Seção II – Das Leis de Diretrizes Orçamentárias, do Capítulo II – Do Planejamento, que determina o conteúdo da LDO), destaca a função de controle das contas públicas, instrumentalizado por meio de Anexos de metas fiscais de receitas e despesas, de resultado nominal e primário, e o montante da dívida pública para o exercício e os dois seguintes. Esse conjunto de dispositivos passou a ser os parâmetros para a elaboração dos orçamentos anuais e do seu monitoramento bimensal durante a execução orçamentária (BRASIL, 2000).

Para compatibilizar as metas fiscais com a execução orçamentária, a LRF (Seção IV - Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas, do Capítulo II, nos artigos 8º e 9º) regra o fluxo de caixa e o contingenciamento, passando a ser obrigatório o estabelecimento de um cronograma de pagamentos⁴⁰ no momento da abertura do orçamento e, se for o caso, qual é a limitação de empenho e movimentação (contingenciamento) necessária para se atingir o resultado primário fixado no Anexo de metas fiscais da LDO (BRASIL, 2000).

Ademais, a LRF prescreve que, além de fixar as metas, as LDO devem definir os critérios da elaboração e avaliação dos resultados das mesmas. Para isso, esses normativos passaram a definir um conjunto de classificadores da despesa orçamentária que devem constar nos orçamentos, que passaram a instrumentalizar o controle da execução orçamentária por meio dos decretos de programação orçamentária e financeira.

A partir de 2001, o OGU, o primeiro após a entrada em vigência da LRF, passou a classificar cada título orçamentário com o Indicador de Resultado Primário (RP), o qual se tornou mais um classificador da despesa pública e aperfeiçoou os mecanismos de gerenciamento das metas de superávit fiscal primário. O RP classifica a despesa em função do seu impacto fiscal e se ela é uma obrigação legal do Estado ou é um gasto discricionário (BRASIL, 2001a).

a despeito de a LRF demandar vários tipos de meta fiscal, observa-se que a meta verdadeiramente perseguida no Brasil tem sido o Superávit Primário. O resultado Nominal, que abrange receitas e despesas com juros, parece não estar atraindo, desde há muito tempo, a atenção dos economistas governamentais. A “obsessão” tem sido pelo Superávit Primário” (MERESSI, 2005, p. 16).

O indicador RP operacionaliza no OGU o conceito de resultado fiscal primário, que é medido pela diferença entre as receitas e as despesas primárias, ou seja, exclui do cálculo os juros e encargos da dívida pagos e recebidos. Logo, a primeira grande distinção que o RP faz é separar as contas financeiras das primárias (não financeiras). Entre as primeiras estão as despesas derivadas do pagamento da dívida pública (por exemplo pagamento de juros e encargos da

40 O cronograma de pagamentos e, quando for o caso, o contingenciamento é feito por Poder e o Ministério Público. Depois, internamente cada um desses subdivide. No Executivo Federal, a subdivisão é feita por Órgão Orçamentário, que, grosso modo, equivale à estrutura ministerial, com poucas exceções.

dívida) e os financiamentos concedidos pelo governo, tais como os financiamentos ao setor agrícola (Programa Nacional da Agricultura Familiar – Pronaf, crédito educativo etc.). O objetivo desse critério é saber previamente como as programações orçamentárias impactam o estoque da dívida na sua execução e entender se o fluxo de arrecadação do Governo é suficiente para o pagamento das suas obrigações de custeio e investimento.

Esse critério se inseriu no esforço iniciado nos anos 80, com as primeiras recomendações do FMI de separar no orçamento as despesas de características fiscais – aquelas sem retorno ao Tesouro do Estado – daquelas que embutia um subsídio público ao setor produtivo ou uma transferência de renda para setores da sociedade, mas disfarçada de um financiamento com retorno. Para evitar esse problema, as operações de financiamento e os fomentos que embutiam subsídios com recursos públicos passaram a ser classificadas como impacto primário.

A segunda distinção que o indicador faz é entre as despesas primárias (custeio e investimento), separando-as em obrigatórias e discricionárias. As primeiras são aquelas derivadas de uma obrigação legal específica e que está inserida na relação de despesas obrigatórias da LDO. O segundo grupo reúne todas aquelas que não estão nessa relação. O objetivo desse critério é conhecer previamente quais as despesas que o Estado está obrigado a realizar independente de haver receita suficiente. Portanto, não são passíveis de serem contingenciadas, caso haja a frustração da arrecadação, por exemplo, salários dos servidores, benefícios assistenciais e previdenciários etc.

Embora já tivesse sido colocado em prática no orçamento de 2001⁴¹, com a classificação apenas das despesas como primária (P) ou Financeira (F), foi a LDO 2002, artigo 14 que pela primeira vez, estabeleceu que “o projeto de lei orçamentária conterá código identificador de resultado primário em todas as categorias de programação da despesa e em todas as fontes de recursos”, mas não detalhou quais seriam os códigos e nem fixou as suas definições (BRASIL, 2000; BRASIL, 2001b).

41 A LDO 2001, Lei Nº 9.995, de 25 de julho de 2000, Artigo 8º, § 3º, informa que o Poder Executivo disponibilizará 15 dias após o envio do Projeto de Lei Orçamentária as categorias de programação constantes da proposta orçamentária consideradas como despesa financeira para fins de cálculo do resultado primário.

A LDO 2003 foi a primeira a detalhar o RP, definindo os códigos e seus significados. Inicialmente, a classificação se dividia em três naturezas de despesa: financeira (ou não primária), código 0; primária obrigatória, aquelas que constam na relação de despesas obrigatórias, código 1; e primária discricionária, as primárias que não constam na relação de despesas obrigatórias, código 2. Para o exercício seguinte, a LDO 2004 fixou mais um grupo: outras despesas constantes do Orçamento de Investimento que não impactem o resultado primário, código 3 (BRASIL, 2002; BRASIL, 2003).

Cabe ressaltar que a extensão do classificador para as empresas estatais deriva da interpretação, firmada a partir da crise dos anos 80 – que embasaram as prescrições do FMI para o País nos vários acordos na Década de 1980 e final da de 90 – de que a questão fiscal do País tinha uma natureza financeira devido à hipertrofia do Estado brasileiro, institucionalizada pelo modelo nacional desenvolvimentista nos anos 60 e 70, em que o Tesouro Nacional era o responsável pelo *fundings*, em última instância, das empresas estatais e fundos públicos (BIASOTO JR; AFONSO, 2006).

Com esse diagnóstico, as empresas estatais passaram a contribuir para as metas de resultado primário consolidado do setor público. Essa decisão não surtiu efeito sobre a relação dívida/PIB, razão de ser do resultado primário, pois os recursos economizados eram provenientes, na sua quase totalidade da Petrobrás e Eletrobrás, empresas independentes do Tesouro Nacional (*comercial run*), cujas caixas não se comunicavam com a Conta Única da União.

Sem servir de fontes de recursos para abater a dívida, os resultados fiscais primários das estatais tiveram o efeito econômico de reduzir a capacidade de investimentos dessas empresas em infraestrutura energética.

Já no Orçamento Fiscal, o efeito direto da política de geração de superávits primários foi a depressão das despesas de investimentos, impactando negativamente as políticas públicas de infraestrutura, em especial as de transportes, saneamento, urbanização e recursos hídricos, executadas em grande parte com recursos do Tesouro Nacional.

Isso ocorreu porque as despesas classificadas como obrigatórias são em larga escala de custeio – folha de pessoal, programas de duração continuadas da área de assistência social, da saúde, da educação, de segurança pública etc. –, logo não poderiam ser contingenciadas, por

outro lado, os investimentos são despesas discricionárias. Com isso, a base contingenciável, a parte do orçamento que pode ser contingenciada, é composta mais do que proporcionalmente pelos investimentos. Assim, o impacto dos cortes orçamentários recaia mais sobre esse tipo de despesa⁴².

6.4. A instabilidade orçamentária e os impactos sobre o financiamento público para os investimentos em infraestrutura

As políticas econômicas adotadas ao longo das Décadas de 80, 90 e primeira metade da Década de 2000 colocaram o Estado como agente passivo do capitalismo nacional. Considerado agente econômico inadequado, ao governo foi atribuído o papel de gerar superávits orçamentários para estabilizar e, se possível, reduzir a relação Dívida Líquida do Setor Público/PIB. Nesse cenário, coube ao orçamento público o papel de instrumento de viabilização do ajuste das contas públicas, por meio de medidas de curto prazo, as quais causaram a instabilidade orçamentária, principalmente para o investimento em infraestrutura.

A execução da despesa pública ocorre de forma contínua no ciclo orçamentário, que é dividido em duas dimensões, a macrodinâmica e microdinâmica do orçamento, que envolvem vários atores organizacionais em disputa pelos recursos públicos. A primeira está relacionada ao ambiente organizacional e à estrutura normativa que delimitam as atuações dos atores no processo orçamentário, pois condicionam as definições dos grandes agregados do orçamento: receitas, metas de resultados fiscais, grandes despesas (pagamento da dívida, folha de pagamento e aposentadoria, benefícios assistenciais, despesas mínimas com saúde e educação etc.) e, conseqüentemente, a disponibilização de limites para os órgãos programarem as suas despesas (RUBIN, 2006).

42 Isso foi observado nos decretos de programação orçamentária e financeira: 3.473/2000, 3.746/2001, 4.120/2002, 4.591/2003, 4.992/2004, 5.379/2005, 5.780/2006 e 6.046/2007.

A microdinâmica se refere ao comportamento dos atores individuais no processo orçamentário tentando maximizar os recursos disponíveis para as políticas públicas das áreas de seu interesse. Do momento da formulação até a execução do orçamento, há conflitos de interesses legítimos, derivados dos múltiplos sentidos e importâncias atribuídos às diversas demandas que se abatem sobre o Estado (RUBIN, 2006).

Segundo Meressi (2005), o Orçamento Geral da União percorre três grandes etapas para a sua elaboração, são elas: definição da meta fiscal, definida na LDO com o objetivo de estabilizar a relação Dívida Líquida do Setor Público/PIB; segue-se a estimativa de receita líquida das transferências obrigatórias, para saber o montante de recursos disponíveis para a programação da despesa pública, e, por fim, definição do montante total a ser alocado.

Pela metodologia de elaboração do orçamento – definida legalmente pela LRF, mas que já estava em aplicação desde o acordo com o FMI em 1998 – o montante total de recurso disponível para ser alocado por cada Poder, órgão e programação é definido pela subtração da meta fiscal da receita total líquida de transferências obrigatórias (MERESSI, 2005).

No Governo Federal, cabe aos órgãos centrais de orçamento e finanças – que são respectivamente, a Secretaria do Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – a definição da receita projetada que será usada para a elaboração do Projeto de Lei do Orçamento Anual (MERESSI, 2005).

No Poder Executivo Federal, foco desta pesquisa, conhecida a projeção de receita líquida de transferência obrigatória, o processo de elaboração do PLOA se inicia com a classificação da despesa pública em dois subgrupos: as obrigatórias e as discricionárias. No primeiro, estão aquelas que resultam de uma obrigação constitucional ou legal do Estado e a cada ano são relacionadas na LDO do exercício. No segundo subgrupo, estão aquelas para as quais não existe um comando normativo que obrigue a sua realização (MERESSI, 2005).

Depois da definição do montante necessário para as despesas obrigatórias, pela subtração desse valor, tem-se a quantia disponível para a programação das despesas discricionárias. A partir desse momento, a SOF faz a distribuição, por ministério, dos referenciais

monetários para esses órgãos fazerem a programação orçamentária das suas políticas públicas e despesas de manutenção administrativa.

Assim, pela metodologia de elaboração do OGU a partir de 1998, a programação orçamentária das políticas públicas é definida por “resíduo”, conforme abaixo. A parcela de receita disponível para a livre programação está condicionada aos demais termos da equação.

Montante destinado às Despesas Discricionárias

a. Receita Primária Total

b. (-) Meta de Superávit Primário

c. (-) Transferências para os outros entes federativos

d. (-) Despesas Obrigatórias

e. (=) Despesas discricionárias

Fonte: Meressi (2005).

Essa configuração causa o estreitamento da decisão política da alocação de recursos públicos, pois, quanto maior forem as metas de resultado primário, menor é o saldo disponível para as políticas públicas. Isso ocorre porque tanto as transferências para os outros entes federativos quanto as despesas obrigatórias são vinculadas a mandamentos constitucionais ou legais de difícil flexibilização, já que têm origens em longas discussões da sociedade civil organizada, notadamente nas áreas da saúde, educação, previdências e assistência social.

Ademais, segundo DAVIS, DEMPSTER e WILDAVSKY (1966), o orçamento tem uma forte característica incremental, a alocação de recurso de um ano tem como base o que foi alocado no ano anterior, acrescido de pequenas variações. O incrementalismo atua como mecanismo estabilizador da complexidade das relações políticas do ambiente de decisão da alocação dos recursos públicos.

Essa característica limita ainda mais as políticas de infraestrutura, pois os programas intensivos em despesa corrente tendem a se reproduzirem continuamente, aumentando a sua clientela com a sua execução e, conseqüentemente, formam uma base social de apoio. De forma diversa, os de investimentos – que reúnem um conjunto de empreendimentos delimitados no tempo e dispersos geograficamente, com alguns concluindo enquanto outros são iniciados sem relação direta – não formam uma relação continua com os seus possíveis beneficiários. Assim, as despesas com projetos de infraestrutura sofrem maior pressão para serem descontinuados nos momentos de escassez de recursos.

A introdução do Indicador de Resultado Primário (RP) no orçamento – separando as programações – com impacto sobre o resultado primário e dentre essas quais são obrigatórias ou discricionárias, associada a características de que muitos programas de duração continuada são intensivos em despesa corrente deslocou os investimentos em infraestrutura para um plano secundário na alocação de recursos na elaboração do Projeto de Lei do Orçamento Anual.

Após a aprovação do PLOA pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente, a Lei Orçamentária Anual está apta a ser executada. No entanto, desde a aprovação da LRF (art. 9º) foi fixada a regra que autoriza o reequilíbrio das contas públicas por decreto durante a execução do orçamento com o objetivo de cumprir as metas fiscais fixadas na LDO.

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

Assim, o decreto de programação financeira⁴³, que deveria estabelecer o cronograma mensal de desembolso financeiro (art. 8º da LRF), passou a fazer a reestimativa, a cada quadrimestre, de todos agregados fiscais de receita e despesa com vistas ao atingimento das metas fiscais, conforme estabelecido na LDO. Pragmaticamente, o foco é o Resultado Primário.

43 O Decreto de programação financeira é conhecido como decreto de contingenciamento por, sistematicamente, contingenciar parte do orçamento aprovado.

Com o foco no cumprimento da meta de Resultado Primário, as programações classificadas com despesa financeira (código RP0) e as do Orçamento de Investimento das estatais (código RP3), que não produzem efeitos sobre essa meta fiscal, e na impossibilidade de contingenciar as despesas obrigatórias (código RP1), os contingenciamentos, até o exercício de 2005, ocorriam sobre as despesas discricionárias com impacto no Resultado Primário (código RP2). Cabe ressaltar que a manutenção administrativa é uma despesa discricionária, mas garantem o funcionamento dos serviços públicos, portanto se assemelham a uma despesa obrigatória.

Dessa forma, as características do orçamento brasileiro e a metodologia usada no processo de elaboração do orçamento do Governo Federal pressionam negativamente a alocação de recurso para os programas de infraestrutura. Essa situação se agrava com os instrumentos de curto prazo de reequilíbrio de receita e despesa para o atingimento da meta de Resultado Primário. Como já dito, as despesas discricionárias são tanto as correntes quanto as de capital. Como as primeiras são de difícil compressão, os cortes orçamentários tendem a impactar mais os investimentos em infraestrutura, os quais se tornaram a variável dependente do ajuste fiscal.

Por sua vez, os empreendimentos públicos de infraestrutura são executados no médio e longo prazo e têm alto valor unitário. A sua execução, em geral, ultrapassa vários exercícios financeiros, com etapas sequenciais. Ademais, o Estado não os executa diretamente, a sua execução é contratada ao setor privado por meio de licitações e, muitas vezes, mais de uma por empreendimento. Isso ocorre em função das normas que regem os processos licitatórios e as interpretações das áreas de controle, que prescrevem a divisão do objeto licitado para possibilitar, em tese, uma maior competição entre os licitantes⁴⁴.

Adicionalmente, há a contratação do projeto de engenharia, nas modalidades, básico e executivo, que precede a licitação propriamente dita do empreendimento. Ainda na fase prévia à

44 Essa situação começou a ser alterada com o Regime de Contratação Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização: dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol - FIFA 2013; da Copa do Mundo FIFA 2014; de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais; das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC; das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS; às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino (Brasil, 2011).

execução da obra, há a necessidade de obtenção de licença ambiental (estadual e federal), em alguns casos, do patrimônio histórico, da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), do Instituto Palmares, do Corpo de Bombeiros etc. E, por vezes, é necessária a desapropriação de propriedades particulares. Além disso, na fase de execução da obra, há outros licenciamentos que se somam à necessidade das adaptações do projeto, decorrentes de fatores imprevistos ou de falhas.

Todas essas questões fazem com que a realização dos empreendimentos de infraestrutura envolva um conjunto de atores organizacionais com racionalidades heterogêneas que são intervenientes na execução, sem serem os responsáveis por sua concretização, o que gera ambiguidade do ambiente institucional dessas políticas. Essa complexidade de etapas e agentes faz com que as alterações de cronograma, na maioria das vezes, sejam o padrão, o que aumenta o tempo entre a decisão de fazer o empreendimento e a sua conclusão.

Essa característica de irregularidade da realização dos empreendimentos no médio e longo prazo faz com que o fluxo da demanda orçamentária e financeira para custeá-los siga o ritmo pontilhado durante o seu percurso temporal desde a decisão de fazer até finalização. Por isso, há a necessidade de segurança de que haverá recursos em cada etapa para que não aumente ainda mais a demora para entregar o equipamento público à população.

6.5. Conclusão

O ajuste fiscal se tornou o mecanismo para o controle da inflação, que era o principal objetivo da política econômica dos dois mandatos FHC e primeiro de Lula. Para isso, o orçamento foi usado como instrumento de controle da despesa com o objetivo de gerar superávits primários destinados ao pagamento da dívida pública.

Isso se tornou possível devido às transformações que o orçamento passou nas duas últimas décadas do Século XX e primeiros anos da Década de 2000. As alterações na estrutura orçamentária institucionalizaram as medidas de curto prazo, provocando a instabilidade do fluxo

de recursos para o investimento público, que, em função das características da execução orçamentária dessa área, tiveram impactos negativos sobre as políticas públicas de infraestrutura.

7. O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL NA FORMAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE INFRAESTRUTURA

Na medida em que se consolidava a estabilidade monetária, iniciada em 1994, o baixo crescimento, a elevada taxa de desemprego e a desagregação social voltavam a ganhar destaque no debate político nacional, provocando desgastes nas prescrições simplistas neoliberais de que, uma vez controlada a inflação e feita a redução do tamanho do Estado, o mercado alocaria os recursos de forma eficiente para a retomada do crescimento econômico sustentável.

A gestão orçamentária com medidas de curto prazo – contingenciamentos, cortes de despesas e controle de pagamento na boca do caixa – gerou a instabilidade do financiamento das ações do Estado para as despesas de médio e longo prazo. Nesse contexto, os investimentos em infraestrutura foram penalizados, o que repercutiu sobre a qualidade da conservação dos equipamentos públicos e a oferta de infraestrutura econômica de suporte às atividades produtivas.

Com isso, a falta de investimentos em infraestrutura foi consolidada como uma das principais causas do baixo crescimento vivido pelo País a partir da crise dos anos 80. Essa situação abriu espaço político para que diversas iniciativas de governo fossem implantadas para enfrentar o problema. Todas tiveram desdobramentos no orçamento, tanto em relação ao volume de recursos (medidas quantitativa) quanto na gestão e organização do instrumento (medidas qualitativas).

7.1. O Programa Brasil em Ação: a busca da retomada do investimento público em infraestrutura no contexto de instabilidade orçamentária

O modelo de organização da Administração Pública proposto no programa de governo de FHC, consagrado no Plano Diretor da Reforma do Estado – que assumiu as prescrições do *New Public Management* (NPM) –, não conseguiu fazer com que as inovações organizacionais propostas surtiram os efeitos prometidos de redefinir o papel do Estado na indução do

desenvolvimento do capitalismo nacional. O investimento público em infraestrutura não foi substituído pelo investimento do setor pelo privado.

O sucesso do combate à inflação ocorrido com o Plano Real garantiu o bônus eleitoral do seu empreendedor, FHC, com as vitórias sucessivas em duas eleições presidenciais que disputou, mas o modelo institucional montado em substituição ao do período do nacional desenvolvimentismo não conseguiu retomar a trajetória do crescimento econômico, provocando fricções na sua base social de apoio político.

A falta de políticas ativas para a retomada do crescimento econômico e de medidas compensatórias para aliviar as demandas sociais geram tensões dentro e fora do Governo. Delas derivaram proposições de flexibilização da linha de atuação governamental baseada no liberalismo mais fundamentalista. O que fez com que alternativas institucionais fossem buscadas, sem mudar a orientação liberal nas suas características básicas (SALLUM JR, 1999).

Passado o primeiro ano do Governo de FHC, o grupo não hegemônico do bloco no poder identificado como liberal desenvolvimentista – que defendia a necessidade do controle das contas públicas para a estabilização macroeconômica, mas que enxergava a importância de o Estado ter políticas seletivas de estímulo à retomada do crescimento econômico, em parceria com a iniciativa privada – tencionou para que fosse lançado um programa de investimento público (BARZELAY; SHVETS, 2006).

O grupo posicionava-se na perspectiva de que era preciso transpor os efeitos da estabilização para uma dinâmica de desenvolvimento econômico que gerasse a melhoria da vida das pessoas. Para tal, entendia ser necessária a adoção de políticas compensatórias na área social e a ampliação da atuação do Estado com políticas ativas em áreas fundamentais à retomada do crescimento econômico.

Observa-se isso nas palavras do Ministro do Planejamento, Antônio Kandir, na época do lançamento do Programa Brasil em Ação (PBA):

A decisão de implementar o programa partiu do diagnóstico de que, já avançado o processo de consolidação da estabilidade, haviam amadurecido as condições para deflagrar uma ação de governo, ancorada em projetos, que maximizasse as

oportunidades de investimento surgidas no novo ambiente econômico criado pela estabilidade e pelo aprofundamento das reformas estruturais (KANDIR, 1997).

O PBA foi lançado em agosto de 1996, um ano e meio após FHC ter tomado posse do seu primeiro mandato presidencial e aproximadamente dois anos depois da entrada em vigência completa do Plano Real. O processo de controle da inflação já era considerado exitoso, pois havia superado, em muito, o período de estabilização dos planos antecessores⁴⁵. Entretanto, as consequências negativas da estagnação econômica eram cada vez mais percebidas (KANDIR, 1997).

O PBA teve vigência de agosto de 1996 ao final de 1999. Inicialmente, continha 42 projetos, 26 da área de infraestrutura e 16 de desenvolvimento social e, no seu último ano, o Programa foi ampliado para 58 projetos. Ele mobilizou recursos públicos de quatro origens. Dos fundos para-fiscais [Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)], operados pelo BNDES que financiaram o investimento do setor privado nas concessões; das estatais, do Tesouro Nacional e da iniciativa privada (BRASIL, 2000).

O PBA já nasceu com *marketing* político para construir a ideia de que o governo não estava parado e associar a imagem do Presidente à de um estadista desenvolvimentista. O nome adotado é bem característico da imagem que se queria impor. A intenção era identificar o presidente com a agenda positiva de desenvolvimento, da mesma forma que o Plano de Metas havia feito com Juscelino Kubitschek 40 anos antes. Para isso, foi arquitetado um plano de mídia que envolveu FHC em todas as etapas do programa, desde o seu lançamento, passando pela gestão sistemática, até a conclusão dos empreendimentos. A presença do Presidente no local da execução e na inauguração das principais obras foi fartamente noticiada (BARZELAY; SHVETS, 2006).

A identificação direta do PBA com o Presidente teve a função de comunicação em duas dimensões. Externamente, mostrava-se que o governo tinha prioridades e agia para a sua concretização, portanto, se inseria no esforço de reverter a sua popularidade em queda. Internamente, sinalizava para os diversos órgãos de coordenação de governo e executores das

45 Segundo Franco (2005), os planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II duraram em média 5 meses.

políticas públicas que as demandas para a execução do programa eram do Presidente (BARZELAY; SHVETS, 2006).

Para os projetos do PBA, foi garantido o fluxo financeiro na medida da execução das metas físicas estabelecidas. Embora os recursos do Tesouro Nacional fossem minoritários⁴⁶ no Programa, essa garantia simbolizou uma inflexão da gestão orçamentária. Para isso, foi feito um arranjo institucional entre os Ministérios do Planejamento e Fazenda. Foi estabelecida uma sistemática específica para garantir que os recursos liberados aos executores setoriais fossem, de fato, aplicados nos empreendimentos do programa (BARZELAY; SHVETS, 2006).

Desde o início da crise dos anos oitenta, os gestores públicos, principalmente os da área de infraestrutura, passaram a conviver com forte incerteza sobre a disponibilidade de recursos para tocarem os seus projetos. A cada necessidade de corte (ou contingenciamento), as obras eram paralisadas, adiadas ou abandonadas em favor das despesas de custeio. A insegurança reverberava em todos os estágios da execução, não só em termos do volume necessário, mas principalmente em relação à possibilidade de previsão do fluxo nas suas diversas fases.

Para reverter a insegurança dos gestores e a incerteza sobre a continuidade do cronograma de implantação dos projetos, foram criadas programações orçamentárias específicas para cada empreendimento do Programa. Isso ainda não era suficiente, pois, no Brasil, o orçamento é autorizativo. A existência de uma dotação na lei orçamentária não é garantia de sua disponibilidade para a sua execução (BARZELAY; SHVETS, 2006).

A partir de 1997, um novo regramento foi estatuído para proteger os empreendimentos prioritários. Os decretos de programação orçamentária e financeira⁴⁷ – normas que estabelecem o quanto do orçamento aprovado está disponível para cada ministério usar durante o ano e qual o fluxo mensal de pagamento é possível efetuar – passaram a discriminar separadamente, por unidade, o volume de recurso destinado às programações orçamentárias do PBA.

Adicionalmente, para garantir que os recursos liberados fossem aplicados nos empreendimentos do Programa, a sua liberação durante o exercício foi condicionada à

46 Segundo Kandir (1997), R\$ 10 bilhões do total de R\$ 65,3 bilhões programados para os exercícios de 1997 e 1998 eram recursos do Tesouro Nacional (Orçamento Fiscal).

47 Decretos nº 2.183/1997, 2.451/1998 e 2.984 /1999.

comprovação do atingimento das metas acordadas pelos executores com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)⁴⁸ do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que tinha o poder de decidir o fluxo financeiro para o pagamento das despesas de cada empreendimento do PBA.

A intermediação do fluxo financeiro, entre uma unidade central de planejamento e os executores setoriais dos empreendimentos, foi uma novidade que em conjunto com a vinculação do fluxo financeiro específico por empreendimento, minimizava a tendência de cortes lineares das agências centrais de orçamento e finanças. Essa era uma prática recorrente desses órgãos no contexto vivido de forte restrição orçamentária e de crítica ao Estado, inspirada na doutrina do *New public Management* hegemônica na época.

As medidas adotadas foram tímidas. Ficaram no nível infra legal, em termos normativos, e na introdução de um ator organizacional – até então ocioso – na interlocução burocrática com os guardiões⁴⁹ da probidade das finanças públicas. Essa configuração institucional precária era compatível com a perspectiva ideológica hegemônica do Governo, que subordinava todas as iniciativas do Estado ao objetivo de estabilização monetária no formato em curso.

O jogo pesado da decisão sobre a alocação dos recursos permaneceu sendo jogado na lógica hegemônica da manutenção da estabilidade macroeconômica, pela manutenção da inflação baixa, que se consolidou como o objetivo único da política econômica. Mas, para isso, dependia da manutenção dos fluxos financeiros de curto prazo para fechar a balança de pagamentos. A cada mudança brusca de entrada e saídas de divisas internacionais, gerava-se uma crise financeira no País (FILGUEIRAS, 2012).

Durante a vigência do Programa Brasil em Ação, isso ocorreu com as crises da Ásia, em 1997; da Rússia, em 1998 e do próprio País, em 1999. Em todas as ocasiões, foi preciso sinalizar para os investidores a capacidade de o Estado pagar a dívida pública, parte dela lastreada na paridade com o Dólar Americano. Em função disso, foi preciso recorrer à redução da

48 Até 1999, o nome da unidade era Secretaria de Planejamento e Avaliação. Antes do lançamento do Programa Brasil em Ação tinha pouca importância na implementação de programas.

49 Wildavsky (1964) divide os atores institucionais do orçamento público em dois grupos: guardiões e gastadores. O primeiro reúne as áreas de orçamento e finanças, que atuam na perspectiva de coordenar as diversas pressões crescentes sobre os recursos limitados; o segundo é composto pelos executores de políticas públicas, que agem guiados pelas necessidades setoriais “ilimitadas”.

despesa pública para ampliar o resultado fiscal primário por meio do mecanismo administrativo do contingenciamento orçamentário.

Os cortes orçamentários impactaram o fluxo de recurso dos empreendimentos do Programa⁵⁰. As alterações introduzidas no instrumento não tiveram a potência suficiente para flexibilizar a gestão orçamentária ortodoxa praticada e garantir a execução dos investimentos programados, pois estavam subordinadas ao objetivo central do Governo de manter a inflação baixa. Para isso, segundo o modelo adota, havia a necessidade da redução do gasto público de forma indiscriminada.

Ainda que contasse com alguma proteção, os empreendimentos do PBA foram alcançados pelos contingenciamentos nos momentos das diversas crises pelas quais o País navegou. As “tormentas do mar revolto” causaram instabilidade do fluxo orçamentário e financeiro para o Programa, o que contribuiu para que os seus objetivos iniciais fossem apenas parcialmente atingidos.

Entretanto, há de se ressaltar que a experiência representou o primeiro esforço de retomada da ação governamental coordenada do planejamento e da implantação de uma política pública de investimento em infraestrutura desde o início da Década de 80. Isso foi feito dentro de um contexto institucional de ampliação de democracia representativa e constitucional e de liberalização das relações econômicas entre Estado e sociedade.

Essas características diferem completamente do contexto institucional das experiências anteriores de políticas públicas de investimento em infraestrutura que o País viveu até a Década de 80, quando o governo gozava de um alto grau de autonomia de ação, tanto na capacidade de financiar diretamente as suas iniciativas, quanto de gerenciar a execução dos empreendimentos prioritários.

Durante a ditadura, o número de intervenientes organizacionais era menor e o poder de decisão concentrado davam celeridade à execução dos projetos. Os Poderes Judiciário e Legislativo impotente e o Ministério Público inexistente não podiam exercer as suas funções de

50 O relatório ENAP (2001), que fez uma pesquisa com uma amostra de nove gerentes do Programa Brasil em Ação, aponta que 3 dos 6 dos empreendimentos executados com recursos do Tesouro Nacional tiveram problemas orçamentários.

fiscalizar os gestores públicos, seja quanto à probidade dos seus atos ou quanto ao interesse públicos de um empreendimento frente às questões ambientais, de agressão ao patrimônio público ou às populações tradicionais.

Como já foi dito, até a crise dos anos 80 a capacidade do Governo Federal de se autofinanciar era quase ilimitada e a desconcentração econômica da administração indireta, que atuava como se fosse empresa privada, permitia a alavancagem de financiamento para os seus investimentos e dos setores em que estavam inseridos. O contexto era de estabilidade financeira para os projetos de infraestrutura.

No contexto de “liberalização econômica simultaneamente à ampliação do escopo da democracia representativa” (SOLA; KUGELMAS, 1997), o grau de autonomia dos governos ficaram reduzidos. O Brasil em Ação foi a primeira experiência de política pública nesse novo ambiente institucional. Buscou-se superar os problemas enfrentados com a introdução de elementos modernizantes de inspiração gerencialista, tais como: a) gerenciamento intensivo pelas agências centrais de planejamento e orçamento; b) sistema de monitoramento eletrônico (SigPlan); c) designação de um gerente responsável por cada empreendimento; d) programações orçamentárias específicas por empreendimento; e e) parcerias com a iniciativa privada para o financiamento de alguns empreendimentos.

Em busca de uma imagem positiva para o segundo mandato que se iniciaria em janeiro de 1999, antes do término do PBA previsto para 31 de dezembro 1999, mesmo sem ter passado por uma avaliação sistemática, o Brasil em Ação “foi considerado suficientemente exitoso para justificar sua generalização para todo o plano plurianual seguinte. Passou de 42 projetos no âmbito do Brasil em Ação para 345 programas no Avança Brasil.” (GAETANI, 2003, p. 35)⁵¹.

O PPA 2000-2003, que recebeu o nome de Avança Brasil, foi o primeiro plano plurianual que ganhou um tratamento de *marketing* político intenso, a partir do nome, do ícone e da campanha de divulgação, entre outros aspectos. O Plano foi implantado como um instrumento de coordenação de Governo, aproveitando uma janela de oportunidade política no início do segundo mandato do Presidente FHC, iniciado com um forte desgaste político (GAETANI, 2003).

51 Como dito anteriormente, o Programa Brasil em Ação iniciou com 42 projetos, depois foi ampliado para 58. Considera-se, então, que a referência mais apropriada seria o número final, mas como se trata de uma citação literal de um texto foi mantido o número de 42 projetos.

Os escândalos de corrupção no processo de privatização, envolvendo alguns dos principais auxiliares do Presidente, e a crise cambial, que alterou a política econômica vigente, foram identificados pela oposição e parte da mídia como uma fraude eleitoral, uma vez que ocorreram logo após a vitória de FHC para um novo mandato no primeiro turno da eleição ocorrida no segundo semestre de 1998, ainda no fim do seu primeiro governo.

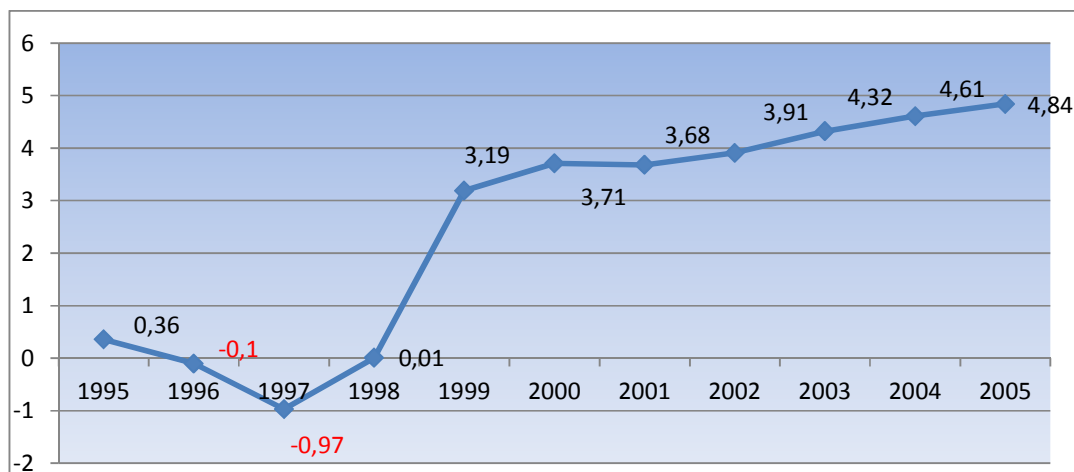
Decorrido menos de três meses do novo governo,

em março de 1999, o governo não tinha mais nada a propor nem a comemorar, embora tivesse todo um mandato pela frente. O Avança Brasil surge como a principal plataforma para o governo que se reiniciava (GAETANI, 2003, P. 35).

O Avança Brasil expandiu a experiência do Brasil em Ação para todos os programas de governo a partir de 2000, inclusive absorvendo os empreendimentos não concluídos desse último. O Programa “estava no cerne da estratégia presidencial para os anos subsequentes, que combinaria a estratégia de ajuste fiscal à ampliação dos investimentos em infraestrutura com melhoria na alocação de recursos orçamentários”, com o objetivo de implantar uma agenda desenvolvimentista ao novo mandato. (CORREIA, 2011, P. 161).

Entretanto, premido pelo ataque especulativo dos grandes aplicadores financeiros sobre o Real – favorecido pela fragilidade financeira derivada da opção de política econômica vigente desde o Plano Real – que atingiu o seu epicentro simultâneo à inauguração do segundo mandato, o novo Governo de FHC concentrou os seus esforços na busca da defesa da moeda com a consolidação do tripé: câmbio flutuante, regime de metas de inflação e superávit primário elevado. Como visto anteriormente, esse último era a variável dependente do modelo, pois era ele que se ajustava à variação dos demais.

Entre 1995 e 1998, o superávit primário alcançado em proporção do PIB havia sido desprezível em dois anos (1995 e 1998) registrando 0,36 e 0,01, respectivamente, em outros dois períodos (1996 e 1997) houve déficit de -0,10 e -0,97. A partir de 1999, os resultados passaram a ser não só positivos, mas em volumes muitos expressivos, superiores a 3% ao ano, com tendência crescente, conforme gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1: Superávit Primário do Setor Público em Porção do PIB (%)

Fonte: (BIASOTO JR; AFONSO, 2006), elaboração própria.

A ampliação do número de programas adicionada à crise do modelo econômico implantado com o Plano Real provocou uma maior instabilidade do financiamento dos empreendimentos de infraestrutura no âmbito do Avança Brasil. Para tentar contornar essa escassez, foram selecionados 54 empreendimentos, que passaram a ser classificados como estratégicos. Esse subconjunto, de fato, deu continuidade ao arranjo de gestão do Brasil em Ação, que contava com uma equipe exclusiva do Ministério do Planejamento para a superação das suas restrições (CORREIA, 2011).

Para os empreendimentos estratégicos, os decretos de programação orçamentária, a partir de 2001, já regrados pela LRF, estabeleceram um tratamento diferenciado, que, em tese lhes garantiria o tratamento privilegiado nos contingenciamentos e fluxos financeiros para o pagamento dos seus compromissos, desde que cumprissem as metas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento. (CORREIA, 2011)

Entretanto, mesmo os empreendimentos estratégicos sofreram com a instabilidade orçamentária, que gerou a irregularidade de recursos para essas programações. A grandiloquência do discurso da gestão empreendedora, que foi intensificada na medida em que a agenda fiscal sobrepunha às decisões, não foi capaz de compensar a escassez de recursos provocada pela necessidade de geração de elevados resultados primários para ajustar as contas públicas no modelo econômico adotado.

Segundo Correia (2011, p. 167), que relata o ocorrido nos empreendimentos estratégicos da área rodoviária, os resultados do Avança Brasil foram frustrantes. Desde o primeiro ano, o fluxo de recursos necessários não foi assegurado, o que minou a credibilidade do Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias (Crema)⁵². Como resultado, o estado de conservação da malha rodoviária federal piorou. Em termos percentuais, os trechos considerados “em mau estado se elevaram de 24% para 42% entre 1998 e 2001, caindo um pouco em 2002 para 30%. Já a malha em bom estado decresceu de 38% em 1998 para 15% em 2001, também evoluindo um pouco em 2002, quando alcançou 24%”.

Correia (2011, p. 169), a partir de dados primários colhidos com os gerentes dos programas da área rodoviária e nos relatórios do Ministério do Planejamento, conclui que “o contingenciamento de recursos foi a principal causa do desempenho abaixo do esperado do Avança Brasil.” Apesar de haver dotação no orçamento, do suposto privilégio orçamentário dos empreendimentos estratégicos gravados nos decretos de programação e mesmo atingindo as metas traçadas, as liberações financeiras não ocorriam no tempo planejado. Essa irregularidade causava descontinuidade irrecuperável dos cronogramas planejados, o que favorecia o atraso das obras, interrupções, pedidos de reajustes de contratos e, por vezes, rescisão de contrato pelas construtoras.

7.2. O início do Governo Lula: a consolidação da estabilidade macroeconômica com baixo crescimento

Como descrito no capítulo anterior, Lula assumiu o seu primeiro mandato dando continuidade à política econômica do seu antecessor e até mesmo aprofundando os traços da

⁵² O Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias - Crema foi montado com apoio e parceria de instituições internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O modelo Crema era aplicado internacionalmente, tendo como premissa a contratualização de resultados por um prazo maior, de 5 anos, recebendo a empresa contratada responsável de acordo com o cumprimento dos parâmetros de desempenho contratuais (CORREIA, 2011, p. 166).

política econômica de inspiração na ortodoxia liberal, traduzidos na intensificação do ajuste fiscal e contração monetária. Para isso, houve a elevação voluntária das metas de resultado primário e elevação das taxas de juros, o que provocou uma forte retração dos investimentos em infraestrutura que, na época, já havia se consolidado como variável de ajuste nos esforços de contenção do gasto público.

Isso ocorreu apesar dessa posição inicial configurar-se contraditória às posições históricas de mais de vinte anos do Partido dos Trabalhadores (PT), marcada pela ação contundente na oposição a todos os governos no nível federal antes da eleição de Lula.

A dura oposição exercida pelo PT não impedira o processo de *aggiornamento* pelo qual passou o partido na Década de 90, especialmente com o exercício do poder em menor escala: primeiro, em prefeituras; depois, em governos estaduais (CORREIA, 2011).

Nas eleições de 2002, buscando apoio político nas classes sociais fora da sua base eleitoral tradicional, o PT uniu-se ao Partido Liberal (PL) de orientação de centro direita para viabilizar o nome de José Alencar como vice-presidente na chapa encabeçada por Lula. Pela primeira vez, desde a eleição de 1989, a composição de forças partidárias foi além dos velhos aliados – pequenos partidos de esquerda: Partido Verde (PV) e Partido Comunista Brasileiro (PCdoB) – das três eleições anteriores, que Lula disputou e perdeu (SINGER, 2009).

Das eleições anteriores, ficou a convicção no comando do PT de que o teto de voto no seu candidato era 30% do eleitorado. Isso ocorria porque algumas camadas da população tinham aversão

ao “radicalismo” petista e de Lula. Pesquisa do Núcleo de Opinião Pública da Fundação Perseu Abramo, ao final de 1997, mostrava que cerca de 10% do eleitorado brasileiro apontava esse “radicalismo” como razão para não votar em Lula (rejeição). Outros 10% diziam não votar em Lula por questões relacionadas ao seu “despreparo” para governar (CARREIRÃO, 2004, p. 184).

Em parte, essa rejeição estava associada à estratégia usada por FHC na sua campanha vencedora de reeleição em 1998, na qual se colocava como o único capaz de manter a estabilidade conquistada pelo País quatro anos antes (SINGER, 2009). Ao mesmo tempo em que

colocava Lula como adversário dessa conquista, inclusive foi feita a veiculação das imagens do petista criticando o Plano Real que, naquele momento, era o maior símbolo da melhoria da qualidade de vida da população e da competência para governar.

Nessa nova fase, o PT superou as hostilidades com a iniciativa privada e buscou atrair o apoio de parcela da classe empresarial, aproximando-se dos empresários não financeiros, principalmente da indústria e da construção civil. Aos novos aliados, sinalizou um governo de diálogo permanente, respeito aos contratos e compromissos internacionais, manutenção da estabilidade macroeconômica e políticas públicas específicas de fomento industrial e de investimentos em infraestrutura em parceria com a iniciativa privada (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002).

A composição da chapa com José Alencar, grande empresário do setor industrial e com personalidade de conciliador, foi a grande ação para a reconstrução da imagem de Lula em bases mais moderadas e a sua disposição de aliança com fração da classe dominante nacional.

A moderação de Lula com a composição da chapa operário-empresário e a sua recém-conversão aos cânones do tripé da política econômica de FHC – Sistema de metas de inflação, câmbio flutuante e superávit fiscal primário elevado – foi o resultado da pavimentação da candidatura num arco ideológico amplo, que superou as dicotomias tradicionais de esquerda ou direita como sinônimo de socialismo ou capitalismo.

A aliança heterogênea composta para a disputa das eleições de 2002 e a necessidade de superar a conjuntura de crise, provocada pelas desconfianças iniciais das classes hegemônicas que controlavam os centros de poder do País, passou a polarizar o debate entre os que davam um maior peso à estabilização macroeconômica e adoção de medidas pró-mercado, de um lado, e aqueles que apostavam na retomada do crescimento econômico puxado pelos investimentos e distribuição de rendas, de outro. Em termos simplistas: (neo)liberais versus (neo)desenvolvimentistas.

Essa dicotomia estava explícita no Programa de Governo de Lula. A proposição de um novo modelo econômico de desenvolvimento buscava superar o ciclo vicioso das políticas econômicas dos anos 90, que se caracterizaram pela fragilidade financeira, taxas de juros elevadas, instabilidade cambial e aumento da dívida pública; da mesma forma que rejeitava o

velho desenvolvimentismo, que concentrou a renda em classes e regiões e não ampliou a competitividade da indústria nacional. “Nosso governo manterá distância tanto do velho nacional desenvolvimentismo das Décadas de 1950, 1960 e 1970 quanto do novo liberalismo que marcou os anos 90” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002).

Ao assumir o mandato, esse debate foi transposto para dentro do Governo e refletiu posições dos grupos dirigentes, pois, entende-se que naquele momento não discutiam as ideias de um programa, e sim as decisões possíveis diante das contingências e limitações de governar com os instrumentos de ação governamental disponíveis, dentre eles: o Plano Plurianual (PPA) e o orçamento.

A despesa expressa no PPA não implica a autorização do gasto. Essa é uma prerrogativa exclusiva do orçamento. Por não ser autorizativo, o PPA indica tanto recursos orçamentários quanto os que não são orçamentários, tais como os financiamentos das agências de fomentos e do setor privado em parceria com os órgãos públicos. Em todos os casos, a expressão monetária contida nele é meramente indicativa. Por isso, a discussão na sua formulação tem pouca atenção dos escalões superiores.

Além das programações, os Planos Plurianuais contêm a mensagem presidencial que o encaminha ao Congresso Nacional, onde são declaradas as intenções do governo para os próximos quatro anos. É um texto conceitual. No PPA 2004-2007, o documento foi usado para explicitar a estratégia de desenvolvimento de longo prazo, que tinha como proposta central a consolidação do mercado de consumo de massa.

Duas entrevistas, 6 e 10, destacam a tentativa de verbalizar, via PPA, a proposta de mudança do modelo econômico e de concepção de Estado, que se efetivaria pelo aumento do investimento em infraestrutura e distribuição de renda. Ao mesmo tempo, as entrevistas, apontam a tensão das disputas internas devido à necessidade da manutenção da estabilidade macroeconômica, símbolo da continuidade das políticas restritivas dos oito anos anteriores.

O Plano Plurianual de 2004 (2004 a 2007) e que ali já se apresentava o que seriam as ideias básicas de um modelo de crescimento puxado pelo consumo, principalmente, do consumo dos mais pobres. E também com o aumento do

investimento público. Agenda investimento e as transferências de renda como instrumento pra dinamizar o crescimento (ENTREVISTA 6, 2013).

Isso, na verdade, é uma tensão que vem da própria proposta econômica de campanha do Presidente Lula, que depois foi materializado no PPA 2004-2007, que é a melhor peça analítica de PPA, do ponto de vista de declarar qual é a missão do Governo que a gente tem nos últimos anos. Ali estava claro que a gente teria com investimento público superar alguns gargalos, principalmente de infraestrutura e manter a estabilidade macroeconômica, inclusive, melhorando as condições (ENTREVISTA 10, 2013).

Por outro lado, em desarticulação com a orientação desenvolvimentista do PPA, outro documento público do Governo, lançado em abril de 2003 e assinado pelo então Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, quase que simultâneo ao lançamento do PPA 2004-2007, apresentava as prioridades do Ministério da Fazenda para aquele ano e os próximos. O texto aponta para a verticalização das reformas de cunho liberal (BRASIL, 2003).

O documento do Ministério da Fazenda não derivava de nenhuma prescrição normativa e nem vinculava nenhuma ação governamental, mas a sua importância decorria do fato de que ele foi mais um firme sinal da reafirmação do governo Lula para “os agentes econômicos ligados ao mundo financeiro que a mídia convencionou chamar “o mercado”” (SALLUM JR; KUGELMAS, 2003, P. 1), de que os compromissos com as agendas liberais seriam mantidos.

O documento faz uma longa análise da economia nacional, recorrendo à formação econômica brasileira e às comparações internacionais, em 76 das suas 96 páginas. Na parte final, concentra-se na explanação geral de quatro reformas microeconômicas que chama de estruturais: da previdência, tributária, monetária (autonomia operacional do Banco Central) e do mercado de crédito (BRASIL, 2003).

Ao contrário do PPA, o documento da Fazenda não faz referência a uma proposta de desenvolvimento nacional tendo o Estado como agente do fomento de setores-chave para a aceleração da dinâmica econômica com inclusão social, muito menos traça uma estratégia de longo prazo para a desconcentração da renda. Ele foca nas reformas liberalizantes da economia reivindicadas pelos agentes financeiros desde o governo anterior.

O novo Plano Plurianual (PPA) aponta em sua formulação para o sonho da conciliação entre o Estado planejador e promotor do desenvolvimento, com inclusão social, com a estabilidade baseada em sólidos fundamentos fiscais e monetários. Mas aguarda-se ainda a passagem - sempre árdua - das intenções para propostas concretas. E, mesmo no terreno das proposições mais genéricas, há uma clara distância entre estes documentos e o que foi divulgado pelo Ministério da Fazenda, denominado “Política econômica e reformas estruturais”, com nítidas semelhanças com a chamada “Agenda Perdida”, cuja elaboração, durante a campanha eleitoral, foi coordenada por J. Alexandre Scheinkman e pelo atual Secretário de Política Econômica, Marcos Lisboa. Deve ser notado que, neste documento que tem a assinatura do Ministro da Fazenda Antônio Palocci, não se discute política industrial nem sequer o papel promotor do Estado. Nesta abordagem, que em pouco se distingue dos pontos de vista dos setores mais liberais que dominaram a gestão econômica do primeiro governo FHC, a inclusão social é vista como meta a ser atingida pela focalização das políticas específicas. Em suma, as políticas sociais são entendidas como políticas meramente compensatórias. (SALLUM JR; KUGELMAS, 2003, P. 5 E 6).

O PPA 2004-2007 foi elaborado no primeiro semestre de 2003, primeiro ano do Governo Lula. A sua elaboração envolveu vários órgãos. Esse PPA foi usado por parcela da burocracia partidária para expor os conceitos básicos do que seria o modelo de desenvolvimento de consumo de massa a ser implantado.

Burocracia partidária na definição dada na Entrevista 3 (2013) é a parcela da burocracia ligada aos partidos, “principalmente dos dois maiores PT e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)”. Ela é formada por especialistas em políticas públicas⁵³ definidas – que são trazidos pelos partidos por entenderem de saúde, educação, habitação etc. – e por outros servidores de carreira, sem vinculação partidária e que conhecem bem o funcionamento da Administração Pública e os seus instrumentos. Assim, são formados grupos muito pequenos, que buscam influenciar as decisões dos agentes políticos na direção das suas reflexões e práticas.

Como recurso de poder, essas burocracias usam os instrumentos de ação governamental para viabilizarem as suas posições nas disputas internas. A possibilidade de sucesso aumenta se estiverem nos órgãos centrais de governo, em destaque: os Ministérios da Fazenda, do Planejamento e a Casa Civil. Isso ocorre porque os dois primeiros têm capilaridade instrumental nos demais órgãos, quer seja via sistemas administrativos, prerrogativa de definir procedimentos

53 Em muitos casos esses especialistas são servidores públicos de estados, municípios e da União com participação política na condição de *expert*.

e unidades de planejamento, orçamento e finanças como contrapartes; enquanto o terceiro tem a vantagem ser a unidade de acesso imediato ao Presidente.

O PPA e o orçamento, por serem prescrições constitucionais e por serem transversais a todos os órgãos de governo, oportunizam as disputas burocráticas (*burocratic turf*) por liderança de ideias e práticas no seu processo de elaboração e execução. O Ministério do Planejamento é o coordenador de ambos os instrumentos de ação governamental, definindo procedimentos e orientando os demais, o que confere uma centralidade do órgão no cotidiano da Administração Pública federal. Enquanto que o Ministério da Fazenda define os grandes agregados de receitas e despesas, bem com as projeções de resultado fiscal.

A Casa Civil faz a coordenação política do governo, funciona como instância superior das decisões de governo por despachar diariamente com o Presidente, assessorando-o diretamente, por ser a revisora de todos os atos publicados no Diário Oficial da União (DOU) antes da sua publicação e ser a unidade do Executivo na interlocução com os demais poderes, inclusive enviando os projetos de lei ao Congresso e os recebendo para a sanção ou o veto.

O documento Fazenda marcou posição sobre quem era o articulador e qual era o *locus* do governo que falava sobre política econômica que, pela conjuntura política naquele momento, era o centro do poder⁵⁴. Com isso, a política fiscal e monetária seguiu, ou melhor, aprofundou as medidas restritivas praticadas até então para consolidar a estabilização macroeconômica. Nas palavras de um entrevistado, Entrevista 3 (2013), “como o Governo Lula iniciou com as mesmas réguas do Governo Fernando Henrique, que tinha uma preocupação muito grande com aspectos fiscais, inflacionários e cambiais, o Governo foi deixando de lado os projetos.”

Nessa mesma linha, na Entrevista 1 (2013), é afirmado que a gestão fiscal do primeiro ano do mandato Lula foi de grande aperto nas contas públicas, tendo provocado posições diferentes entre os órgãos de coordenação de governo:

54 Centro de poder é um conceito desenvolvido por Nicos Poulantzas que designa o *locus* do poder real no seio do Estado da luta de classes em sociedades capitalistas. É onde a fração dominante do bloco no poder materializa a dominação ideológico para a acumulação econômica, incorporando as suas ideias e interesses à sociedade. Nos mandatos de FHC, Lula e primeiro ano de Dilma, o Banco Central foi o centro de poder ao fazer o combate à inflação, a qualquer custo, com elevadas taxas de juros (TEIXEIRA; PINTO, 2012).

Nesse ponto, tinham dois grupos, assim, com opiniões bastante divergentes. Isso foi justamente em 2003, primeiro ano do Governo Lula, em um processo de ajuste fiscal muito forte. Foi um ano aonde eu diria, assim, que os anos aonde houve um maior ajuste fiscal e uma maior liberdade, inclusive da área econômica, de estabelecer mecanismos de controle de gasto sem precedente. Inclusive, eu votaria até que o Governo Fernando Henrique, onde eu participei, que você teve realmente um compromisso Presidencial, compromisso da área de Planejamento, de Fazenda, de esforço fiscal muito grande. A gente não abria crédito sem compensação. A gente não abria crédito sem margem fiscal. Foi um ano onde realmente se implantaram um conjunto de medidas de ajustes muito forte. Nesse primeiro ano de ajuste muito forte, você conseguiu constatar que esses dois grupos tinham posições muito diferenciadas. A Fazenda, o Planejamento e Casa Civil. Então, Casa Civil mais Planejamento tinham uma posição, e Fazenda tinha uma posição um pouquinho divergente. A Fazenda entendia que você tinha que limitar os gastos, o discurso político: “Eu tenho que limitar as despesas correntes.” “Sim. E vai limitar por quê?” “Não, porque eu preciso dar um sinal pro mercado porque...” O Governo está tendo o esforço fiscal etc...” E Planejamento e Casa Civil, dizia assim: “Não. Mas eu tenho que ter um objetivo pra limitar os gastos correntes!” “Eu tenho que gastar menos corrente pra investir!”

A necessidade de manutenção da estabilidade macroeconômica e de aumentar os investimentos em infraestrutura não eram pontos de divergência entre os dois grupos. Como bem foi salientado no relato abaixo, era uma questão de ênfase, dos objetivos e de como isso seria feito. Ambos eram pressupostos básicos de todas as propostas de modelo econômico em debate.

Ali estava claro que a gente teria com investimento público superar alguns gargalos, principalmente, de infraestrutura e manter a estabilidade macroeconômica, inclusive, melhorando as condições. Então, eu não vejo isso como um debate neodesenvolvimentismo *versus* ortodoxia. Eu vejo como um debate de pessoas que estavam olhando diferentes aspectos de um mesmo programa, colocando mais peso em um aspecto ou em outro. E isso é normal dentro de qualquer Governo. Essa tensão, ela perdura até hoje e é fruto de um aspecto extremamente importante no orçamento brasileiro, que é a excessiva rigidez. A gente tem uma série de despesas obrigatórias e tem uma série de vinculações de receitas que colocam o investimento público quase como uma variável de ajuste e, por isso, surge esse antagonismo de forma mais clara. (ENTREVISTA 10, 2013)

Diante das limitações de instrumentalizar a ação estatal com um orçamento com demandas múltiplas, que competiam pelos recursos públicos limitados – conflito de interesses inter setoriais –, com a rigidez provocada pelas vinculações das receitas e pelas despesas de

caráter obrigatório, o investimento era a variável de ajuste em última instância do modelo econômico em curso.

Dessa forma, o aperto fiscal na proporção executado nos três primeiros anos de governo inviabilizava a pauta desenvolvimentista, principalmente pelo seu efeito deletério sobre o investimento público em infraestrutura, item fundamental à retomada do crescimento econômico necessário para implantar o modelo de desenvolvimento com inclusão social.

A percepção de que havia sido feito um serviço necessário de retomada da confiança e estabilização da economia dos quatro primeiros anos – posso dizer, dos três primeiros anos do presidente Lula e que, a partir daí, as diretrizes de política econômica teria sim que privilegiar um ambiente de crescimento com o aprofundamento dos processos de distribuição de renda. (ENTREVISTA 10, 2013).

Logo foi percebido pelo o grupo defensor da mudança do modelo econômico que os níveis de restrição fiscal, expressos pelos elevados superávits primários, eram traduzidos em contingenciamentos orçamentários sobre os investimentos públicos em infraestrutura.

Havia, ainda há uma carência muito grande de investimento de infraestrutura no Brasil. Se você olhar as estatísticas da taxa de investimento no mundo, você vê que a taxa de investimento no Brasil é relativamente baixa, comparado com outros países emergentes. E o que destoa é o investimento em construção civil. Principalmente o investimento em infraestrutura que, aqui é mais baixo do que em outros países que tiveram aceleração em seu crescimento. E o fato também de que no ajuste fiscal de 2003 a 2005, o item mais penalizado foi o investimento. Então, conjunturalmente, o investimento estava muito baixo e precisava ser elevado, e tem essa característica estrutural que, pra aumentar a produtividade no Brasil, precisa aumentar o investimento em infraestrutura. (...). Um: foi o fato do ajuste fiscal de 2003-2005 ter penalizado demais o investimento. O nível do investimento público estava baixo. Em segundo lugar: você teve uma desaceleração do crescimento em 2005, e quando se esperava pela, digamos, pela interpretação mais liberal de que uma vez reconhecido que havia estabilidade nos contratos, restabelecida a estabilidade macroeconômica, o crescimento deslancharia por si só! E isso não aconteceu! (ENTREVISTA 6, 2013).

Na medida em que o investimento era relegado ao segundo plano na execução orçamentária, as propostas não onerosas para o Estado eram avocadas como solução dos passivos

da infraestrutura nacional. Soluções de mercado, tais como parceria público-privado (PPP) e concessões de serviços públicos em diversas áreas foram tentadas para compensar o déficit do aporte financeiro governamental. Estudos foram realizados e a Lei das PPP foi aprovada em dezembro de 2004, mas isso foi insuficiente para deslanchar os projetos (CORREIA, 2011).

A premissa liberal de que, com a estabilização macroeconômica, o marco legal definido e o respeito aos contratos seria criado um ambiente econômico favorável à atuação do setor privado e que com isso o país retornaria ao caminho do crescimento econômico, não se confirmou. Isso porque a existência da norma e um ambiente econômico estável são insuficientes para dar previsibilidade ao investidor privado em projetos com valor elevado e com retornos financeiros de longo prazo.

Uma alternativa de solução era que, na verdade, o Governo não deveria aumentar o seu investimento e simplesmente cuidar da estabilidade macroeconômica e, eventualmente, o mercado geraria esses projetos, financiaria esses projetos. Só que isso acaba não acontecendo porque tem uma complexidade muito grande. Direta ou indiretamente depende do Governo fazê-lo. Outra alternativa é o extremo oposto, é o Governo fazer tudo, com todos os gastos, organizar e fazer tudo via Orçamento Geral da União, que também não cabia dentro do espaço fiscal. E, aí acabou esse modelo híbrido, e o Governo faz algumas coisas, mas a maioria dos projetos é feita via concessão (...) E essa atividade tem que ser intensiva em Estado, porque devido às diferenças estruturais da economia, devido à incerteza, à magnitude dos projetos, o setor privado não faz, não entra nesses projetos se não houver uma sinalização clara do Governo e também de participação do Governo, seja diretamente: o Governo contratando a construção; seja indiretamente: o Governo organizando a licitação, dando financiamento, entrando como sócio (ENTREVISTA 6, 2013).

Com isso, a posição dos que defendiam a necessidade de o Governo aumentar a execução direta dos investimentos em infraestrutura foi paulatinamente ganhando o apoio dentro do governo. A percepção de que a consolidação do ajuste fiscal foi um capital político conquistado – que era condição necessária, mas não era suficiente para a retomada do crescimento econômico – foi se consolidando no Governo.

O Governo poderia deixar uma marca muito forte através de uma política fiscal diferenciada, em relação a outros Governos. De aumento da capacidade de

investimento. De uma visão do Governo, que ele tinha que atuar mais diretamente sob o ponto de vista da execução. E, então, entendo que o grande fato aí foi a inclusão na agenda do Governo. A inclusão na agenda de Governo de um elemento de definição de projetos. De carteira, de priorização (ENTREVISTA 2, 2013).

Com o passar do tempo, foi se consolidando no Governo que o primeiro mandato de Lula – com exceção dos programas de transferência de rendas e do aumento real do salário mínimo – estava se assemelhando ao de FHC: deu continuidade ao processo de estabilização macroeconômica, mas não colocou o País na rota do desenvolvimento, como havia prometido.

Então! É que acho que teve um primeiro momento, assim, que é o final de 2003, início de 2004 que, ainda do ponto de vista do recurso, não tinha nenhuma mudança. 2003, um ano difícil, assim, sem praticamente nenhum investimento, eu acho que deve ter sido o ano mais baixo de investimento do Governo. Mas, na virada de 2003 pra 2004, eu acho que aí, pelo menos do ponto de vista não de recurso, mas da importância e da preocupação com o setor, eu acho que já acende uma primeira luzinha vermelha lá, pelo Presidente, que ainda não consegue ter uma priorização do ponto de vista de recurso, mas já consegue ver que era preciso, no mínimo, definir pra cada Ministério algumas ações de priorizar e fazer um acompanhamento, porque senão não saíam as metas presidenciais (ENTREVISTA 1, 2013).

As metas presidenciais haviam sido estabelecidas ao longo de 2003, paralelamente às legalmente estabelecidas nas LDO. Isso foi feito devido à descrença do núcleo político do Governo no PPA e OGU, instrumento formal de planejamento e orçamento, para a priorização dos compromissos de entrega de bens e serviços, que julgava serem as realizações mínimas do mandato. A Casa Civil monitorava a execução das metas presidenciais, com a assistência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), através de duas unidades: a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), na parte da execução do orçamento; e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), no alcance das metas físicas.

SOF e SPI são os órgãos centrais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, coordenam a área de orçamento e planejamento (PPA), respectivamente. Essas unidades já contavam com longa experiência no monitoramento de prioridades de governo. Nos anos

recentes, foram ativas nos processos de implantação e monitoramento do Brasil em Ação e no Avança Brasil. Naquele momento, as suas atuações ocorriam nos procedimentos administrativos que permeavam toda a Administração Federal.

Segundo Moretti (2012), o modelo institucional de planejamento governamental firmado com a reforma gerencial do planejamento e orçamento, em 2000, achatou a função planejamento à racionalidade instrumental do orçamento e este foi reduzido à função de viabilizador da disciplina fiscal e da elevação da produtividade gerencial da Administração Pública. Para isso, PPA e o Orçamento nas suas estruturas internas passaram a ter as mesmas categorias de programação: programa, ação, localizador e dotação dividida em custeio e investimento. Cada recurso alocado deveria resultar em um produto. Essa taxionomia passou a ser aplicada em todas as áreas de atuação do Estado independente das suas especificidades (*on size fits all*).

Essa organização uniformizadora dos instrumentos e a obrigatoriedade de cada nova despesa estar no PPA para poder ter recursos alocados no orçamento criou uma dupla barreira instrumental das decisões alocativas – a primeira para entrar no PPA e a segunda para ter dotação na LOA – e essas se desdobram em outras tantas, a depender das subcategorias de programação criadas em cada momento, sendo a maioria de caráter gerencial não estatuída em lei.

Essa foi uma das razões de o *staff* das áreas de planejamento e orçamento ter ganhado lugar privilegiado na organização institucional do Estado, pois apesar de não executar políticas públicas, passou a dar o crivo sobre a “boa técnica” das classificações e processos usados nas áreas temáticas específicas, definido na expressão de Moretti (2012, p. 7) como “um dever ser e fazer” dos procedimentos aos executores.

Com isso, a assessoria assumida pelo Sistema de Planejamento e Orçamento Federal passou a negar tudo o que contrariasse a sua racionalidade instrumental, que foi estruturada para o controle orçamentário da execução das despesas e a consequente geração do superávit primário – foco da ação estatal a partir do final dos anos 90 –, e não para a entrega de bens e serviços públicos. “O controle orçamentário não era um bom controle para fins de incentivo ao investimento público. Aliás, percebíamos que era um mau controle, na verdade” (ENTREVISTA 10, 2013).

Questionados sobre a baixa execução das metas presidenciais, o ministérios executores reportavam que os recursos aprovados na lei orçamentária eram exíguos e ainda sofriam contingenciamentos ao longo do ano. A situação era de instabilidade de financiamento da despesa pública, que impactava principalmente os investimentos. Nesse contexto, os executores de projetos de infraestrutura eram os mais atingidos, conforme relato a abaixo:

Eu acho que um dos principais problemas: o nível muito alto de obras iniciadas e não continuadas, não concluídas por falta, justamente – o diagnóstico principal – a falta de uma estabilidade de financiamento e de recursos. Era sempre o investimento que dependia de uma margem orçamentária a cada orçamento e, então isso gerava uma instabilidade muito grande nos Ministérios de infraestrutura. Eu lembro que em algum momento, nós identificamos que o volume, assim, de restos a pagar acumulados, que são aquelas despesas que são comprometidas, mas não liquidadas e não pagas nos Ministérios, a gente chegou a fazer um estudo sobre isso, genérico, comparando gastos de custeio e gastos de infraestrutura, e você via que, por exemplo, tinham Ministérios que os seus restos a pagar de investimento giravam quatorze anos. Ou seja, o seu orçamento do ano, ele multiplicava por quatorze. Então, enquanto que no custeio a média era 2.8 (ENTREVISTA 1, 2013).

Já a partir de final de 2003, a Casa Civil, que exercia a coordenação política do Governo, percebeu que lhe faltavam os instrumentos para estruturar a ação governamental. Os pactos de metas com os ministérios executores eram banalizados pela falta dos meios necessários a sua execução. Essa carência se manifestava na falta de informações sobre as atividades dos ministérios e principalmente na gestão dos grandes agregados das finanças públicas – receitas e despesa – e disponibilização do financeiro a cargo no Ministério da Fazenda e da gestão orçamentária, de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para melhor exercer as suas funções, duas novas unidades foram formatadas na Casa Civil. Uma formal: a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), em julho de 2004, que reuniu ex-assessores diretos do Presidente da República; e outra não formal: a Junta de Execução

Orçamentária e Financeira (JEO)⁵⁵, coordenada pela Casa Civil, que montou uma assessoria para essa função, e era integrada pelos Ministros da Fazenda e do Planejamento.

Coube à SAM o monitoramento das metas prioritárias de governo, definidas como as metas presidenciais. Para isso, criou um arranjo de interlocução com os executores mais relevantes de políticas específicas. O objetivo inicial era ter atualizado em mãos uma síntese das realizações e os seus avanços para informar o Ministro Chefe da Casa Civil e o Presidente, bem como para divulgação pública dessas realizações. Com o tempo, a SAM passou a assumir a coordenação inter setorial das ações prioritárias de governo.

A Junta de Execução Orçamentária e Financeira assumiu a função de reunir os três órgãos centrais do governo para debater e decidir sobre assuntos estratégicos relacionados às finanças governamentais, mas, por vezes, assumiu o papel da coordenação política e da concertação de posições em outros temas. “Raramente, um Ministro ou outro com um assunto muito polêmico participava dessa reunião. E, algumas vezes, essa reunião, por desacordo e tal, ela chegava ao Presidente da República” (ENTREVISTA 3, 2013).

Sem condições políticas para fazer um enfrentamento mais contundente sobre a conveniência de se rediscutir o tripé da política econômica herdada e nem de suavizar as elevadas metas de resultado primário fixadas nas LDO, o debate interno do Governo foi canalizado para as práticas de gestão orçamentária dentro dos limites estreitos do ajuste fiscal.

Na formulação do orçamento, a gente sempre teve um problema com a alocação de recursos em cada uma das ações dos Ministérios. Muitas vezes, as ações, os recursos eram alocados em ações, que tradicionalmente não tinham o desempenho, para fins essencialmente de geração do superávit primário ao final do ano. Ao longo da execução orçamentária, outro problema percebido à época era a sistemática subestimativa da receita que, efetivamente, estava ocorrendo, o que sempre levava a uma posição extremamente conservadora o tempo todo (ENTREVISTA 10, 2013).

⁵⁵ Houve a opção de não formalizar a JEO para não haver sobreposição com outras unidades administrativas e não ser mais uma instância burocrática. Assim, não se pode precisar a data da sua criação, segundo a Entrevista 3 (2013), deve ter ocorrido no final de 2003 ou início de 2004.

A burocracia partidária, ligada ao grupo desenvolvimentista, a partir de dados das projeções de receitas e realização da despesa, passou a argumentar que havia um hiato entre as metas de resultado primário fixadas nas LDO e o resultado real, conforme tabela abaixo. E propuseram que, com a eficiência orçamentária, poderiam ser gerados recursos para a execução dos investimentos em infraestrutura prioritários do governo, sem mudar a orientação geral da política econômica e os marcos legais estabelecidos (Entrevista 3, 2013).

Tabela 5: O hiato entre as metas de resultado primário fixadas e o resultado real

Ano	2003	2004	2005	2006
Valor Nominal do PIB	1.699.948.000.000	1.941.498.000.000	2.147.239.000.000	2.369.484.000.000
Meta LDO em % PIB	2,8	3,15	3,15	3,15
Resultado em % PIB	3,19	3,47	3,56	3,14
Excesso da Meta em % PIB	0,39	0,32	0,41	-0,01
Excesso em Valores Nominais	6.629.797.200	6.212.793.600	8.803.679.900	- 236.948.400
Total de Investimento Pago	5.987.220.000	9.731.940.000	11.646.400.000	17.112.150.000

Fonte: Almeida (2012 a); IPEA, LDO 2003-2006 e STN. Elaboração própria.

Dessa forma, sem alterar a política de elevados superávits primários, buscava-se canalizar recursos para a realização de investimentos através do aumento da eficiência orçamentária. A proposta era aproximar a dotação autorizada em lei ao montante empenhado e pago ao longo do ano para executar o orçamento no limite da capacidade financeira do Governo e dentro da meta de compromisso fiscal fixada na LDO.

Mesmo assim, entre 2003 e 2006, o montante que extrapolou a meta de resultado primário foi de R\$ 21,4 bilhões, no cálculo foi subtraído o resultado abaixo da meta de 2006. Os valores do excesso anual foram muitos expressivos se comparado aos totais pagos das despesas de

investimento em cada ano no Orçamento Fiscal e da Seguridade⁵⁶. O excesso foi 11% maior do que a totalidade do investimento executado em 2003 e representou 64% e 76% do investido em 2004 e 2005, respectivamente.

Num raciocínio simplista, se o superávit efetivo tivesse ficado exatamente na meta, o valor excedente poderia ser canalizado para o pagamento de despesas prioritárias. Para se ter uma ideia do que o excesso poderia representar, nesse mesmo período, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, foram pagos R\$ 44,4 bilhões das despesas de investimentos. Por esses números, pode se dizer que havia a possibilidade de serem executados 48% a mais nessa categoria, na hipótese de todo o excedente ter sido canalizado para essa finalidade.

A força do argumento extrapolou o âmbito da técnica, pois caracterizou que havia um exagero da gestão orçamentária, que ia muito além do comando político, pois o exagero do aperto fiscal comprometia as realizações do mandato. Com isso, o grau de autonomia da área econômica se reduziu. Além disso, a pauta da estabilização sofria um esvaziamento na medida da sua consolidação e da melhoria econômica do País.

Ao mesmo tempo, a recuperação da economia, puxada pelas exportações de *commodities* agrícolas e minerais, mostrava que a infraestrutura era um empecilho ao crescimento econômico em patamares mais elevados. Com isso, o Governo passava a sofrer a cobrança pelos empresários do agronegócio, da indústria e da construção civil. Os dois últimos representavam setores-chave no modelo de desenvolvimento apresentado no Programa de Governo das eleições anteriores (Entrevista 2, 2013).

A pauta da infraestrutura entra no centro do Governo como uma necessidade de reação aos gargalos do País para o aproveitamento das oportunidades da economia internacional em forte expansão, puxada pelo crescimento da China e bons resultados do agronegócio.

E aí, era um pouco na medida em que apareciam, acho que as pressões do setor, às vezes do próprio Ministério e às vezes do próprio do próprio setor

56 Os valores se referem ao total de pagamentos no Orçamento Fiscal e da Seguridade nos grupos de Natureza da Despesa: 4 (Investimentos) e 5 (Inversos Financeiras), conforme dados da Secretária do tesouro Nacional (STN) disponíveis em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=17#ancora_consulta . Acesso em 26/01/2014.

empresarial. A única coisa, que, talvez, nesse período das metas teve alguma estruturação foi a tal da Agenda Portos, que acho que é 2004, antes do PPI, que tinha toda uma expectativa aí do setor, que a gente ia ter um...em função do aumento da safra, e ia ter um gargalo grande dos portos, e aí, o Presidente pede pra gente organizar o que seriam algumas ações pra evitar esse colapso lá dos portos. E aí, eu acho que este talvez seja o primeiro trabalho, assim, anterior ao PPI, aonde você pega MDIC, Fazenda, nós na Casa Civil, e o Ministério dos Transportes, que na época era o responsável, tentando identificar algumas ações (ENTREVISTA 2, 2013).

A iminência da crise dos portos soma-se às imagens negativas veiculadas nos meios de comunicação das estradas esburacadas e obras paralisadas, que, simbolicamente, aproximavam as condições da infraestrutura ao colapso do setor energético em 2001, penúltimo ano do segundo mandato de FHC.

O “apagão” pode ser apontado como um erro crucial do planejamento do governo de Fernando Henrique Cardoso. Sem dúvida, muito sofrimento – consubstanciado na desaceleração evitável da atividade econômica em geral, na perda de empregos, na transferência de renda para diversas categorias de especuladores – poderia ter sido evitado por uma melhor previsão das circunstâncias que levaram ao racionamento de energia no início dos anos 2000 (GRÜN, 2005, p. 890).

O “apagão” de 2001 foi apontado por especialistas como a maior crise do sistema energético nacional em 60 anos e havia sido a sexta em 10 anos. As estimativas de perda econômica eram de até dois por cento do PIB. O “apagão” foi a maior imagem do fracasso do excesso da política de ajuste fiscal restritiva preconizada pela ortodoxia liberal, que estigmatizava qualquer ação do Estado como sendo intervencionista, burocrática, ultrapassada e contrária ao equilíbrio macroeconômico (GRÜN, 2005).

No campo político, o PT usou essa crise para fazer oposição ferrenha ao Governo FHC. Na campanha presidencial de 2002, o evento era usado como símbolo da falência de um governo, o que comprometeu a representação social de competência técnica cultivada pelo PSDB desde o lançamento do Plano Real em 1994.

Depois de três anos do “apagão” original, a situação de deterioração da infraestrutura ensejava a perda de uma bandeira política, transformando um ativo num passivo político. O

termo foi generalizado: “apagão” das estradas, dos portos e de gestão. A oposição ampliou setorialmente a imagem das condições precárias da infraestrutura para atacar politicamente o Governo Lula.

As críticas à falta de infraestrutura. O Brasil, ano após ano, batendo recorde de produção de safra, o PIB crescendo e os gargalos surgindo, seja em porto, seja em rodovia, hidrovias, que nós não temos. As ferrovias, que nós não temos. Hoje nós temos no Brasil, rodando, eu acho que a mesma quantidade de quilômetros que nós tínhamos no Império. Então, isso é um absurdo! Então, esse debate, do qual participaram os partidos de oposição, parte da mídia e internamente no Governo, eu acho que acabou fazendo com que o Governo resolvesse enfrentar essa discussão (ENTREVISTA 3, 2013).

A partir da ameaça de colapso dos portos, a SAM passou a ter uma ação mais proativa. O “A” de articulação emprestou significado ao “M” de monitoramento. A busca de informações do andamento de ações das diversas áreas governamentais com o objetivo de conhecer a situação do Governo foi ampliada. A unidade passou a atuar na coordenação da formulação e da execução de políticas públicas inter setoriais prioritárias, assumindo a liderança nas definições estratégicas e deixando aos ministérios a execução.

Para Machado (2013), esse arranjo de coordenação configurado para a gestão das políticas de infraestrutura decorre do modelo da democracia brasileira caracterizado como presidencialismo de coalizão, no qual o Presidente tem prerrogativa de escolher os ministros, mas devido à grande quantidade de partidos necessários para a composição da base de sustentação parlamentar e social, o exercício do poder é fracionado por várias forças políticas. Assim, a multiplicidade de atores dentro do governo tende a se refletir na pulverização dos objetivos e na fragmentação da gestão.

Na área da infraestrutura, essa desarticulação tende a ser maior em função dos grandes valores dos empreendimentos e da execução indireta via licitação para o setor privado – grandes construtoras –, que mantém relações estreitas com a representação política. Essa complexidade faz com que as políticas de infraestrutura sejam arenas de disputas intensas dentro e fora do governo.

Uma estrutura administrativa, onde você tem um Ministério que executa estradas, outro que executa portos, outro que executa infraestrutura aeroviária. Então, você precisa compatibilizar realmente essa execução setorial através de uma visão de planejamento mais integrada, mais articulada sob o ponto de vista de integração desses investimentos. Os problemas orçamentários – só pra te responder, então. Era assim: a dificuldade com que as prioridades, que eu via, assim, que as prioridades de Governo, se materializassem na execução. Então, o maior problema era fazer com que aquilo que era planejado pudesse efetivamente se materializar ao longo do processo de execução. E isso não era compatível com as prioridades ministeriais. Em um sistema político, onde você tem partidos, ministérios que são comandados por partidos, existem prioridades, de execução de obras que são setoriais. Então, esse convívio entre prioridades, eu diria que era um problema orçamentário, da gente poder atuar de forma mais efetiva no gerenciamento dos recursos de acordo com as finalidades e prioridades estabelecidas no nível central (ENTREVISTA 1, 2013).

Dessa forma, a configuração vertical da coordenação governamental com a Casa Civil, usando os recursos de poder pela proximidade com o Presidente, assumiu a característica técnica e política que, conjugada com a capacidade instrumental dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, assumiu a função de viabilizar as ações prioritárias do núcleo de Governo.

7.3. O ensaio geral: os Projetos Pilotos de Investimento

Desde a crise da dívida externa no início dos anos 80, as equipes econômicas usavam alguns itens dos acordos com o FMI para reforçar a sua autoridade e viabilizar as suas posições nas disputas internas sobre a necessidade da redução da despesa pública. Essa prática lhe dava uma blindagem quando outras unidades reivindicavam a flexibilização do ajuste fiscal (ALMEIDA, 2012b; BIASOTO JR; AFONSO, 2006).

Em 2002, antes da eleição para presidente e diante da forte turbulência financeira, o Brasil assinou um novo acordo com o FMI, no qual se comprometia com um conjunto de medidas. Entre elas, a manutenção das metas de resultado primário em patamares mais elevados do que as praticadas. Em fevereiro de 2003, no segundo mês do primeiro mandato Lula, o

Ministro Antônio Palocci, enviou uma Carta de intenção ao Fundo. Nela, o Brasil se comprometeu aumentar voluntariamente a meta de resultado primário consolidado do setor público de 3,75% do PIB para 4,25%. E, em dezembro desse mesmo ano, foi assinada a renovação do acordo com o FMI, incorporando a nova meta. Com isso, houve a disponibilização de 14,8 bilhões de dólares, que poderia ser sacado na medida da necessidade do País (ALMEIDA, 2012b).

A nova meta deu a blindagem para a equipe econômica perseguir, a todo custo, um superávit acima do que vinha sendo praticado no Governo FHC. Como mostrado acima, a consequência principal foi a inviabilização do investimento em infraestrutura e o efeito colateral foi o deslocamento para o segundo plano da bandeira política do desenvolvimento econômico com inclusão social.

Isso ocorria ao mesmo tempo em que a deterioração da infraestrutura era percebida como um grande limitador do potencial de crescimento da economia. Os estudos realizados em 2004 mostravam que, no caso das estradas, menos de 20% dos 58 mil quilômetros da malha rodoviária federal pavimentada havia sido objeto de obras de recuperação desde 1995. Enquanto que no setor portuário, no início de 2004, o Governo formou um grupo de trabalho que analisou a “situação dos 11 portos principais. Esse grupo identificou uma série de necessidades imediatas, bem como um conjunto de intervenções pontuais de grande vulto que trariam um retorno rápido e significativo” (BRASIL, 2005 a, p. 4).

Nesse cenário, mesmo os adeptos da ortodoxia liberal passaram a admitir a necessidade da elevação dos investimentos públicos em infraestrutura. Acrescente-se a isso, as reformas pró-mercado, que pretendiam fazer a transferência para a iniciativa privada da manutenção da infraestrutura e da realização de novos investimentos, não tiveram a potência esperada de substituir a ação governamental. O que configurou mais um elemento de fragilização das posições liberais (EASTERLY; SÉRVEN, 2003; FEDELINO; HEMMING, 2005).

Nesse cenário, a área econômica foi pressionada a montar algum arranjo para financiar o investimento em infraestrutura. Ao longo de 2004, a Secretaria do Tesouro Nacional iniciou negociações com o FMI para a flexibilização das metas do ajuste fiscal compromissadas no ano anterior. A solução encontrada foi manter a meta de superávit no patamar de 4,25% do PIB, como

acordado no início de 2003, mas permitir a dedução de até 0,15% do valor gasto em Projetos Pilotos de investimento (PPI) do montante a ser economizado, desde que esses passassem pela Análise de Custo-Benefício (ACB) para mensurar a sua contribuição ao crescimento econômico, aumento da arrecadação ou redução de despesa. O raciocínio básico era que o gasto presente deveria ser compensado com o fomento no crescimento futuro da economia ou a sua contribuição para o equilíbrio das contas públicas.

O PPI, ele é compatível com a visão mais liberal de economia. O fato de o PPI ter surgido nas próprias discussões com o FMI, no FMI nasceu diversas experiências, já percebia de que o ajuste fiscal, na maioria das vezes, na maioria dos países, recai sobre o investimento. Então, é uma solução de curto prazo, que ele te gera um equilíbrio fiscal no curto prazo, mas, ao prejudicar e diminuir o investimento público, ele elimina as bases do próprio crescimento que sustenta o equilíbrio fiscal em longo prazo. Então, o FMI também é heterogêneo! Tem gente lá que pensa diferente! Então, o FMI já tinha proposto que alguns casos fossem pilotos, pra que esse aumento de investimento fosse permitido, mesmo que se refletisse em uma menor meta fiscal (ENTREVISTA 6, 2013).

Desde a Década de 90, economistas ligados aos organismos multilaterais internacionais – O FMI, o Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano (BID) – vinham publicando estudos que mostravam a incompatibilidade das políticas de estabilização prescritas por esses órgãos. Entretanto, essa corrente era minoritária: as suas posições não eram refletidas nas diretrizes operacionais dessas entidades.

O argumento central desses estudos era de que os modelos de ajuste fiscal horizontal – aqueles que não faziam distinção do tipo de despesa sobre os quais incidiam os cortes orçamentários – propostos pelos organismos internacionais alcançavam o equilíbrio das contas públicas no curto prazo pela depressão do investimento público em infraestrutura. Isso porque as despesas de custeio são pouco flexíveis à redução imediata. Com o menor estoque de infraestrutura econômica, havia a redução estrutural da produtividade das economias nacionais e, conseqüentemente, a sua capacidade de crescimento de médio e longo prazo era reduzida para níveis menores. O PIB menor fazia com que o esforço fiscal fosse proporcionalmente maior, para se atingir o mesmo resultado do momento anterior. Dessa forma, a estabilidade macroeconômica de curto prazo tornavam não sustentáveis as contas públicas no longo prazo, porque provocava

um ciclo vicioso de baixo crescimento com déficits fiscais que colocavam os países em recessão prolongada (EASTERLY; SÉRVEN, 2003; FEDELINO; HEMMING, 2005)⁵⁷.

Uma análise empírica feita por Easterly e Sérven (2003) sobre as políticas de estabilização em países selecionados da América Latina durante os anos 80 e 90 comprovaram que os impactos dessas políticas concentraram sobre os investimentos públicos em infraestrutura. Adicionalmente, os autores mostraram que os investimentos privados no setor não compensaram a queda da ação governamental na mesma proporção.

Diante das críticas externas e internas aos processos de ajuste fiscal implantados sob sua orientação, em março de 2004, o FMI aprovou o texto: *public investimento and fiscal policy*, elaborado por economistas do Fundo e com a colaboração do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano (BID). O documento analisou os prós e contras em se alterar as diretrizes vigentes na análise fiscal dos países sob a supervisão da instituição. Essas diretrizes consideravam as despesas em sua totalidade (modelo horizontal), sem fazer a distinção por tipo de despesa. O estudo busca o consenso do debate interno sobre os efeitos negativos das prescrições de ajuste fiscal no investimento em infraestrutura e a conseqüente redução estrutural do crescimento econômico (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2004).

Esse documento propõe que as diretrizes gerais do Fundo não fossem alteradas na sua essência, pois afirma que os estudos que correlacionam os investimentos públicos em infraestrutura econômica com o crescimento da economia não são empiricamente conclusivos.

The possibility that a declining share of public investment in GDP could have adverse consequences for economic growth over the longer term is a legitimate cause for concern, although the empirical evidence in this area is inconclusive.
(INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2004, p. 6).

Entretanto, o texto reconhece a possibilidade de alguns projetos exercerem um papel dinamizador sobre a economia, desde que sejam consistentes com a estabilidade macroeconômica

⁵⁷ Easterly e Sérven (2003) é um livro editado pelo BIRD e Fedelino; assim como Hemming (2005) é pelo FMI, em ambos os casos é ressaltado que as posições dos autores não são necessariamente dos organismos aos quais são vinculados.

de curto prazo e a sustentabilidade fiscal no longo prazo. Para isso, recomenda a experiência com projetos pilotos – com o financiamento e a assistência dos organismos financeiros internacionais – com vistas à elaboração de uma rigorosa Análise de Custo-Benefício dos investimentos públicos selecionados.

This paper has discussed a number of steps that countries, with appropriate support from the Fund, the World Bank and other MDBs, and bilateral donors, can take to ensure that inappropriate constraints on public investment, especially in infrastructure, are minimized. These steps include the following.

- *Undertaking more detailed and careful assessments of the scope to increase productive public investment by reference to the fiscal and broader macroeconomic impact of public investment programs, and the financing associated with them.*
- *Strengthening the cost-benefit analysis of proposed investment projects, with a view to avoiding a waste of scarce budgetary resources on low-productivity investment, and to maximizing the efficiency and cost effectiveness of public investment.*
- *Focusing not only on the overall fiscal balance and gross public debt, but also on the current balance, with a view to promoting, at least over the longer term, a more balanced composition of any required fiscal adjustment.*
- *Setting in place or strengthening institutional mechanisms (including, when appropriate, a shift to targeting the structural, as opposed to the actual, fiscal balance) to ensure that the fiscal dividends of “good times” are saved, so as to moderate the adjustment required in “bad times.”*
- *Excluding from fiscal indicators and targets the operations of commercially run public enterprises, which would free their investments from the constraints of fiscal targets (while simultaneously seeking to expand the coverage of public enterprises that are not commercially run in cases where these are excluded).*
- *Strengthening countries’ capacity to: select opportunities for PPPs; establish appropriate legal and regulatory frameworks for such operations; structure contracts to ensure an adequate transfer of risks to the private partner, including through appropriate pricing of such risks; and appropriately reflect PPPs in the fiscal accounts and in debt sustainability analysis (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2004, p. 28 e 29).*

O documento é contemporâneo às negociações da STN com o FMI para a flexibilização das regras do ajuste fiscal negociadas no acordo de 2003. As suas recomendações possibilitaram a implantação do PPI e balizaram as ações iniciais de formação da carteira de empreendimentos.

O Brasil foi incluído num grupo de cinco países da América Latina que faziam a experiência piloto nos moldes definidos conceitualmente pelo FMI, BIRD e BID.

Assim, o PPI nasceu da constatação, pelos agentes nacionais e internacionais, da ortodoxia liberal – com *locus* organizacional nas áreas da gestão de orçamento e finanças públicas do Governo Federal⁵⁸ e nas organizações multilaterais – de que as restrições orçamentárias impostas a partir dos anos 80 recaíram majoritariamente sobre investimento público em infraestrutura.

Inicialmente, a formação de uma carteira de projetos de investimentos públicos foi uma iniciativa isolada do Ministério da Fazenda (MF). Em 27 de agosto de 2004, o Ministro Palocci enviou o Aviso Circular Nº 334 aos ministérios executores de políticas de infraestrutura solicitando informações detalhadas sobre os projetos existentes nas respectivas pastas (ver Anexo A). Um mês e meio depois, em 13 de outubro do mesmo ano, uma segunda correspondência, o Aviso Circular Nº 429, recobrou a solicitação das informações que deveriam ser enviadas até o dia 15, e convidou os titulares das pastas ou os seus representantes para uma reunião sobre o assunto na Casa Civil, que se realizaria ainda naquele mês.

Entre o primeiro Aviso Circular e o segundo, dois outros atores da coordenação do Governo, Casa Civil e Ministério do Planejamento, entraram nas discussões. Ambos já vinham buscando soluções para os problemas da falta de recursos orçamentários para o financiamento dos investimentos em infraestrutura.

A Casa Civil vinha fazendo contato com os ministérios executores das políticas públicas de infraestrutura para a montagem de uma carteira de projetos visando a superação dos principais gargalos do setor, principalmente na área da logística de transportes, saneamento e energia. Já o Ministério do Planejamento buscava mecanismos orçamentários com coordenação centralizada, dentro dos limites estreitos da disponibilidade de recursos existentes, para reduzir os impactos dos recorrentes cortes orçamentários sobre os investimentos.

58 Na estrutura organizacional do Governo Federal, cabe à Secretaria do Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elaborar e administrar o Orçamento Geral da União (OGU) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, a gestão do caixa da União.

Ambos foram pegos de surpresa com a iniciativa do Ministério da Fazenda. O teor do Aviso não havia sido discutido na Junta de Execução Orçamentária e Financeira, instância de decisão colegiada dos temas estratégicos do Governo sobre questões orçamentárias, que reunia os três órgãos.

E aí, em algum momento, alguém não sei se trazido pelos Ministérios setoriais, essa preocupação da Fazenda é que meio que chamou a atenção lá da Casa Civil, e aí viu que era preciso ir além de uma preocupação só da Fazenda. Nessa relação lá do superávit primário, fiscal. Então, aí é que entrou Fazenda, Casa Civil e Planejamento a partir dessa demanda da Fazenda e acho que deu um arranjo e uma dimensão maior do que se esperava. E a partir daí, se constituiu um grupo coordenador etc. (ENTREVISTA 2, 2013).

A iniciativa isolada do MF provocou um mal-estar na coordenação do Governo, pois ignorava outras iniciativas em curso que esbaravam na alegação permanente da restrição fiscal declarada pela equipe econômica. Na época, José Dirceu, Ministro-Chefe da Casa Civil, e Antônio Palocci, Ministro da Fazenda, rivalizavam na liderança da direção do gabinete ministerial. Para reverter a situação, Dirceu reivindicou a formação de um grupo, incluindo os dois órgãos e mais o Ministério do Planejamento (MACHADO, 2013).

compusemos a primeira força tarefa do planejamento, ainda no final do segundo semestre de 2004, que buscou garimpar projetos pra compor o PPI. Existia uma circular do Antônio Palocci determinando que os ministérios teriam 15 dias para apresentar os projetos e, na época, o Ministro Guido Mantega⁵⁹, e o Chefe da Assessoria, o Demian Fioca falaram que a gente não precisava respeitar esse prazo, que a gente podia fazer uma busca mais ampla. Isso acabou gerando uma primeira carteira de projetos que veio a compor o PPI, depois institucionalizado com Casa Civil, Ministério da Fazenda, Planejamento, além dos setoriais (ENTREVISTA 10, 2013).

A demanda de informação do Ministério da Fazenda aos Ministérios foi feita para reunir dados necessários à realização das análises de viabilidade técnica e financeira dos projetos, segundo os critérios definidos pelo FMI. Logo viu-se que a encomenda era irreal, os executores

⁵⁹ Guido Mantega nessa época era Ministro do Planejamento (01/01/2003 – 18/11/2004).

sequer sabiam o significado de alguns itens solicitados, pois nunca havia sido feitas análises daquele tipo⁶⁰.

Acrescente-se que a STN, unidade do MF que coordenava os trabalhos, nunca havia feito a interlocução com os ministérios para a coordenação de execução de políticas públicas fora da área das finanças públicas. A sua *expertise* se limitava à gestão do fluxo financeiro para os pagamentos dos compromissos do governo – último estágio da despesa pública –, que, nos últimos cinco anos, tinha sido a principal causa da instabilidade dos investimentos em infraestrutura.

Depois de décadas de instabilidade orçamentária para o financiamento dos investimentos públicos sem estruturas organizacionais com foco em políticas do setor e sem força de trabalho atualizada na área, os projetos, quando existentes, estavam desatualizado. Ademais, os Avisos do Ministro da Fazenda não mencionavam qualquer vinculação das informações demandadas com o processo orçamentário. Atônitos, os executores identificaram a demanda de informação como mais uma possível restrição. Assim, buscaram a interlocução com outras áreas da coordenação de governo.

E pra você fazer essa discussão com os Ministérios, do ponto de vista da infraestrutura, que era importante, o que estava disponível. O que você tinha de projeto, mas sempre sobre uma ótica muito, vamos dizer, assim, o corte, o critério lá da seleção, muito forte, da taxa interna de retorno. Se não demonstrasse, se a Fazenda não concordasse que tivesse uma TIR maior do que o rendimento financeiro ela não estaria enquadrada, por mais importante que fosse pra infraestrutura ou pro desenvolvimento regional (ENTREVISTA 2, 2013).

⁶⁰ As informações solicitadas estavam distribuídas em quatro categorias, que se desdobravam em 56 itens. A maior categoria era Informação econômico-fiscal, cujos itens eram: análise de custo-benefício; impacto direto e indireto sobre emprego, renda, produção, investimento e comércio exterior ao longo de cada etapa de execução do projeto e após a conclusão do mesmo; estimativa de geração de tributos para os três níveis da Federação e por grande classe de tributo (impostos, contribuições, taxas, etc.) durante e após a execução do projeto; custos tributários incorridos diretamente pelos executores do projeto; possibilidade de retomo financeiro mediante concessão, tarifa ou outras formas de recuperação de custos; período de depreciação do projeto; custos de manutenção por ano; redução de despesas públicas diretamente decorrentes da conclusão do projeto.

Formalmente os critérios acordados com o FMI orientavam a seleção dos empreendimentos do PPI, pois a STN insistia ser condição necessária para o Fundo permitir o abatimento do gasto da meta de resultado primário que garantia o financiamento dos projetos. Mas a SAM da Casa Civil introduziu outros elementos mais realistas para ampliar a composição da carteira, dentro da linha que já vinha trabalhando com os ministérios executores.

Primeiro, desses dois bilhões e oitocentos, a Fazenda colocou quinhentos milhões pra ela mesma executar: uma modernização da Receita Federal. É um absurdo que você, naquele momento de poucos recursos pra investimento, a gente já começasse com 20% dos recursos praticamente destinados pra uma modernização de um órgão na própria Fazenda. Como a gente acabou deixando essa disputa pra depois, que deu certo. A gente acabou falando assim: vamos procurar investimentos para o restante. E dentre esses investimentos, eu chamei o Ministério dos Transportes, o DNIT, o Ministério da Integração, me parece que também a Secretaria Especial da Pesca, porque tinha um compromisso de campanha do Governo lá, que era um terminal pesqueiro no Rio de Janeiro e tal. Eu não tenho muita certeza, mas, esses dois primeiros, com certeza. E a gente identificou projetos que estavam na bala, que podiam iniciar a execução porque já tinha um contrato. Dentre esses projetos, eu posso citar três, que ali foi o embrião do PAC: a duplicação Brasília-Goiânia, que faltava apenas 50 quilômetros; a duplicação Uberaba-Uberlândia, a conclusão que também faltava 40, 50 quilômetros e a Ferrovia Norte-Sul. Então, esses três projetos, eu conversei, por exemplo: “Olha! tem contrato? É só ter recurso e tal. E resolvemos começar com eles. Como o nosso sonho não era parar ali naqueles dois bilhões e trezentos, mas avançar bastante, nós acompanhamos estes projetos com muito carinho! Significava que não faltaria recurso um único dia. Se fosse preciso colocava um MP⁶¹ com crédito, a gente colocava sempre recurso pra esses projetos. Os dois primeiros, que são as duas duplicações, eles ocorreram dentro do tempo programado. Mais ou menos dentro do tempo programado, a Ferrovia Norte-Sul já é uma novela mais longa. Ela não terminou, mas ela se reiniciou. Ficou claro para a sociedade que o Governo estava reiniciando a Ferrovia Norte-Sul (ENTREVISTA 3, 2013).

Assim, ainda que a perspectiva liberal fosse dominante, traduzida na geração de superávits fiscais elevados como objetivo orientador das demais decisões do governo, em 2004,

61 MP, neste caso, é a abreviação de Medida Provisória, que são instrumentos de legislativo de iniciativa do Presidente com força de lei prévia a aprovação do Congresso. O seu uso em termos orçamentários é aplicável para as despesas extraordinárias, caracterizadas por situações imprevistas, urgentes e relevantes, tais como quando ocorre uma calamidade pública ou comoção social. O seu uso fora desse escopo é polêmico, mas foi usado muito para a suplementação orçamentária de empreendimentos do PPI e PAC até 2008, quando o Supremo Tribunal Federal recomendou a suspensão da prática. Com isso, a edição de MP foi reduzida, mas não cessada.

houve o primeiro movimento de alteração da política orçamentária de investimento em infraestrutura. Neste ano, foram iniciadas negociações pela STN com o FMI para que fosse usado 0,15% do PIB, que equivalia a R\$ 2,8 bilhões de recursos do próprio OGU⁶². Com isso, havia o potencial de elevação do investimento em cerca de 50% em relação ao que havia sido pago dessa despesa no ano anterior.

Mas, para que o fluxo financeiro fosse efetivo, era necessária a montagem de arranjos institucionais mais amplos do que a seleção de projetos e o estabelecimento de um cronograma de pagamento para eles. As medidas incluíam mudanças nas regras orçamentárias, que eram uma *expertise* do Ministério do Planejamento e, no caso de alteração de lei ou decreto, a iniciativa era coordenada pela Casa Civil.

Ressalte-se que a medida mais significativa para garantir recursos para os investimentos públicos escapava à perspectiva dominante nos primeiros anos do Governo Lula. Por uma emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2005⁶³ (LDO 2005), ainda em dezembro de 2004, 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 descontadas do valor programado da meta. Em outras palavras, as despesas com os investimentos do PPI não impactavam as metas fiscais acordadas com o Fundo Monetário Internacional (LOPES, 2005).

Segundo Barbosa e Souza (2010), essa mudança foi uma proposição do grupo desenvolvimentista dentro do Governo Lula, que visava

adaptar as metas fiscais à importância do investimento público e ao peso do pagamento de juros sobre o orçamento público, retirando os investimentos mais estratégicos do cálculo do resultado primário do governo federal. O efeito prático de tal proposta seria substituir a meta de resultado primário por uma meta de resultado primário corrente, isto é, uma meta de resultado primário sem investimentos. Para os desenvolvimentistas, a eventual zeragem do resultado corrente deveria ficar para um segundo momento, quando o Brasil atingisse uma taxa real de juro mais baixa (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 13).

62 As regras do FMI foram estabelecidas para orientar os financiamentos concedidos pelos organismos financeiros internacionais. No Caso do PPI, não se tratava de um financiamento, mas da flexibilização de uma regra do acordo do Brasil com o Fundo. Ou seja, era uma permissão externa para usar recursos do Estado brasileiro, com critérios definidos por agentes internacionais.

63 Lei nº 11.086 de 31 de dezembro de 2004, que mudou o Indicador de Resultado Primário (RP) 3 para despesas que não impactam o resultado primário. As programações PPI ganharam esse classificador.

A introdução dessa regra representou uma inflexão dentro do mandato de Lula. A ala desenvolvimentista conseguiu com que o Governo colocasse o seu peso político na alteração da LDO⁶⁴ 2005, que havia sido aprovada sem o dispositivo menos de cinco meses antes. A inovação heterodoxa foi a mais profunda flexibilização, até então, nos pilares da política orçamentária ortodoxa herdada de FHC.

Com o objetivo de garantir que os recursos liberados para os projetos selecionados fossem realmente aplicados neles (eficiência orçamentária), foi necessária a criação de procedimentos, mecanismos e classificações orçamentários para as programações do PPI diferentes dos usados nas demais programações do orçamento. Como já havia ocorrido com os empreendimentos do Programa Brasil em Ação, cada projeto do PPI recebeu um classificador próprio no orçamento. Desse modo, os decretos de programação orçamentária e financeira os preservaram dos contingenciamentos e foi estabelecido um fluxo financeiro para o PPI separado do cronograma geral de pagamento dos ministérios.

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

Em conjunto, essas duas alterações normativas, apesar de serem simples, tiveram um grande alcance para o financiamento dos investimentos em infraestrutura a partir do exercício de 2005. Elas garantiram um maior volume de recursos e maior flexibilidade na gestão orçamentária da carteira do PPI, que envolvia várias áreas: transportes, irrigação e abastecimento hídrico, bem como infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento (BRASIL, 2005a).

O segundo semestre de 2004 foi um período de intensas disputas para a formatação da carteira do PPI e para a alteração das normas do processo orçamentário, flexibilizando-as para possibilitar a execução das programações já selecionadas e para outras que poderiam ser priorizadas no ano seguinte. Isso foi importante porque, quando os Avisos do Ministro da Fazenda foram enviados, nos dias 27 de agosto de 2004 e 13 de outubro desse ano, o Projeto de

64 Pela regra constitucional, as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) devem ser enviadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até 15 de abril, de cada ano, e ser aprovada pelo Parlamento antes do encerramento do primeiro período da sessão legislativa, o que ocorre geralmente em julho. Isso porque essas leis têm função de dar as diretrizes para a elaboração e para a execução do orçamento do próximo exercício.

Lei de Orçamento Anual (PLOA) para 2005 já estava fechado para ser enviado ao Congresso Nacional⁶⁵, no caso da primeira data, e em análise da Comissão Parlamentar Mista de Planos e Orçamento, na segunda. Além disso, a definição da lista dos empreendimentos não estava fechada.

Nessa situação, apenas mudanças pontuais no PLOA eram possíveis de serem feitas por meio da base parlamentar, como foi o caso da alteração do texto da Lei do Orçamento Anual para o exercício de 2005. Por isso, em muitos casos não havia a correspondência entre os projetos da carteira e as dotações alocadas no orçamento 2005, ano de início da execução do PPI.

A dimensão temporal das disputas sobre os critérios de formação da carteira e em relação às alterações nas regras orçamentárias para favorecer o investimento em infraestrutura não era a mesma do processo orçamentário, cujos grandes marcos da linha do tempo estão definidos na Constituição Federal.

A demora em fechar a lista de projetos estava relacionada às disputas sobre a necessidade de obediência aos critérios do FMI para a entrada na carteira do PPI. A área econômica defendia a manutenção dessas regras para não perder a sua autoridade na condução do processo, mas admitia pequenas flexibilizações por perceber que o conjunto das prescrições do Fundo não seriam cumpridas por nenhum empreendimento do Governo Federal naquele momento.

Nós estávamos começando o processo. Então, não tinha certamente uma tecnologia, uma calculadora universal que desse todas as contas. Então, o que a gente procurava era tentar deixar bem claro em cada projeto apresentado os custos. Qual era o tamanho do custo esperado, tanto de investimento quanto de manutenção; e os benefícios que ele gerava tanto benefícios do ponto de vista fiscal, em saber, assim, o que esse projeto gerava de ganho de receita ou de redução de despesa pública, quanto outros benefícios, vamos dizer, assim, econômicos (ENTREVISTA 4, 2013).

65 O prazo para o envio do PLOA ao Congresso é 31 de agosto, como o Aviso foi datado em 27/08/2004, uma sexta-feira, é provável que tenha chegado nos ministérios na segunda-feira dia 30. Ademais, não havia a fixação de data para a resposta.

Já a Casa Civil, parte do Ministério do Planejamento⁶⁶ e os ministérios executores entendiam que as regras do FMI eram impossíveis de serem cumpridas naquele estágio de maturação da área de infraestrutura e que as prescrições impunham restrições incompatíveis com a necessidade de alavancagem dos investimentos públicos de forma massiva.

Ademais, mesmo na área econômica, havia posições que viam nas recomendações do FMI e seus adeptos uma visão equivocada do papel do investimento público em infraestrutura para o crescimento econômico. Segundo esses, a visão do Fundo pecava por focar os projetos na sua dimensão microeconômica, na qual a busca da eficiência individual é o foco da análise de sua viabilidade. Com isso, a Taxa Interna de Retorno (TIR) é o principal parâmetro da Análise de Custo-Benefício. Essa concepção é aderente à visão liberal de Estado, assentada nos modelos gerencialistas, vigente à época na Administração Pública brasileira, que igualava a ação pública ao funcionamento das empresas privadas, que buscam o lucro.

A posição alternativa via os investimentos públicos em infraestrutura como um elemento necessário ao aumento da produtividade estrutural do sistema econômico, o que era fundamental para o crescimento de longo prazo, pois o aumento do PIB, conjugado com as políticas de inovação tecnológica, de transferência de rendas e valorização do salário mínimo, elevaria a renda das famílias.

De acordo com essa concepção, para ocorrer o efeito dinamizador dos investimentos públicos em infraestrutura sobre o desenvolvimento, ele tem que ser massivo e associado ao capital humano. Dessa forma, haveria a multiplicação das suas externalidades positivas, o que eleva a capacidade sistêmica da economia com distribuição de renda (CANNING; BENNATHAN, 2000). Essa era a essência do modelo de mercado de massas projetado para fazer a inclusão social de parcelas da população excluídas do mercado de consumo, apresentada no Programa de Governo da coligação Lula Presidente.

Em março de 2005, depois de mais de quinze meses sem precisar sacar recursos do FMI para o ajuste das contas externas, o Brasil resolveu não assinar a prorrogação do acordo com o

66 O Ministério do Planejamento tem uma estrutura muito grande, conta com nove secretárias e cinco assessorias (ou diretoria). A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) tende a se aninhar na área econômica e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos varia a sua posição entre o comando da Casa Civil, os executores e a área econômica. Na situação em análise, a Assessoria Econômica do MP, unidade muito ativa no episódio, se aninhava com a Casa Civil.

Fundo. Mas anuncia que as metas de resultado primário e o combate à inflação seguiriam como um dos pilares da política econômica. E, em dezembro desse ano, foi anunciado o pagamento antecipado ao Fundo de U\$ 15,5 bilhões, o que quitava o total da dívida do País com o FMI (ALMEIDA, 2012b).

Eu acho que o que aconteceu foi o seguinte, o FMI, o próprio Ministério da Fazenda ia lá e ficava todo dia dizendo: Olha! Nós vamos organizar isso, mas nós temos que prestar contas pro FMI. Aquilo de certa forma, para usar uma expressão bem popular: encheu o saco. Que negócio é esse? Você organiza uma carteira desse tamanhinho, coloca recurso pra Receita e ainda tem que prestar conta pro FMI? Então, desde o início isso foi tragado como uma aberração aceita. Por quê? Por que você não tinha elementos pra romper com aquele debate fiscal que existia no País. Então, a gente teve que engolir, mas a gente sabia que mais cedo ou mais tarde teria que se livrar disso (ENTREVISTA 3, 2013).

Não se pode atribuir isoladamente a não renovação do acordo com o FMI e a quitação dos débitos às disputas entre grupos da coordenação de Governo em torno dos critérios da seleção de projetos do PPI. Isso porque a decisão se tornou possível graças à recuperação das reservas internacionais, puxada pelo aumento das exportações, devido ao crescimento da economia mundial sob a liderança, principalmente, da China.

Para a análise aqui feita, importa salientar que a decisão redefiniu as discussões da formação da carteira. Sem o acordo com o FMI, os critérios de seleção dos projetos e o teto de gastos passaram a depender somente das definições do País. Entretanto, as disputas não cessaram. A fragilidade técnica dos ministérios executores, a complexidade da coalizão governista, o conservadorismo da burocracia de carreira dos órgãos centrais e o voluntarismo da coordenação política-administrativa, dificultavam o entendimento.

Com a saída de cena do FMI, as dificuldades de coordenação da ação pública afloraram. Os executores tinham perdido a capacidade técnica para a elaboração de bons projetos e a execução dos existentes, pois os servidores efetivos estavam desatualizados. A situação era agravada pela divisão do poder do modelo de democracia do presidencialismo de coalizão, que repartia o exercício de poder entre os partidos da base governista – sendo que, às vezes, vários num mesmo ministério – que usavam os cargos comissionados com indicações partidárias para o

preenchimento de cargos importantes. Ademias, a área de infraestrutura envolve grupos de interesse com forte poder político e econômico. Com isso, o potencial risco de cooptação era latente, o que causava desconfiança dos servidores das coordenações burocrática e político-administrativa.

No lado da coordenação burocrática do governo, Ministérios da Fazenda e do Planejamento, contavam com um corpo de servidores de carreira bem formados e com boa remuneração, mas com pouca experiência na execução de políticas públicas. A sua atuação era marcada pelos preceitos abstratos de aumento da produtividade nos moldes da iniciativa privada, sem adaptá-los à complexidade política-administrativa da ação pública no sistema político vigente. Apegavam-se exageradamente à norma para justificar o uso da negação como padrão de conduta, pois a sua atuação foi formatada para a redução de despesas. Assim, as atitudes de cortes orçamentários lhe caíam bem.

A coordenação política-administrativa, exercida pela SAM da Casa Civil, tinha o seu foco nos assuntos de impacto direto da avaliação do mandato presidencial. Assim, o seu tempo era o político. Quanto mais se aproximava o fim do mandato, percebia-se a urgência das realizações do governo. A percepção era de que, ao terminar 2004, já se passara mais da metade do período presidencial, e ainda se estava discutindo a composição de uma carteira de projetos. Os integrantes mais graduados da equipe já haviam passado por administrações nos governos subnacionais e, por isso, sabiam que a partir daquele momento só as coisas iniciadas seriam entregues dentro do mandato.

O PPI mal tinha iniciado a sua execução no início de 2005 e já surgiu as primeiras evidências da sua visibilidade positiva para a imagem do Governo. O seu lançamento foi anunciado com o início da retomada do desenvolvimento, devido ao estado de degradação da infraestrutura e a sua importância para puxar o crescimento da atividade econômica.

Isso ocorreu simultaneamente aos desgastes sofridos pelo Governo, quando as turbulências no campo político se aprofundaram no final de maio e durante o mês de junho, momento em que foram veiculadas as imagens de um servidor dos Correios recebendo propina e depois esse fato foi vinculado a um suposto esquema amplo de corrupção política. Esses acontecimentos resultaram na troca de comando da Casa Civil.

7.4. A mudança do perfil da coordenação política-administrativa do Governo

A transferência de Dilma Rousseff do Ministério de Minas e Energia (MME) para a Chefia da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) foi uma surpresa na movimentação do tabuleiro político. O espanto não foi pela saída de José Dirceu da CC, pois isso já era esperado, mas a surpresa foi a indicação de uma pessoa que nunca havia participado da coordenação política do Governo e que não era uma forte liderança partidária. A nova Ministra-Chefe teve militância política durante a ditadura, mas a sua trajetória de dirigente, a partir dos anos 80, foi em cargos em áreas mais “técnicas”⁶⁷ nas três esferas de governo.

A escolha da nova titular da Casa Civil representou uma mudança no estilo da coordenação do Governo. Ao contrário do antecessor, Dilma não era uma articuladora política. O seu perfil e trajetória como dirigente foram marcados pela sua firmeza e atuação na área econômica e de infraestrutura. Nesse percurso, ganhou prestígio de boa gestora pública e de grande conhecedora da área de minas e energia, pois, naquele momento, já havia colocado em marcha um ambicioso plano de reestruturação do setor elétrico nacional.

É importante lembrar que o “apagão” de 2001 estava no imaginário coletivo como um símbolo da incompetência técnica-política do Governo FHC. A nomeação de Dilma Rousseff para chefia da Casa Civil era uma clara sinalização de que o Presidente queria reforçar a coordenação administrativa no final do seu mandato para acelerar as realizações na área de infraestrutura.

⁶⁷ Dilma é formada em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e cursou as disciplinas de mestrado e doutorado na Unicamp, mas não concluiu a dissertação e nem a tese. Foi Secretária de Fazenda de Porto Alegre entre 1985 e 1988; depois assumiu a presidência da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, da qual é servidora, entre 1992 e 1993. Foi Secretária de Minas e Energia do estado do Rio Grande do Sul em dois mandatos: entre 1993 e 1995, no Governo Alceu Collares do PDT – partido em que era filiada até 2001, quando se filiou ao PT – e entre 1999 e 2002, no Governo de Olívio Dutra do PT. No final de 2002, se afastou da Secretaria para coordenar a área de minas e energia do grupo de transição do mandato de FHC para o de Lula e em seguida, em janeiro de 2003, foi nomeada para o Ministério de Minas e Energia, onde ficou até assumir a Chefia da Casa Civil em 21 de junho de 2005 (WIKIPÉDIA).

Durante o seu período no MME, Dilma teve intenso contato com o Presidente e a equipe da SAM, que monitorava o setor elétrico para superar as dificuldades de realização da área. Conforme a Entrevista 2 (2013), os problemas do setor elétrico eram amplos e demandavam uma intensa articulação político-administrativa para sua superação. A falta de licenciamento ambiental dos empreendimentos que tinham sido leiloados ainda no Governo anterior, era um importante empecilho para o aumento de geração de energia.

A concessão de licenças, quer sejam na área ambiental ou de outra espécie, não são ações dos ministérios executores das políticas infraestruturas. Logo, a coordenação inter setorial é um requisito importante para juntar as partes na busca de uma solução. Enquanto Ministra setorial, Dilma havia se acotovelado com os diversos intervenientes do processo de execução dos empreendimentos de responsabilidade da sua área e obtido sucesso. Assim, a sua escolha foi a confirmação do estilo de atuação de que o Presidente queria impor.

Como é que você consegue fazer essa articulação pra que todos se sintam envolvidos, contribuindo. E, ao mesmo tempo, ter uma capacidade de liderança e determinação sobre eles. E aí, eu acho que esse estilo forte, duro de estar gerenciando, eu acho que foi fundamental pra poder se definir e garantir que os Ministérios, de fato, tivessem executando e tivessem se reportando à Casa Civil e em última instância...então, eu acho que aí já teve o Presidente (ENTREVISTA 2, 2013).

Dilma, ao assumir a Chefia da Casa civil, mudou o perfil de atuação do Órgão. A articulação política – com os partidos, políticos e as forças políticas organizadas – foi deslocada para outra área. O foco da nova Ministra foi a coordenação político-administrativa para a execução das prioridades de Governo. Conhecedora das técnicas de governo, ela sabia da importância dos instrumentos de ação pública, em especial, do orçamento como mecanismo de *enforcement* da cooperação entre os órgãos da Administração Pública para viabilizar a articulação de governo.

Assim, Dilma reforçou o trabalho que já vinha sendo feito na SAM, pois já conhecia a equipe da unidade. E criou uma área econômica para ter condições técnicas de opinar nos assuntos desse tema dentro do Governo. Dessa forma, foi possível aprofundar a sua participação

nas definições mais importantes da formulação das políticas públicas e fazer o seu monitoramento ativo para superar os entraves às realizações das prioridades de Governo, que, nesse momento, tinha o foco nas políticas de infraestrutura.

Com a chegada da Dilma na Casa Civil, eu encontrei ali uma oportunidade. Como ela vinha da área de infraestrutura, então, tinha ali uma oportunidade de explodir esse tema para ela. E aí nós falamos: “Olha! Ministra, nós temos duas questões-chave dentro do dentro do Governo que precisam ser resolvidas, porque, se não, o Governo vai fracassar. Primeira é que a área econômica mente pro Governo. Mente no seguinte sentido: toda vez que o Governo quer executar algum projeto, diz que não tem recurso. E tem! E o segundo, é que a área de infraestrutura do Governo é uma bagunça no seguinte sentido: as prioridades do Ministério dos Transportes não têm nenhum núcleo central coordenador pra apontar diretrizes, pra apontar prioridades etc. Cada Ministro, junto como seu partido, junto com a sua bancada, junto com os Governadores mais afins, escolhe sua carteira e toca. E isso vale pra todos os Ministros (...). Felizmente isso foi comprado pela Ministra. E aí, começou ali um embrião do que depois a gente chamou de PAC (ENTREVISTA 3, 2013).

Com o aval do Presidente, a nova equipe da Casa Civil passou a exercer uma forte coordenação das políticas públicas prioritárias do Governo, sendo que as da área de infraestrutura eram as que mereciam maior atenção, porque os seus resultados eram considerados muito abaixo do esperado naquele momento. Com menos de um ano e meio para o fim do mandato de Lula, essa avaliação era ainda mais dramática em função do longo prazo entre a decisão de realizar um empreendimento e a sua conclusão (CANTANHÊDE; MEDINA, 2005).

Em meados de 2005, mesmo depois da mudança de comando na Casa Civil, permanecia a disputa com o Ministério da Fazenda sobre quem dava o tom ao Governo, que, entre outros temas, se materializava nas divergências entre as equipes da coordenação do PPI sobre os critérios de formação da carteira e o ritmo de liberação dos recursos orçamentários. Passados um ano do início da decisão de dar prioridade a um conjunto de projetos de infraestrutura, a sua execução era baixa e, em muitos, casos os projetos novos sequer tinham sido iniciados.

Enquanto a equipe de Dilma e os ministérios setoriais defendiam que o ajuste das contas públicas já estava em patamar suficiente para a estabilização da dívida e até havia espaço para o aumento de 0,15% para 0,50% o percentual da meta de resultado primário usado na carteira do

PPI, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento trabalhavam numa proposta de esforço fiscal de longo prazo, no qual uma das medidas estudadas era a elevação da meta de resultado primário consolidado do setor público nacional de 4,25% do PIB para 5% (RIBEIRO, 2005).

A proposta da área econômica buscava a formalização da situação fática que já vinha ocorrendo desde 2003. Nesse período, os resultados primários efetivos estiveram acima do patamar fixado nas LDO. Isso ocorria por duas razões. A Primeira era pela redução das dotações orçamentárias. A segunda era efetivada pelos embaraços operacionais na liberação dos recursos aprovados nas LOA. Esses eram pontos centrais das discussões dentro do Governo entre os executores de políticas públicas e coordenação política, de um lado, e o MF e MP, de outro.

A equipe da Casa Civil percebeu que a proposta do MF e MP anularia o pequeno avanço da flexibilização da meta de resultado primário canalizado para os projetos do PPI, que ainda engatinhavam na sua execução. Os defensores do aumento do ritmo de realização dos investimentos argumentavam que a lentidão era devido ao rigor na seleção dos novos empreendimentos e à dificuldade operacional na liberação dos recursos no tempo necessário para o início da execução dos projetos já selecionados.

Como já foi comentado anteriormente, a realização dos empreendimentos públicos de infraestrutura tem um ciclo longo. Várias etapas precedem o início da sua execução física, pois, antes de iniciar a obra, é necessário ter o projeto de engenharia, que precisa ser licitado. Entretanto, a disponibilidade orçamentária tem que ser dada previamente ao lançamento do edital, que depois de lançado tem que obedecer a todos os prazos fixados nas leis de licitação, que, dependendo do tipo, podem chegar a 120 dias. Isso no caso de não houver recursos administrativos ou judiciais. Esse mesmo processo se repete para a contratação da obra e é alongado devido à necessidade de um conjunto de licenças necessárias para o seu início. Assim, se a liberação orçamentária atrasar, há uma cadeia de outros atrasos que se acumulam em proporção maior do que o tempo inicial do atraso.

Liberada pelo Presidente para fazer o contraponto dentro do Governo da proposta de ajuste fiscal de longo prazo, Dilma passou a atuar em duas frentes. A primeira foi aumentar a execução dos recursos disponíveis para o PPI. Para isso, a SAM intensificou a sua atuação na coordenação política-administrativa junto aos ministérios executores, buscando superar os

entraves burocráticos derivados de procedimentos nos demais órgãos intervenientes, que incluía a liberação orçamentária-financeira pelo MP e MF (CANTANHÊDE; MEDINA, 2005).

A segunda foi a confrontação direta dos pilares centrais do ajuste fiscal de longo prazo. Dilma, em público, declarou que a proposta era rudimentar e completou dizendo que era como enxugar gelo, pois os esforços do Governo para gerar altos superávits primários para o pagamento da dívida pública eram neutralizados pela elevação das taxas de juros básicos da economia – definidas pelo Banco Central e apoiada pelo Ministério da Fazenda –, que aumentava o saldo devedor em valor maior do que a economia feita (RIBEIRO, 2005).

Essas declarações à imprensa ocorreram num momento de fragilidade política do Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, devido ao surgimento de acusações, inicialmente, sobre a sua gestão como prefeito de Ribeirão Preto/SP, antes da sua nomeação para assumir o MF. Essas denúncias provocaram duas idas do comandante da economia ao Congresso para dar explicações, que, acrescidas das críticas da Chefe da Casa Civil e de outras lideranças do PT, culminaram com o seu pedido de demissão em novembro de 2005, que não foi aceito por Lula naquele momento (ALENCAR, 2005).

Apesar de não aceitar a demissão de Palocci e tentar apaziguar a disputa entre os dois ministros mais fortes do seu governo, Lula reforçou a posição Dilma. O Presidente declarou em público que a política fiscal seria mantida e a equipe econômica estava prestigiada, mas deu razão ao grupo que achava que a meta de resultado primário fixada em 4,25% do PIB era suficientemente robusta para o equilíbrio fiscal e que esse valor não deveria ser ultrapassado para não prejudicar as demais realizações do Governo (ALENCAR, 2005).

Na prática, essa decisão do Presidente, no final de 2005, desautorizou as ações da equipe econômica, que agia para que o resultado efetivo da meta fiscal ficasse acima da definição oficial e reforçou o aval para a Casa Civil destravar o Governo na execução dos projetos de infraestrutura. A repercussão dessa posição teria um maior impacto no ano seguinte.

Ao mesmo tempo em que o poder de Dilma aumentava, reduzia-se o prestígio político de Palocci. Às denúncias de participação em processos fraudulentos na Prefeitura de Ribeirão

Preto foram acrescidas por outras já no âmbito federal⁶⁸. Com isso, o Ministro passou a dedicar mais energias na defesa da sua imagem do que na gestão da sua Pasta e nas disputas internas do Governo. A situação foi se agravando até o seu pedido de demissão definitivo no final de março de 2006. Junto com ele saíram vários ocupantes do segundo escalão identificados com as posições econômica liberais, muitos remanescentes do Governo anterior.

Imediatamente no lugar de Palocci assumiu Guido Mantega⁶⁹. O novo Ministro compôs a sua equipe com economistas que estiveram com ele no BNDES, onde exercera a presidência desde 2004. O grupo era identificado com as teses desenvolvimentistas. Defendia a queda dos juros e o aumento do investimento em infraestrutura como mecanismo dinamizador da aceleração do crescimento econômico.

Dessa forma, a pauta fiscalista passou para o segundo plano e os atritos entre a área econômica e a Casa Civil reduziram muito. A tese compartilhada no núcleo do Governo era a de que a meta de resultado primário seria um valor suficiente para não comprometer o combate à inflação e, se necessário, parte do resultado alcançado seria usado para o investimento público em infraestrutura.

A conversão das equipes também ocorreu em outros temas. Com isso, as divergências sobre os critérios para um empreendimento compor do PPI foram relativizados. A Análise de Custo-Benefício (ACB), baseada na Taxa Interna de Retorno dos projetos passou a não ser determinante. A contribuição do empreendimento para o desenvolvimento regional, a sua complementariedade com outros e a distribuição da carteira nos estados passaram a ser requisitos válidos (ENTREVISTAS 2 e 10). Assim, alguns empreendimentos que antes não passariam pelo crivo ACB, nos moldes antes aplicados, passaram a ser considerados.

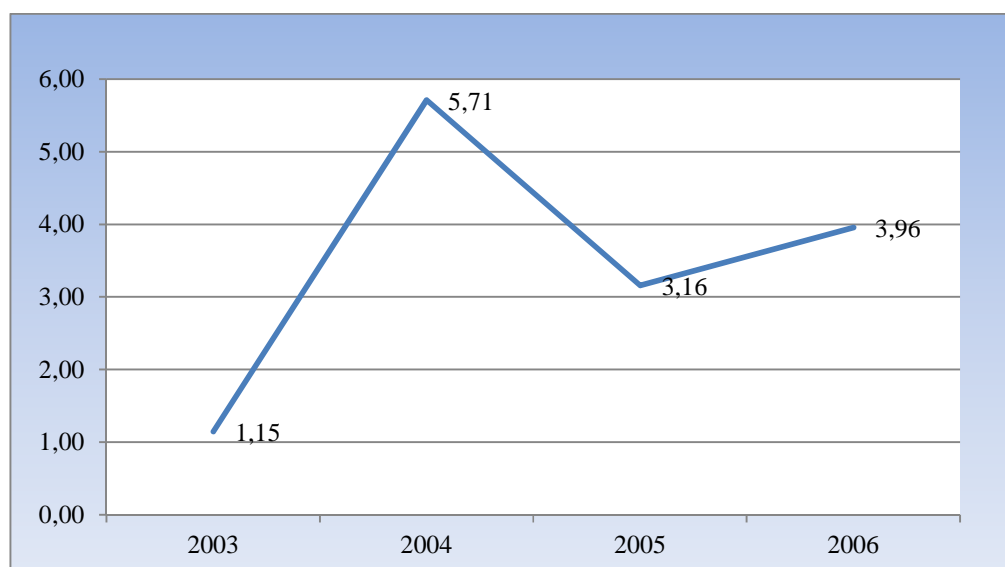
68 Cabe esclarecer que Palocci foi bem sucedido na sua defesa no âmbito do judiciário anos depois. Aqui importar frisar os impactos das denúncias na conjuntura política daquele momento.

69 Guido Mantega é formado em economia pela Universidade de São Paulo, com doutorado em sociologia. Foi professor de economia no curso de mestrado e doutorado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, de 1982 a 1987. É professor licenciado da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Tem uma longa trajetória dentro do PT. Trabalhou na Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo durante a administração da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) e, a partir de 1993, passou a ser assessor econômico do ex-presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2002, foi um dos coordenadores do programa econômico do PT e da transição de governo. Em 2003 e 2004, havia sido Ministro do Planejamento, quando foi transferido para o BNDES (WIKIPÉDIA).

Além disso, outros fatores ligados à conjuntura passaram a ser considerados. Depois de um forte crescimento em 2004, mais uma vez o ritmo de expansão da economia foi reduzido. Isso era claramente percebido na virada de 2005 para 2006, o ano da disputa da reeleição. Cabe ressaltar que o nível da atividade econômica é fator preponderante na avaliação de um mandato.

Conforme gráfico 2, o forte crescimento econômico de 2004 foi seguido de brusca redução do ritmo em 2005. Essa oscilação do PIB foi rotulada pelo jornalismo de economia como “voo de galinha”, ou seja, efêmero. Assim, uma vez que a situação fiscal estava bem equacionada naquele momento, a causa da falta de sustentabilidade da expansão da atividade econômica foi associada, entre outros, à precariedade da situação da infraestrutura econômica causada pela incapacidade de o Governo agir.

Gráfico 2: Variação Percentual do PIB



Fonte: IBGE, elaboração própria.

Essa conjuntura desfavorável reforçou as teses dos grupos dentro do Governo que queriam expandir os investimentos públicos em infraestrutura. Assim, mandatários do Presidente, a ala desenvolvimentista ganhou autonomia para fazer a coordenação governamental com foco na

aceleração da execução dos investimentos, com poder de decisão sobre os instrumentos de ação pública em todas as áreas, inclusive no orçamento.

No final de 2005, vamos ver: você teve uma desaceleração do crescimento, e era percebido, então, que somente o respeito aos contratos e a manutenção da estabilidade macroeconômica não eram condições suficientes para a aceleração do crescimento. São condições necessárias, mas não suficientes! E, então, você começa com um estímulo ao investimento, e você começa com aquilo que era mais fácil e mais rápido. Que era a operação de manutenção e recuperação de rodovia. Você não tinha projeto base pra fazer novas rodovias, novas ferrovias. Mas, pelo menos, a manutenção de rodovias cujo gasto tinha sido reprimido nos anos anteriores era uma alternativa óbvia de você começar a aumentar o investimento. Então, você começa. E aquilo, apesar do pequeno valor, aquilo começa a mobilizar a máquina pública pra voltar a fazer projetos, analisar quais são os custos, enfim! Manter uma rodovia. E aí, isso leva naturalmente à próxima pergunta: Qual é o custo de ampliar a rodovia? Fazer outra rodovia? E aí, começa a criar novamente esse ambiente propício, que vai resultar no PAC, um ano depois! (ENTREVISTA 6, 2013).

A necessidade de dar respostas rápidas e a ausência de projetos maduros na área de infraestrutura fizeram com que os critérios iniciais rígidos que filtravam a entrada de um empreendimento na carteira do PPI, assim como o volume de recurso orçamentário possível de ser abatido da meta de resultado primário, fossem paulatinamente sendo abandonados.

Para Barbosa e Souza (2010), a partir de 2006, o aumento do investimento público em infraestrutura se tornou uma prioridade para o Governo. Com a implantação das institucionalidades definidas no ano anterior, o número de projetos da carteira do PPI e o volume de recursos destinados à área foram aumentados.

7.5 O lançamento do PAC: o uso do orçamento como instrumento de ação pública na formulação da política pública de investimento em infraestrutura

O segundo Governo de Lula, iniciado em janeiro de 2007, nasce numa perspectiva diferente do anterior⁷⁰. Durante a campanha, foi feito um balanço do primeiro mandato e se concluiu que seria necessário focar o desenvolvimento socioeconômico. Para isso, seria preciso fomentar o crescimento econômico puxado pelo investimento público em infraestrutura. A ala desenvolvimentista passou a ter a maior influência na formulação da política econômica.

A partir de 2007, no novo mandato de Lula, o PAC sucedeu o PPI, ampliando o volume de recursos e o escopo da carteira de empreendimentos. O Programa foi lançado para ter a vigência de 2007 a 2010. Inicialmente, ver a tabela 6 a seguir, o total de recursos previsto para o período era R\$ 503,9 bilhões, sendo 67,8 do orçamento fiscal e da Seguridade (Tesouro Nacional) e 436,1 das estatais e da iniciativa privada (BRASIL, 2007a).

Tabela 6: Investimentos do PAC (2007-2010)

	Em milhões
Logística	58,3
Orçamento Fiscal e da Seguridade	33,0
Estatais Federais e Demais Fontes	25,3
Energia	274,8
Orçamento Fiscal e da Seguridade -	
Estatais Federais e Demais Fontes	274,8
Infraestrutura Social	170,8
Orçamento Fiscal e da Seguridade	34,8
Estatais Federais e Demais Fontes	136,0
Total do PAC	503,9
Orçamento Fiscal e da Seguridade	67,8
Estatais Federais e Demais Fontes	436,1

Fonte: Brasil (2007a).

70 Lula, no seu discurso de posse no Congresso Nacional, ressaltou a necessidade de ampliar o investimento público e incentivar o privado e adiantou, literalmente, o lançamento do PAC para o primeiro mês de Governo. O que efetivamente ocorreu no dia 22/01/2007.

O PPI havia sido concebido dentro da lógica dos acordos com o FMI⁷¹. Esse órgão era um grande difusor das premissas da ideologia do *New public Management*, que assumia uma visão simplista do Estado, por igualar a ação governamental às atividades do setor privado. Com isso, a carteira de empreendimentos foi montada com o critério da Análise de Custo-Benefício, que se fundamentava numa concepção estrita de eficiência econômica pura, baseada no valor positivo do fluxo intertemporal da aplicação e do retorno financeiro dos empreendimentos. Os efeitos de complementariedade e dinâmica sistêmica do investimento para a economia, assim como as possibilidades de alianças políticas em torno deles (eficiência total), não eram avaliados pelo método aplicado.

Wildavsky (1982, p. 166), em contraposição ao conceito de eficiência econômica baseada na Análise de Custo-Benefício, propõe a diferenciação do conceito em três tipos diferentes. Para o autor, a eficiência pura busca maximizar o resultado de um objetivo (fins) dado os recursos disponíveis (meios). A eficiência misturada adapta os objetivos aos recursos disponíveis. Essas duas eficiências são chamadas de limitadas, pois aceitam como estática a estrutura de decisão política existente. A eficiência total altera os objetivos e recursos disponíveis “até o âmago do sistema político”, já que considera a estrutura de decisão dinâmica, pois se ela foi configurada de uma forma pode ser politicamente reconfigurada.

O PAC nasce num momento em que o governo decidiu não renovar o acordo com o FMI. Essa carteira de empreendimentos ganhou um escopo mais abrangente que a do PPI. Foi abandonada a ideia inicial de seleção, usando o método Análise de Custo-Benefício e, ao mesmo tempo, o Programa passou a incorporar alguns tipos de empreendimentos não contemplados nas áreas tradicionais de infraestrutura econômica⁷².

A diversificação da carteira foi efetivada com a introdução de empreendimentos de infraestrutura social e urbana, aqueles que têm uma ligação imediata com a qualidade de vida da população, porque são serviços públicos diretos aos cidadãos e a suas residências, nas áreas de:

71 A modelagem do PPI ocorreu em 2004, quando estava vigente o acordo com o FMI e teve a assessoria de técnicos do Fundo. Mas o seu lançamento ocorreu depois que o Brasil decidiu não renovar o compromisso (BRASIL, 2005a).

72 O IPEA (2010) desagrega o conceito de infraestrutura em dois segmentos. A infraestrutura social e urbana abrange os empreendimentos de suporte aos cidadãos e seus domicílios, nas seguintes áreas: habitação, saneamento e transporte urbano. A infraestrutura econômica tem como função principal dar suporte às atividades produtivas e reúnem aqueles investimentos nos setores rodovia, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo e gás, biocombustíveis e telecomunicações.

saúde, água para o consumo humano, saneamento básico, habitação e energia elétrica residencial na periferia das grandes cidades e nas áreas isoladas do território nacional.

Essa diversificação temática do PAC foi seguida pela elevação do número de empreendimentos. Antes de completar um ano, a carteira já contabilizava mais de dois mil empreendimentos monitorados diretamente pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC)⁷³. E, por sua vez, o maior número de empreendimentos foi seguido pela elevação dos recursos no orçamento para os investimentos em infraestrutura.

Essa elevação dos recursos para os investimentos em infraestrutura foi acompanhada pela maior flexibilidade da gestão orçamentária. A partir de 2007, as leis orçamentárias estabeleceram a possibilidade do remanejamento de até 30% (trinta por cento) 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. Por exemplo, em 2007, no lançamento do PAC estavam previstos R\$ 15,8 bilhões de recursos do Tesouro. Logo, R\$ 4,7 bilhões poderiam ser movimentados entre as programações orçamentárias do Programa (BRASIL, 2007b).

Essa autorização dada na Lei do Orçamento Anual para a gestão das programações orçamentárias do PAC mudou a lógica das flexibilizações do orçamento praticadas. Até então, os regramentos permitiam os remanejamentos entre as dotações do mesmo órgão. A premissa era a de uma gestão orçamentária departamentalizada, 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).

Essa foi a maior liberdade dada pelo Congresso Nacional ao Poder Executivo desde as reformas orçamentárias uniformizadoras dos anos 80. Isso só foi possível porque o PAC ganhou *status* de prioridade máxima dentro do governo e se constituiu no programa de maior visibilidade

⁷³ O Decreto nº 6.025/2007, que instituiu o PAC, estabeleceu que o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC, formado pelos titulares da Casa Civil da Presidência (coordenador do Comitê), do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento. O CGPAC monitora os empreendimentos mais importantes da carteira.

do governo Lula. Com isso, para o seu sucesso, foram mobilizados os recursos de gestão, orçamentários e políticos necessários à sua implantação.

As mudanças no processo de alocação e execução orçamentária introduzida pelo PAC permitiram que o orçamento fosse usado como um instrumento de ação pública para a coordenação política e de gestão na implantação de uma prioridade de governo, pois as alterações permitiram a centralidade do processo de definição das dotações pelo núcleo coordenador de governo. Isso só se tornou possível pela agregação das programações orçamentárias numa carteira de investimentos distribuída em vários órgãos e pela a mobilidade dos recursos dentro dela.

Desde os primeiros balanços do PAC, em 2007, ficaram evidenciadas as suas características técnicas e políticas. Os balanços são eventos abertos para o público e conduzidos pelos ministros da coordenação do Governo integrantes do CGPAC. Eles passaram a publicizar os resultados do Programa e tiveram a função de comunicar para dentro e para fora do governo.

Internamente, sinalizavam quais eram as prioridades de governo que deveriam catalisar os esforços dos órgãos executores. No regime político de democracia do presidencialismo de coalizão, em que os governos são compostos por vários partidos, a gestão tende à fragmentação. O estabelecimento de metas e a sua coordenação centralizada por unidade diretamente vinculada aos governantes máximos buscavam dar um direcionamento ao mandato.

Externamente, cumpria a função política de agregar aliados, por mostrar a capacidade de o governo mobilizar recursos para a implantação de ações fomentadoras do desenvolvimento socioeconômico em parceria com os estados e municípios. As obras lançadas e executadas no âmbito do PAC abriram oportunidades objetivas para o reforço das alianças políticas em torno de projetos, muitas vezes prometidos e/ou necessários, mas que os mandatários locais não tinham os recursos necessários para a sua execução.

7.6 A análise da utilização do orçamento na formulação do PAC sob a ótica dos fluxos múltiplos

Para a compreensão das transformações do orçamento para viabilizar a formação da política pública de investimento público em infraestrutura, tendo aqui como objeto empírico o PPI e o PAC, foi feita uma divisão didática usando os fluxos do modelo do *multiple stream*: problemas, soluções e político, com os seus respectivos elementos constitutivos, bem como os atores aproveitaram as janelas de oportunidade política para colocarem as suas propostas na agenda de decisão do governo.

O Fluxo dos Problemas é caracterizado por Kingdon (1995) como um processo que envolve um conjunto de situações problemáticas em diversas áreas, que são percebidas como objeto de uma ação pública, permanecendo ativados por algum tempo. É importante ressaltar que a percepção de uma questão como problema não é um fato objetivo, pois a sua leitura é permeada de juízo de valor em ambiente de disputas de ideias nos contextos históricos próprios e nas conjunturas específicas.

Para Kingdon (1995), as condições para a entrada de um problema na agenda de decisão são: reforço de uma percepção preexistente; se inserir numa dimensão mais ampla de um tema de política pública; e/ou haver a possibilidade de afetar outras situações similares. Esses requisitos não são excludentes entre si.

Na medida em que a estabilização monetária se consolidava ao longo dos dois mandatos de FHC e dois primeiros anos de Lula na Presidência, o crescimento econômico, que ficou em segundo plano, emergia como uma agenda a ser resgatada.

Já no segundo ano do primeiro mandato, no Governo Lula havia a percepção compartilhada de que era necessária a retomada do crescimento econômico. Para que isso ocorresse, consolidou-se a ideia de que era preciso aumentar o investimento em infraestrutura econômica para dar suporte às atividades do empresariado.

Então, o baixo investimento público em infraestrutura econômica ao longo dos últimos 20 anos foi visto como a principal causa da degradação dos equipamentos públicos do setor. As imagens de deterioração das estradas federais e das filas para embarque das exportações de soja nos portos operados pelas companhias docas – empresas federais que administram os principais

portos do País – causavam grande desgastes ao Governo, pois explicitavam que a competitividade da produção nacional era limitada pelos serviços de suporte às atividades do setor produtivo.

A baixa execução orçamentária e financeira ocorrida em 2003, que atingiu um dos níveis mais baixo na série de investimentos públicos, já no Governo Lula, foi identificada como um aprofundamento da tendência histórica do colapso da infraestrutura nos setores rodoviário e portuário. Esse resultado foi um efeito colateral negativo não antecipado pelos formuladores da política econômica. Isso fez com que o debate interno sobre o aperto fiscal fosse recolocado numa perspectiva mais ampla do que a necessidade da manutenção da credibilidade do Governo pela sua capacidade de gerar resultados primários em volume suficiente para a manutenção da relação dívida/PIB. Era preciso buscar soluções para os investimentos necessários.

Para Kingdon (1995), o Fluxo das Soluções processa diversas ideias e propostas geradas por comunidades de especialistas. Essas comunidades discutem entre si independente dos eventos políticos. Com o passar do tempo, as propostas debatidas podem ser alteradas, recompostas ou desaparecerem. Somente as ideias viáveis tecnicamente e aceitáveis politicamente têm possibilidade de se constituírem em alternativas para a solução de problemas percebidos politicamente.

Depois de tentativas frustradas em usar os investimentos privados para prover os serviços de infraestrutura, sem ou com pouco aporte financeiro do Estado, foi se consolidando a posição de que o Governo deveria elevar as suas despesas nessa área. Entretanto, apesar de a necessidade de aumentar o investimento em infraestrutura ser uma ideia compartilhada majoritariamente no governo e sociedade, os grupos com vinculação doutrinária à ortodoxia liberal receavam que o aumento dessa despesa no Orçamento Geral da União provocasse uma reversão das institucionalidades criadas para o ajuste fiscal e, conseqüentemente, comprometesse o equilíbrio das contas públicas.

Assim, os condutores das finanças públicas buscaram alternativas em que pudessem manter o controle sobre os fluxos financeiros do Estado para os investimentos públicos em infraestrutura e, ao mesmo tempo, as novas despesas fossem capazes de fomentar receitas ou/e

reduzir gastos no médio e longo prazo. Com essa estratégia, vislumbravam que as despesas no valor presente fossem mais do que compensadas no futuro.

Com esse objetivo, a equipe econômica buscou a aceitação dos organismos multilaterais, no primeiro momento, e depois, o apoio para brindar as suas posições no debate interno. No bojo do acordo vigente com o FMI, construiu-se uma forma para que alguns projetos de investimentos com capacidade de gerar um fluxo econômico maior do que o seu custo fossem abatidos do montante de resultado primário pactuado com o Fundo.

O FMI já havia aceitado essa ideia e estava em fase de teste com projetos pilotos de investimentos em outros países da América Latina, pois um grupo de economistas do fundo tinha concluído, ainda no final dos anos 90, que as políticas fiscais restritivas produziam superávits no curto prazo, mas inibiam o crescimento econômico e, assim, prejudicavam o equilíbrio fiscal sustentável no médio e longo prazo.

Ao definir o limite de 0,15% do PIB para ser abatido da meta de superávit primário fixada em 4,25%, um dos critérios de viabilidade técnica (custos toleráveis) estava assegurado. O valor a ser gasto era pequeno frente aos montantes que excediam os compromissos fixados nas LDO. Além disso, pelo critério político, havia o consenso sobre a necessidade de aumento dos investimentos em infraestrutura para o crescimento econômico.

Essa flexibilidade nas regras de cálculo para as despesas de investimento público em infraestrutura, ainda que fosse limitada pela Análise de Custo-Benefício, significava a possibilidade de uma inflexão na gestão orçamentária, pois até então o orçamento era um instrumento de restrição da despesa usado prioritariamente para fazer o ajuste fiscal e gerar saldos de recursos públicos para o pagamento da dívida.

Ao conjugar a utilização de uma pequena parcela do OGU com consenso sobre a necessidade de aumento dos investimentos em infraestrutura, abriu-se a possibilidade da retomada da bandeira política do crescimento econômico com inclusão social, sem romper com os pilares da política econômica de cunho liberal aceita no País e no exterior, via organismos internacionais.

A mudança do perfil da coordenação do Governo, marcada com a transferência de Dilma Roussef para a Casa Civil, deslocou o eixo do poder interno do governo em favor do grupo identificado com as propostas desenvolvimentista, que defendiam políticas de expansão das despesas em projetos de infraestrutura desde o início do mandato Lula. Assim, para isso acontecer, eles advogavam a necessidade de flexibilização do ajuste fiscal sintetizado nas elevadas metas de resultado primário, que era conseguido pelo contingenciamento orçamentário que recaiam majoritariamente sobre os investimentos públicos.

Desde a crise do início dos anos 80, que coincidiu com a desagregação da ditadura e início do processo de redemocratização do País, o consenso nacional sobre a necessidade do crescimento econômico acelerado puxado pelo Estado foi substituído pela premência do combate à inflação. Assim, a estabilização monetária, a partir de meados dos anos 80 até o Plano Real, passou ocupar o centro do debate político nacional, como condição necessária para a retomada da trajetória do crescimento interrompida. Entretanto, isso ocorreu sem que os seus benefícios fossem estendidos para a ampla parcela da sociedade.

Assim, a democracia política e a estabilização monetária atingida a partir de 1994 foram insuficientes para a retomada do crescimento econômico com inclusão social, embora fossem condições necessárias para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, que embalou ampla parcela da sociedade civil organizada na luta pela redemocratização do País, pois, mesmo após a manutenção dos níveis de inflação em patamares baixos para os padrões brasileiros, as condições materiais de vida da população pouco se alteraram.

Dessa forma, ainda que o controle da inflação estivesse incorporado ao inconsciente coletivo como um valor a ser preservado, o crescimento econômico permanecia como tema a ser retomado. O baixo nível da produção nacional e os seus efeitos deletérios sobre a condição de vida da população foi o principal espaço ocupado pelas forças políticas opositoras, lideradas pelo PT nos dois mandatos de FHC, inclusive na campanha presidencial de 2002.

Kingdon (1995) conceitua o fluxo da política como as grandes linhas de pensamento compartilhadas por um grande número de pessoas (*public mood*). Ele se reflete nas ideias predominantes sobre determinados temas. São as ideias mais abrangentes que as discussões das

comunidades de políticas públicas. Apesar de um pequeno grupo liderar o debate e direcionar as opiniões para as suas propostas, essas devem ser aceitáveis pelo público em geral.

Passado o primeiro ano e meio de gestão orçamentária austera, aplicada para reverter a volatilidade macroeconômica, iniciada no final da campanha presidencial, a bandeira do crescimento econômico com inclusão social voltou ao centro das discussões sobre o rumo do Governo Lula, mas sem tempo para que os seus efeitos fossem concretizados no mandato em curso.

Com a aproximação do pleito de disputa da reeleição, foi se consolidando a decisão de Lula de fazer um novo mandato diferente do anterior, pois julgava que as concessões feitas à ortodoxia liberal no início do primeiro mandato fez o Governo perder tempo político para promover as mudanças no modelo de desenvolvimento.

A ideia central que havia embalado o pacto com as forças políticas que historicamente apoiavam a candidaturas do PT e novos segmentos sociais – notadamente o empresariado do setor industrial e da construção civil – era a retomada do crescimento econômico com distribuição de renda. Para isso, propunham elevar o crescimento econômico alavancado pelo investimento em infraestrutura e pelo aumento da renda das famílias. Essa era a essência do modelo econômico do mercado de consumo de massa.

Assim, o processo eleitoral da reeleição funcionou como uma janela de oportunidade política para o crescimento econômico. Com isso, o grupo desenvolvimentista assumiu a hegemonia no final primeiro do mandato Lula e início do segundo. A partir de então, todas as restrições ao aumento dos investimentos públicos em infraestrutura foram colocadas em segundo plano. A decisão de usar a capacidade do Estado para fomentar o crescimento econômico ocupou a agenda de decisão do Governo.

Segundo Kingdon (1995), janelas de oportunidade política são os momentos em que ocorre o acoplamento dos três fluxos (problemas, soluções e político). É quando a possibilidade de um assunto entrar na agenda política aumenta muito. Elas se abrem para um tema geral, e não para propostas detalhadas. Dessa forma, o autor enfatiza a importância dos empreendedores de políticas públicas para associar um problema percebido com uma solução específica num contexto político dado.

Nesse contexto analisado, o orçamento foi usado pela coordenação de governo como instrumento de ação pública para viabilizar o fomento dos arranjos institucionais que favoreciam a elevação do nível da execução dos investimentos públicos em infraestrutura. Para isso, três linhas de ação foram aplicadas. O aumento das dotações para a carteira de empreendimentos prioritários, primeiro com o PPI e na sequência com o PAC; a proteção da carteira dos cortes orçamentários; e a institucionalização da flexibilidade da mobilidade de recursos entre as programações desses programas para permitir a gestão integrada da carteira (PPI e PAC) de forma articulada com as posições do núcleo do Governo, independentemente da composição política partidária dos ministérios executores.

8. CONCLUSÃO

O modelo institucional do Estado nos últimos 50 anos se refletiu na forma de organização do orçamento público no País. As mudanças específicas no instrumento para a execução de programas prioritários de infraestrutura estiveram articuladas com as orientações centrais dos mandatos.

A desconcentração e flexibilidade da Administração Pública durante os governos ditatoriais fizeram com que fossem desnecessários arranjos institucionais específicos para o investimento público em infraestrutura. A possibilidade de que os órgãos da administração indireta, principalmente as empresas estatais, assumissem compromissos em nome do Tesouro Nacional garantiu grande dinâmica do Estado no setor. E, ao mesmo tempo, provocou o sobre endividamento e a captura dessas organizações por interesses corporativos e dos setores em que atuavam.

As reformas uniformizadoras promovidas pela Constituição de 1988 foi uma reação ao descontrole do momento anterior. O modelo constitucional definiu três instrumentos de ação pública que deveriam organizar a atuação do Estado no médio e curto prazo de forma integrada. Ao fazê-lo, foram reprimidas as especificidades setoriais e temáticas.

Isso ocorreu simultaneamente à ascensão da inflação como o principal problema político do País e do neoliberalismo como ideologia hegemônica, que se afirmava com a crítica ao Estado, identificado como causador da crise econômica. Nesse contexto, as políticas prescritas para o setor público, calcadas no *New Public Management*, foram estruturadas para reduzir a presença do governo na economia. Para isso, a direção adotada foi a de transferir a gestão da infraestrutura existente e incentivar os novos investimentos para a iniciativa privada.

Esse redirecionamento deslocou o Estado da posição de agente indutor do processo de acumulação capitalista para de um setor visto como problemático e inadequado. Com essa concepção, as prescrições para a Administração Pública apontava a necessidade da sua reforma para liberar os recursos coletivos às empresas privadas, tidas como ontologicamente mais eficientes. Portanto, a partir dos anos 80, o fator determinante dos movimentos reformistas do Estado era a redução do seu tamanho.

Assim, as propostas de reorganização do orçamento foram implantadas com o propósito de reduzir a despesa pública à dimensão necessária para se efetivar o ajuste das contas públicas. Para isso, os mecanismos de controle orçamentário de curto prazo foram usados para a contenção da despesa pública que, pelas características do orçamento brasileiro, recaíram majoritariamente sobre os investimentos em infraestrutura.

Com isso, a insuficiência do investimento público em infraestrutura permaneceu como uma questão latente em todo período depois da desagregação do modelo institucional do Estado montado durante a ditadura. Os recorrentes cortes orçamentários se manifestaram como um dos indicadores da necessidade de se buscar soluções para dar estabilidade ao financiamento do setor.

No período de inflação controlada, foram feitas alterações pontuais na organização e gestão do orçamento com o objetivo de neutralizar a tesoura afiada dos recorrentes cortes orçamentários. Mas, diante da instabilidade do modelo econômico capitalista dependente dos fluxos financeiros externos, a proteção ao setor sucumbiu frente às crises financeiras internacionais.

Nos primeiros quatro anos do Século XXI, o investimento público ficou em segundo plano, sem nenhuma articulação que o priorizasse. A partir de 2005, com o PPI, a política pública para o setor foi retomada na lógica de eficiência restrita da maximização dos retornos financeiros de cada projeto, avaliada pela Análise de Custo-Benefício dos empreendimentos, dentro das premissas do acordo com o FMI.

O PPI incorporou o modelo de organização e gestão orçamentária de programas anteriores e foi além. Assim, ainda que de forma restrita, o Programa, ao estabelecer a possibilidade de se abater do cálculo do resultado primário as despesas feitas com os empreendimentos da carteira, permitiu uma inflexão do papel do orçamento para a formulação da política pública de investimento em infraestrutura.

A formulação do Programa de Aceleração do Crescimento ocorreu em contexto e conjuntura da clara percepção de um conjunto amplo da sociedade de que havia a necessidade de se retomar o crescimento econômico em patamares robustos, o que em termos simbólicos representava uma variação positiva do PIB em torno 5% ao ano, de forma continuada e com a inflação controlada.

Esse nível de crescimento não ocorria desde o Governo Geisel (março de 1974 a março 1999), penúltimo mandato da ditadura. Depois desse período, a política econômica deixou de ser

orientada para o aumento do produto interno, cedendo lugar às medidas de combate ao processo inflacionário.

O lançamento do PAC, logo no primeiro mês do segundo mandato Lula, consolidou uma guinada do “humor nacional” para o investimento público em infraestrutura, visto como um item fundamental dentro do tema crescimento econômico. O evento foi uma ação política clara de que a partir dali a execução do orçamento não seria orientada exclusivamente para garantir a geração de superávits primários, desempenhando o papel de instrumento da geração de excedentes de recursos coletivos para o pagamento da dívida pública.

Com o PAC, o orçamento assumiu o papel de instrumento da ação pública na concretização do investimento em infraestrutura. As mudanças na gestão orçamentária foram implantadas para dar agilidade à execução do orçamento. Essa nova postura está correlacionada com a perspectiva de um Estado ativo, que se organiza para fomentar o desenvolvimento.

O PAC aprofundou as alterações no orçamento público iniciadas no PPI, com a introdução da possibilidade de remanejamento de até 30% (trinta por cento) do montante total das dotações do Tesouro Nacional constantes do Programa. Essa flexibilidade aumentou muito a possibilidade de o orçamento aprovado ser efetivamente executado. Essa alteração tem o significado de inverter a lógica que presidiu a gestão orçamentária, estruturada a partir de meados dos anos 80 para instrumentalizar a contenção da despesa pública.

Em conjunto, as alterações promovidas pelo PPI e PAC representaram uma mudança de paradigma da concepção da gestão do orçamento. A possibilidade de abater do cálculo do resultado primário a despesa com os investimentos, a proteção da carteira do contingenciamento orçamentário e as flexibilidades estatuídas privilegiaram a execução orçamentária na realização da política pública de investimentos em infraestrutura.

Assim, no que se refere ao orçamento público, as alterações no instrumento tiveram a intensidade técnica compatível com a disposição de os governos promoverem medidas politicamente aceitáveis pelas doutrinas hegemônicas em cada caso.

Um dos pressupostos teóricos dos fluxos múltiplos para uma proposta de política pública entrar na agenda de decisão governamental é a sua viabilidade técnica. No campo orçamentário, é explicitada em termos de custos toleráveis para os cofres públicos. Esse postulado do modelo analítico embute uma concepção estática do orçamento, como mero fluxo das finanças do Estado.

A análise aqui empreendida observou o orçamento público como um instrumento de ação pública dinâmico, que foi reconfigurado para viabilizar a implantação de uma política pública prioritária de governo. Para isso, foram feitas alterações na sua estrutura de classificação, processo de elaboração e redefinição dos atores institucionais decisores do processo de alocação de recurso e gestão da sua execução.

9. REFERÊNCIAS

AKTOUF, Omar. **Pós-globalização, administração e racionalidade econômica: A síndrome do avestruz**. São Paulo: Atlas. 2004.

ALDRIGHI, Dante Mendes; CARDOSO, André Daud. crises cambiais e financeiras: uma comparação entre América Latina e Leste Asiático. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 1 (35), p. 61-117, abr. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v18n1/03.pdf> . Acesso em 10/12/2013.

ALENCAR, Kennedy. Lula apoia Dilma e rejeita nova elevação do superávit. São Paulo. **Folha de São Paulo**, 21/11/2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u74020.shtml>. Acesso em 08/02/2014.

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman, 1999.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra. **Superávit primário e alterações orçamentárias: reflexos sobre a dívida pública**. Instituto Serzedello Corrêa. 2012a.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **O Brasil e o sistema de Bretton Woods: instituições e políticas em perspectiva histórica (1944-2002)**. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luiz. O Brasil e os Acordos Econômicos Internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI. São Paulo: RT. 2003.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Relações internacionais e política externa do Brasil: a diplomacia brasileira no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: LTC, 2012b.

ALVES, Gustavo Biasoli. **Discurso e reforma do Estado no governo Collor**. Tese de doutorado. Programa de Pós-graduação em Ciências Política, UFGS. Porto Alegre. 2004.

ANGELO; Adriano; COUTO, Joaquim Miguel. O sucesso do Plano Real e os custos da estabilização. **A Economia em Revista**, Volume 16, Número 2, Julho de 2008.

ASAZU, Cláudia Y.; ABRUCIO, Fernando L. A gênese da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a construção de uma agenda. **São Paulo: Atibaia/Enanpad**, 2003.

ASSIS, Milton Pereira de. **A crise do setor externo e o ajustamento requerido pelas opções de política econômica**. Textos para discussão interna nº 62. Rio de Janeiro: IPEA. 1984.

BAER, Mônica. **O desajuste financeiro e as dificuldades de financiamento do setor público brasileiro nos anos 80**. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP. 1993.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das taxas de juros**. 2013. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp#notas>. Acesso em 10/12/2013.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José A. P. **A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda**. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (orgs.). *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo; Fundação Perseu Abramo. 2010.

BARZELAY, Michael et al. Research on public management policy change in the Latin America Region: a conceptual framework and methodological guide. **Public Management Review**, v. 4, n. 1, p. 20-42, 2003.

BARZELAY, Michael; SHVETS, Evgeniya. Innovating Government-Wide Public Management Practices to Implement Development Policy: The Case of “Brazil in Action”. **Public Management Review**, Volume 9, Number 1, 2006.

BARZELAY, M.; VELARDE J. C. C. **Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social**. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D. C., 2004. Disponível em: <www.preval.org/files/2202.pdf>. Acesso em: 05 de março de 2012.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Qual era o projeto econômico varguista?** Texto para Discussão. IE/UNICAMP. n. 161, maio 2009.

BENDOR, Jonathan; MOE, Terry M. e HOTTIS, Kenneth W. Recycling the garbage can: an assessment of the research program. **American Political Science Review**, v. 95, n. 1, p. 169-190, 2001.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. São Paulo: Editora Vozes. 1974.

BETTO, Frei. **O que é Comunidade Eclesial de Base**. São Paulo: Abril. 1985.

BIASOTO JR, Geraldo; AFONSO, José Roberto. **Oferta de infraestrutura e desenvolvimento econômico: os desafios do investimento público no Brasil**. Viçosa: Seminário Internacional de Economia da Universidade Federal de Viçosa, 2006.

BIASOTO JR, G. **A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas. 1995.

BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA; MINISTÉRIO DA FAZENDA; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, ORÇAMENTO. **Projeto Piloto: Relatório de Progresso nº 1**. Brasília. 2005a.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988. Brasília: Presidência da República**. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 09/03/2013.

BRASIL. **DECRETO No 2.183, DE 21 DE MARÇO DE 1997.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2183.htm. Acesso em 05/04/2014.

BRASIL. **DECRETO N° 2.451, DE 5 DE JANEIRO DE 1998.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2451.htm. Acesso em 05/04/2014.

BRASIL. **DECRETO No 2.984, DE 5 DE MARÇO DE 1999.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2984.htm. Acesso em 05/04/2014.

BRASIL. **DECRETO No 3.473, DE 18 DE MAIO DE 2000.** 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3473.htm. Acesso em 28/12/2013.

BRASIL. **DECRETO N° 3.776, DE 22 DE MARÇO DE 2001.** 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3776.htm. Acesso em 28/12/2013.

BRASIL. **DECRETO N° 4.120, DE 7 DE FEVEREIRO DE 2002.** 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4120.htm. Acesso em 28/12/2013.

BRASIL. **DECRETO N° 4.591, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2003.** 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4591.htm. Acesso em 28/12/2013.

BRASIL. **DECRETO N° 4.992, DE 18 DE FEVEREIRO DE 2004.** 2004. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4992.htm. Acesso em 28/12/2013.

BRASIL. **DECRETO N° 5.379 DE 25 DE FEVEREIRO DE 2005.** 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5379compilado.htm. Acesso em 28/12/2013.

BRASIL. **DECRETO N° 5.780, DE 19 DE MAIO DE 2006.** 2006. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5780.htm. Acesso em 28/12/2013.

BRASIL. **DECRETO N° 6.046, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007.** 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6046.htm. Acesso em 28/12/2013.

BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2002.** 2001b. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/legislacao/ldo/2002/410-lei-no-10-266-ldo-2002-pdf/view>. Acesso em 26/12/2013.

BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2003.** 2002. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/legislacao/ldo/2003>. Acesso em 26/12/2013.

BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2004.** 2003. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/legislacao/ldo/2004>. Acesso em 26/12/2013.

BRASIL. **Lei Nº 101 de 04 de maio de 2000** - Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 22/12/2013.

BRASIL. **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993**. 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em 05/04/2014.

BRASIL. **LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011 - Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas**. 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em 29/12/2013.

BRASIL. **Lei do Orçamento Anual de 2001**. 2001a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10171.htm. Acesso em 05/12/2014.

BRASIL. **Lei do Orçamento Anual de 2005**. 2005b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11100.htm. Acesso em 05/04/2014.

BRASIL. **Lei do Orçamento Anual de 2007**. 2007b. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11451.htm. Acesso em 05/04/2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **A política econômica e reformas estruturais**. MINISTÉRIO DA FAZENDA. 2003. Disponível em http://www.fedepsp.org.br/superior/politica_econ_ref_estrut.pdf. Acesso em 22/01/2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, ORÇAMENTO. **Brasil em Ação: 1996-1999**. Relatório Final. Brasília: MP. 2000.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília: Presidência da República. 1995.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Nota à Imprensa. Brasília. 2007a. Disponível em http://www.fazenda.gov.br/audio/2008/junho/a040608_pac.pdf. Acesso em 29/09/2013.

BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Séries temporais**: Investimento total do orçamento Fiscal e da Seguridade Social Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=17#ancora_consulta. Acesso em 26/01/2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A economia e a política do Plano Real. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 6, p. 56, 1994. Disponível em <http://www.rep.org.br/pdf/56-10.pdf>. Acesso em 21/06/2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 48, n. 1, jan-abr 1997.

BRESSER-PEREIRA. **Gestão do setor público: Estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C; SPINK, Peter (org). Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas. 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Nadando contra a corrente no Ministério da Fazenda. **Cadernos de Conjuntura**, nº 16 dezembro. Rio de Janeiro. 1988.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público.** Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 50, n. 4, out-dez 1999.

CAIDEN, Naomi. **La presupuestación pública en los Estados Unidos: estado de la Disciplina.** In LYNN, Naomi B. e WILDAVSKY, Aaron (Org). Administración pública: el estado atual de la disciplina. México: Fundo de Económica. 1999.

CANNING, David; BENNATHAN, Esra. **The social rate of return on infrastructure investments.** World Bank, Development Research Group, Public Economics and Private Sector Development and Infrastructure, Infrastructure Group, 2000. Disponível em: <http://jpkc.ecnu.edu.cn/ggzcg/shoukejiaoran/gongyongminying/The%20social%20rate%20of%20return%20on%20infrastructure%20investment.pdf> . Acesso em 30/01/2014.

CANTANHÊDE, Eliane; MEDINA, Humberto. Ministros têm de gastar "tudo", diz Dilma. São paulo. 25/06/2005. **Folha de São Paulo.** 2005

CAPANO, G.; HOWLETT, M. **The multidimensional world of policy dynamics.** In: CAPANO, G. e HOWLETT, M. European and North American policy change: drivers and dynamics. New York: Routledge. 2009.

CAPANO, Giliberto. Understanding policy change as na epistemological and theoretical problem. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice.** 11:1, 7-31. 2009.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, nº 61, 1º semestre, pp. 25-52. 2006.

CARNEIRO, Ricardo. **Políticas liberais, estabilização e crescimento** (uma avaliação do Plano Real). In: CARNEIRO, Ricardo; et al. Gestão estatal no Brasil. S. Paulo: FUNDAP. 2000.

CARNEIRO, Ricardo. **Reformas liberais, estabilidade e estagnação.** (A economia brasileira na década de 90). Tese de Livre-Docência apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP. 2000b.

CARREIRÃO, Yan. A ELEIÇÃO PRESIDENCIAL DE 2002: UMA ANÁLISE PRELIMINAR DO PROCESSO. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 22, p. 179-194, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n22/n22a13.pdf> . Acesso em 20/01/2014.

CARVALHO, Carlos Eduardo. O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção? **ECONOMIA**, Niterói (RJ), v.4, n. 2, p.283-331, jul./dez. 2003.

CARVALHO, Carlos Eduardo. O Plano Collor no debate econômico brasileiro. **PESQUISA & DEBATE**, SP, volume 11, número 1 (17), 112-151, 2000.

CHECKEL, J. Process tracing. In: KLOTZ, A. (ed.). **Qualitative Methods in International Relations**. Arena, 2005. Cap.8.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã.1996.

CINTRA, Marcos Antônio Macedo. Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. **Novos estudos - CEBRAP (online)**, n.73. 2005. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002005000300004&script=sci_arttext . Acesso em 11/12/2013.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Revista de Sociologia e Política**. Nº 25, novembro de 2005.

COHEN, James; MARCH, James; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**. Vols. Vol. 17, nº 1, pp. p. 1-25. 1972.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de governo: Coligação Lula Presidente**. Fundação Perseu Abramo. 2002. Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/content/programas-de-governo>. Acesso em 24/01/2014.

CORAZZA, Gentil. A desilusão do gradualismo: o fim da (não) política “feijão-com-arroz. **Revistas.fee.tche.br** v. 16, n. 4, 1989. Disponível em <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/57>. Acesso em 26/05/2013.

CORDEIRO, Fábio Cereda. **O FMI, a política interna dos EUA e a crise da dívida dos anos 80**. Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2010.

CORE, Fabiano. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. **Textos para a discussão**, 44. Brasília: ENAP. 2001.

CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. **Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985 - 2010**. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2011. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8396>. Acesso em 20/01/2014.

CRESWELL, John W. **A framework for design**. In: _____ .Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. 2. ed, Sage, London, 2003.

CRUZ, Sebastião Velasco e. Brasil: aspectos políticos da crise econômica. **Lua Nova**, nº 49. 2000.

DAVIS, Otto A.; DEMPSTER, Michael Alan Howarth; WILDAVSKY, Aaron. A theory of the budgetary process. **The American Political Science Review**, v. 60, n. 3, p. 529-547, 1966.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE - revista de administração de empresas**, vol. 45, n. 2, abr-jun 2005.

DORNBUCSH, Rudiger; FISCHER, Stanley. Macroeconomia. 5ª ed. São Paulo: Makron Books, 1991.

DRECHSLER, Wolfgang. The rise and demise of the new public management. **Post-Autistic Economics Review**. Issue no. 33, 14 September 2005. Disponível em: <http://www.paecon.net/PAERreview/issue33/Drechsler33.htm> Acessado em 07/10/2012.

EASTERLY, William; SÉRVEN, Luis. **The limits of stabilization infrastructure public deficits and growth in latin America**. Washington DC: The World Bank. 2003.

EBRAICO, Paula Rubea Bretanha Mendonça. **As opções de geopolítica americana: o caso do Golfo Pérsico**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Relações internacionais. 2005.

EISENHARDT, Kathleen. Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**. October of 1989, 14, 4. 1989.

FALLETI, T. G. **Theory-Guided Process-Tracing: Something Old, Something New**. Trabalho apresentado a Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association, APSA-CP, v. 17, Issue 1, Winter 2006, 9-14. Disponível em <http://www.polisci.upenn.edu/~falleti/Falleti-CP-APSANewsletter06-TGPT.pdf> . Acesso em: 12/12/2010.

FEDELINO, Annalisa; HEMMING, Richard. **A fiscal policy framework to safeguard public investment**. International Monetary Fund. 2005. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2028351. Acesso em 28/01/2014.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Política de compras e contratações : trajetória e mudanças na Administração Pública federal brasileira**. Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. 2010.

FERRAREZI, Elisabete Roseli. **A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: aciação da Lei das OSCIP (Lei 9,790/99)**. Tese (Doutorado) no Programa de Pós-graduação de Sociologia da Universidade de Brasília. 2007.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo. 2012

FRANCO, Gustavo H. **Auge e declínio do inflacionismo no Brasil** . In: GIAMBIAGI, Fábio et al (org). **Economia brasileira contemporânea (1995-2004)**. Rio de Janeiro: Campus. 2005.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**: Brasília, nº 4, p. 23-43, out/dez 2003.

GAETANI, Francisco. **Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil 1930-1998**. Tese de doutoramento, London School of Economics and Political Science, 2005.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 726**. Brasília: IPEA. 2000.

GEORGE, A; BENNETT, A. **Process-tracing and historical explanation**. In: Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge: MIT, 2004. Cap.10.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for? **American Political Science Review**. Vol. 98, nº 2, may of 2004.

GOBETTI, Sérgio Wulff; AMADO, Adriana Moreira. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. **Revista de Economia Política**, vol 31, nº 1 (121), pp 139-159 janeiro-março/2011

GODOY, Arilda S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresa**. São Paulo, v. 35, n. 3, p.20-29. Maio/junho de 1995.

GÖTTEMS, Leila B. D. **Análise da política de atenção primária à saúde desenvolvida no Distrito Federal: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas e os atores na formação da política de saúde** (1979 a 2009). Tese (Doutorado) no Programa de Pós-graduação de Sociologia da Universidade de Brasília. 2010.

GRÜN, Roberto. Apagão cognitivo: a crise energética e sua sociologia. **Dados [online]**. vol. 48, n.4, pp. 891-928. ISSN 0011-5258. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000400005> . Acesso em 28/01/2014.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. **Orçamento público e política fiscal: aspectos institucionais e a experiência recente**. Dissertação apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP. 1992.

GÜNTHER, Hartmut. **Como elaborar um questionário**. (série: planejamento de pesquisa nas ciências sociais, nº 01) Brasília: UnB. 2003.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**. Vol. 69, Spring; p. 1-19. 1991.

HOOD, Christopher. The new public management in the 1980s: variation on a theme. **Accounting organization and society**. Vol., 20, nº 2/3, pp. 93-109. 1995.

HORNBY, A. S. **Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English**. Oxford: Oxford University Press. 1978.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Public investment and fiscal policy**. 2004. Disponível em: <https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/PIFP.pdf> . Acesso em 28/01/2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Séries históricas**. Disponível em: www.ibge.gov.br/seculoxx/economia/contas_nacionais/1_indice.xls. Acesso em 20/04/2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Contas Nacionais**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/> . Acesso em 25/01/2014.

INSTITUTO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. **Vida acadêmica de FHC**. 2013. Disponível em <http://www.ifhc.org.br/fhc/vida/academia/>. Acesso em 14/07/2013.

JOHN, P. Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change. **Policy Studies Journal**, 31(4), 481-678, 2003.

JONES, B. D. Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 2003.

KANDIR, Antônio. A recuperação da capacidade estratégica de planejamento e ação do Estado: a experiência do Brasil. **PARCERIAS ESTRATÉGICAS - NÚMERO 4 - DEZEMBRO 1997**.

KINDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Logman. 1995.

KODJA, Cláudia Chueri. **Crise econômica ao final do século XX – 1970 a 2000: advento de uma nova organização social e financeira**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em História Econômica. USP. 2009.

LASCOUMES P., LE GALES, P. **Gouverner par les instruments**. Paris, Presses de Sciences Politiques. 2004.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação**. São Paulo: UNESP, 2000.

LOPES, Clarissa. Economia - Novo modelo em teste. **Desafios do desenvolvimento**. IPEA. Ano 2 . Edição 16 - 1/11/2005.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Íntegra do discurso de posse. **Folha Online**. 01/01/2007. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88185.shtml>. Acesso em 22/09/2013.

MACARINI, José Pedro. A política econômica do Governo Sarney: os Planos Cruzados (1986) e Bresser (1987). **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, nº 157, março. 2009.

MACHADO, Raphael Amorim. Política de infraestrutura econômica logística e arranjos de coordenação na Administração Pública Federal Brasileira no Governo Lula. **Revista Eletrônica de Ciência Política**. v. 4, n. 1-2. 2013. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/politica/article/view/33600>. Acesso em 28/01/2014.

MARCH, James. **Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisão nas organizações**. São Paulo: Leopardo, 2009.

MARCH, James G.; OLSON, Johan P. and OLSEN, Johan P. What Administrative Reorganization Tells Us about Government. **The American Political Science Review**, Vol. 77, No. 2, Jun., 1983. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1958916> . Acesso em 24/06/2013.

MERESSI, Fernando Sertã. A macrodinâmica do orçamento. **Textos para a discussão**. Brasília: ENAP. 2005. Disponível em http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTexto_para_discussao.pdf. Acesso em 16/12/2013.

MERESSI, Fernando Sertã. **Plano Real (1994 - 98): estabilização monetária e processo de desestabilização econômica**. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de mestrado em Economia da Universidade Federal Fluminense. Niterói. 1999.

MORAIS, Lécio; Alfredo SAAD-FILHO, Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, vol . 31, nº 4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro/2011.

MORETTI, Bruno. **O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)**. Tese de doutorado a Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB. Brasília. 2012.

MOYNIHAN, Donald. Why and how do state governments adopt and implement “managing for result” reforms. **Journal of Public Administration Research and theory**. Vol. 14, nº 2. 2004.

MUCCIARONI, Gary. The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique. **Polity**, v. XXIV, n. 3, p. 459-482, 1992.

NASCIMENTO, Luiz Miguel do. Introdução ao debate sobre a eleição presidencial brasileira de 1989. História: **Questões & Debates**, Curitiba, n. 44, p. 165-188. Editora UFPR. 2006.

NERY, Vanderlei Elias. Diretas já: a busca pela democracia e seus limites. **Lutas Sociais**. São Paulo. Nº 24, 1º semestre. 2010.

NOREL, Philippe. **A invenção do mercado: uma história econômica da mundialização**. Instituto Piaget: Lisboa. 2004.

NOVELLI, José Marcos Nayme. **As ideias econômicas e o debate no Governo Lula**. XV Congresso Brasileiro de Sociologia. Curitiba/PR. 2011.

NOVELLI, José Marcos Nayme. As teorias sociológicas da inflação e o Plano Real: conflito e coalizão. **Política & Sociedade**. Nº 6, abril de 2005.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**, v. 15, n. 2, p. 195-217, 2003.

PAULA, Ana Paula P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV. 2005.

PAULA, Fernando R.; ALVES JÚNIOR, Antônio J. Fragilidade financeira externa e os limites da política cambial no Real. **Revista de Economia política**, vol. 19, nº 1 (73), janeiro-março, 1999.

PAULANI, Leda Maria. Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 4 (92), outubro-dezembro/2003.

PETERS, B. Guy. Policy Instruments and Public management: Bridging the Gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**. J-PART 10: 1:35-47. 2000.

PETTIGREW, Andrew M. What is a processual analysis? **Scandinavian Journal of Management**, v.13, p. 338, 1997.

POLLITT, Christopher. **From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms**. IX Congresso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.

PORTUGAL, M. S. Combate à Inflação: Propostas e Perspectivas. **Indicadores Econômicos. FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 2, p. 158-168, 1993.

RENAULT, David. A construção da imagem de FHC na mídia impressa (1993 – 1994). **Comunicação e Espaço Público**, Ano XI, nº 1 e 2, 2008.

REZENDE, Flávio C. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV. 2004.

RIBEIRO, Ana Paula. Superávit primário permanece bem acima da meta em outubro. Brasília: **Folha Online**. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u102792.shtml>. Acesso em: 09/02/2014.

RODRIGUES, Leôncio Martins. Eleições, fragmentação partidária e governabilidade. **Novos Estudos**, nº 41. 1995. Disponível em http://www.novosestudos.com.br/v1/files/uploads/contents/75/20080626_eleicoes_frag_partidari_a.pdf. Acesso em 14/07/2013.

RUBACK, T. "Let me tell the story straight on": middlemarch, process-tracing methods, & the politics of narrative. **British Journal of Politics and International Relations**, v. 12, n. 4, 2010, p. 477-97.

RUBIM, A. A. C; COLLING, L. Mídia e eleições presidenciais no Brasil pós-ditadura. **Comunicação e Política**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 169-189. 2004.

SABATIER, Paul. **Fostering the development of policy theory**. In: SABATIER, Paul. Theories of the policy process. Oxford: Westview Press. 1999.

SALAMON, Lester M. **The Tools of Government: A Guide to the New Governance**. New York: Oxford University Press. 2002.

SALLUM JR, Basílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**, v. 82, 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>. Acesso em 14/07/2013.

SALLUM JR, Basílio; KUGELMAS, Eduardo. Governo Lula: continuidade, avanço ou regressão? **Política**. Junho 2003. Disponível em: http://www.acesa.com/gramsci/texto_impressao.php?id=236. Acesso em 18/01/2014.

SALLUM JR., Basílio. Metamorfoses do Estado no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-55, 2003.

SALLUM JR, Basílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social, Revista de Sociologia**. USP, São Paulo, 11(2): 23-47, out. 1999. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12305/14082>. Acesso em 25/08/2013.

SALLUM JR, Basílio. Transição política e crise de estado. **Lua Nova**. São Paulo, n. 32, Apr. 1994. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em 10/02/2013.

SARMENTO, Daniel. 21 anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a experiência constitucional brasileira sob a Carta de 1988. **Direito Público**. Porto Alegre, ano 7, n.30, p.07-41, Nov. / dez. 2009. Disponível em http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/667/Direito%20Publico%20n302009_Daniel%20Sarmiento.pdf?sequence=1. Acesso em 17/02/2013.

SCHNEIDER, Bem Ross. A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista. **Revista de Economia Política**, vol. 12, nº 1 (45), janeiro-março. 1992

SILVA, Maria da Conceição. **O orçamento Brasileiro: seu processo atual e as reformulações proposta no projeto constitucional** (projeto de Constituição da Comissão de Sistematização). Texto para discussão interna. Instituto de Pesquisa – INPES, Instituto de Planejamento Econômico e Social – IPEA. 1987.

SIMONSEN, Mário Henrique; CYSNE, Rubens Penha. **Macroeconomia**. Rio de Janeiro: AO LIVRO TÉCNICO. 1992.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos estudos CEBRAP** [online]. 2009, n.85, pp. 83-102. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002009000300004&script=sci_arttext . Acesso em 21/02/2014.

SKIDELSKY, Robert. **El Regreso de Keynes**. Barcelona: Editora Crítica. 2009.

SOARES, Rafael Fortes. **A torcida “presencial e parcial”: Isto É, Veja e o Plano Cruzado**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Federal Fluminense. Niteroi. 2004.

SOLA, Lourdes; KUGELMAS, Eduardo. **On Statecraft, Economic Liberalization and Democratization**. mimeo, USP, São Paulo, 1997. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa97/solakugelmas.pdf> . Acesso em 19/01/2014.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade (edição especial)**, v. 21, p. 909-941, 2012. Disponível em: http://ww2.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2012/IE_Teixeira_Pinto_2012_TD006.pdf . Acesso em 23/01/2014.

THURMAIER, Kurt; WILLOUGHBY, Katherine. **Windows of Opportunity: Toward Multiple Rationalities Model of Budgeting**. In: BARTLE, John R. *Envolving Theories of Public Budgeting*. Amsterdam: Elsevier Science. 2001.

VELOSO, Fernando A., VILELA, André, GIAMBIAGI, Fábio. Determinantes do “milagre econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro. V. 62 n. 2 / p. 221–246 Abr-Jun 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n2/06.pdf> . Acesso em 11/02/2013.

VELLOSO, Jucemara Castro. **A dinâmica das instituições fiscais e orçamentárias: o caso das reformas no período pós-Real**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós – Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB). 2011.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais, parte 2**. 3º ed. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade de Estadual de Campinas, 2001.

_____. **Economia e sociedade**. 3º ed. Volume I. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2000.

WIKIPÉDIA. Dilma Rousseff. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Dilma_Rousseff. Acesso em 08/02/014.

WIKIPÉDIA. **Eleições gerais no Brasil em 1986**. Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%B5es_gerais_no_Brasil_em_1986 . Acesso em 14/07/2013.

WILDAVSKY, Aaron. **A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa.** In: Política X técnica no planejamento. BROMLEY , Ray; BUSTELO, Eduardo (eds). Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. **The new politics of the budgetary process.** New York: Longman, 2001.

WILDAVSKY, Aaron B. **The politics of the budgetary process.** Boston: Little, Brown, 1964.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Ambiguity, Time and Multiple Streams.** In: Theories of the Policy Process. Edited by Paul A Sabatier, New York: Westview Press, 1999.

ZAHARIADIS, Nikolaos. **Markets, states, and public policies: privatization in Britain and France.** University Michigan Press: Michigan. 1995.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto alegre: Bookman, 2001.

ANEXOS

Anexo A – Avisos do Ministro da Fazenda solicitando informações sobre os projetos existentes para comporem a carteira do PPI.

AVISO CIRCULAR nº 334 /MF

Brasília, 27 de agosto de 2004.

Senhor Ministro,

Solicito a gentileza de encaminhar informações detalhadas sobre os projetos de investimento sob a responsabilidade direta desse Ministério que possam ser inseridos em projeto piloto, que está sendo elaborado por este Ministério da Fazenda

O projeto piloto é uma iniciativa que visa modernizar o tratamento dos investimentos no âmbito da administração pública federal, mediante a identificação de projetos econômica e fiscalmente sustentáveis.

A eventual inclusão de projetos será baseada estritamente em critérios técnicos, para os quais é requerida ampla gama de informação, especialmente os elementos solicitados abaixo:

1. Descrição do projeto: objeto, justificativa, projeto básico, projeto executivo, etapas implementadas, licitações e contratos expedidos, dificuldades enfrentadas, perspectiva para implementação das etapas requeridas e prazo técnico estimado para a conclusão do projeto, dotação autorizada no PPA, dotação autorizada para 2004, execução entre janeiro e agosto de 2004, execução prevista entre setembro e dezembro de 2004, previsão de dotação orçamentária para 2005-2007, gerenciamento, hierarquização dentre o conjunto de projetos do ministério e dentre aqueles encaminhados para o projeto piloto.
2. Informações econômico-fiscais: análise de custo-benefício; impacto direto e indireto sobre emprego, renda, produção, investimento e comércio exterior ao longo de cada etapa de execução do projeto e após a conclusão do mesmo; estimativa de geração de tributos para os

três níveis da federação e por grande classe de tributo (impostos, contribuições, taxas, etc.) durante e após a execução do projeto; custos tributários incorridos diretamente pelos executores do projeto; possibilidade de retorno financeiro mediante concessão, tarifa ou outras formas de recuperação de custos; período de depreciação do projeto; custos de manutenção por ano; redução de despesas públicas diretamente decorrentes da conclusão do projeto.

3. Análise de riscos: identificar e mensurar o conjunto de riscos para a administração pública, tais como jurídico, regulatório, ambiental, atrasos, custos, contrato, demanda, obsolescência tecnológica, e potencial de geração de passivo contingente.
4. Avaliação: estudos e indicadores que permitam acompanhar o desempenho passado e futuro dos projetos indicados.

Atenciosamente,



ANTONIO PALOCCI FILHO

Ministro de Estado da Fazenda

Aviso Circular nº 429 /MF

Brasília, 13 de outubro de 2004.

A Sua Excelência o Senhor
CIRO FERREIRA GOMES
Ministro de Estado da Integração Nacional

Assunto: **Solicita informações detalhadas sobre projetos de investimentos.**

Senhor Ministro,

Em complemento ao Aviso Circular nº 334/MF, de 27 de agosto de 2004, solicito a gentileza de encaminhar ao Ministério da Fazenda, até o próximo dia 15 de outubro, as informações sobre os projetos de investimento de responsabilidade direta desse Ministério para incorporação no projeto piloto referido no mencionado Aviso Circular.

Outrossim, informo que ocorrerá ainda no mês de outubro, em dia e horário a serem confirmados, reunião na Casa Civil da Presidência da República com os ministérios envolvidos, na qual contamos com a presença de V. Exa. ou de representante dessa Pasta.

Atenciosamente,



ANTONIO PALOCCI FILHO
Ministro de Estado da Fazenda

APÊNDICES

Apêndice A- Perguntas feitas nas entrevistas

Nº	FLUXO	PERGUNTA	CÓDIGO
1	Geral - GEr	Quais foram os cargos que o senhor(a) ocupava na época da formulação dos Projetos Pilotos de Investimento (PPI) e do PAC ?	GEr- 1
2	Geral - GEr	Quais foram os trabalhos que realizou, coordenou, discussões em que participou que contribuíram para a formulação desses programas?	GEr- 2
3	Fluxo dos Problemas - FPr	Quais foram os principais problemas percebidos que motivaram o lançamento do PAC?	FPr1
4		Na área orçamentária, quais eram os principais problemas percebidos e que dificultavam a execução dos investimentos públicos programados?	FPr2
5	Fluxo das soluções - FSo	Quais eram as alternativas de solução para os problemas orçamentários identificados?	FSo1
6		Quais foram os atores (pessoas ou organização) que predominaram na defesa de cada alternativa apresentada?	FSo2
7		Quais as alterações na gestão orçamentária introduzidas pelo PAC que sofreram maior apoio e as de maior oposição e por quê?	FSo3
8	Fluxo da Política - FPo	Quais foram os acontecimentos do contexto político que influenciaram a decisão do governo de fazer o PAC	FPo1
9		Porque os acontecimentos relatados influenciaram o governo a tomar a decisão de lançar o PAC?	FPo2
10		Qual era o objetivo político do governo ao lançar o PAC?	FPo3

11	Janelas de oportunidades política - JOp	Em que momento e porque o governo percebeu a necessidade de lançar o PAC?	JOp1
12		Como foi a atuação dos empreendedores do PAC para colocar na pauta de decisão governamental a necessidade de alteração na gestão orçamentária para a execução dos investimentos?	JOp2
13	Atores - ATo	Quais foram os grupos ou pessoas que defenderam ou fizeram oposição às alterações na gestão orçamentária introduzidas pelo PAC?	ATo1
14		Como era a manifestado o apoio ou a oposição?	ATo2
15		Quem e porque foi o maior empreendedor político das alterações na gestão orçamentária introduzidas pelo PAC?	ATo3
16	Geral - GEr	Quem você acha importante ser entrevistado para a minha pesquisa?	GEr- 3

Apêndice B – Lista de entrevistados e entrevistas

Lista de pessoas entrevistadas por ordem alfabética

NOME	Relação declarada com a formulação do PPI e PAC
Ana Maria Almeida Brito	Foi Coordenadora-Geral de Orçamento do Ministério dos Transportes no período de formulação do PPI e do PAC.
Antônio Henrique Pinheiro Silveira Filho	Na época do PPI, era Chefe-Adjunto da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão. No início da formulação do PAC, ainda estava nesse posto; e na implementação do PAC, em 2007, foi transferido para a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, primeiro como Secretário-Adjunto, e depois, como Secretário, a partir de 2008.
Afonso de Oliveira Almeida	Foi Assessor da Junta de Execução Orçamentária, coordenada pela Casa Civil do Governo Federal entre 2003 e 2005; assessor do Ministério do Planejamento entre 2006 e 2007, secretário executivo-adjunto do Ministério do Planejamento, em 2007 e secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento entre 2007 e 2010.
Ariosto Culau	Foi Secretário-Adjunto de Orçamento Federal e Secretário de Orçamento Federal entre 2003, 2007.
Carlos Eduardo Veiga	Foi Gerente de Projetos de Grande Vulto, Coordenador Geral de Monitoramento Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão durante a formulação do PPI e PAC.
Célia Corrêa	Foi Secretária-Adjunta da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão até 2006 e a partir de 2007 até 2013 foi Secretária da mesma unidade.
Daniel Sigelmann	Foi coordenador geral entre 2004 a 2012 da unidade da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, criada em 2004 pra coordenar as

	questões ligadas ao investimento público.
Ernesto Carrara Júnior	Foi diretor do Departamento de Infraestrutura da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de 2004 a 2010.
José Roberto Faria	Desde 1996 é assessor da Secretaria de Orçamento Federal Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão responsável pela coordenação da elaboração do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
Maurício Muniz	Foi Assessor da Presidência da República de 2003 a 2004 e Subchefe-Adjunto da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil do Governo Federal entre 2004 a 2010. A partir de 2011 é Secretário da Secretaria do PAC no Ministério do Planejamento.
Nelson Henrique Barbosa Filho	Foi Chefe-Adjunto da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento em 2003, Assessor da Presidência do BNDES em 2005 e 2006, Secretário-Adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda a partir de meados de 2006.
Wagner Primo Júnior	Era consultor de orçamento e depois diretor da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados no período da formulação do PPI e Do PAC.

Entrevistas transcritas por ordem de tamanho

ENTREVISTA 1

Entrevistador: Quais foram os trabalhos que realizou, coordenou, discussões em que participou, ou seja, na verdade, como foi o seu contato com esses dois programas?

Entrevistado: A gente tinha no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal, tinha um papel importante, na verdade, que era em conjunto com a SPI, a partir dos trabalhos da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico, eu lembro que eles começaram realmente um embrião de formular um conjunto de projetos à época, que pudessem receber um nível de prioridade ou de atenção especial; um gerenciamento intensivo. Esse era o primeiro embrião. “Vamos ter um gerenciamento intensivo em cima de determinados...” projetos de investimento”. Então, o que a gente contribuía e colaborava era a partir de um elenco, de uma carteira de projetos identificados pela SPI, nós tentávamos, com o conhecimento do orçamento, das várias áreas de orçamento, principalmente, da área de infraestrutura, a gente buscava identificar aí aspectos orçamentários de execução relacionados a esse portfólio, que foi identificado pela SPI. A SOF tinha uma proximidade muito maior da execução. As áreas da SOF, então, elas obtinham e tinham informações de execução orçamentária, mais da execução orçamentária, é claro!

Mas tinham informações de execução orçamentária muito mais próximas, sobre continuidade de projetos, sobre ritmo de execução. Então, a gente contribuía coordenando os trabalhos das áreas de infraestrutura, das que tinham participação nesses projetos, principalmente a área de infraestrutura da Secretaria de Orçamento Federal. Fui aí levantando dados orçamentários, dados sobre a execução desses projetos e estimativas de custo.

Entrevistador: Quais foram os principais problemas percebidos que motivaram o lançamento do PAC?

Entrevistado: Eu queria retroceder um pouquinho ali no PPI, até porque eu acho que foi um pouco do embrião daquilo que foi o PAC. Eu acho que um dos principais problemas: o nível muito alto de obras iniciadas e não continuadas, não concluídas por falta, justamente – o

diagnóstico principal – a falta de uma estabilidade de financiamento, estabilidade de financiamento e de recursos. O investimento era sempre o investimento que dependia de uma margem, de uma margem orçamentária existente a cada orçamento e, então isso gerava uma instabilidade muito grande nos Ministérios de infraestrutura. Eu lembro que em algum momento, nós identificamos que o volume, assim, de restos a pagar acumulados, que são aquelas despesas que são comprometidas, mas não liquidadas e não pagas nos Ministérios, a gente chegou a fazer um estudo sobre isso, genérico, comparando gastos de custeio e gastos de infraestrutura, e você via que, por exemplo, tinham Ministérios que os seus restos a pagar de investimento giravam quatorze anos. Ou seja, o seu orçamento do ano, ele multiplicava por quatorze. Então, enquanto que no custeio a média era 2.8. Ou seja, você tinha uma média de giro de orçamento de 2.8. A gente chegou a fazer um estudo, inclusive, fino, sobre isso por Ministério. E os Ministérios que tinham maior consequência disso eram aqueles, justamente, como o Ministério dos Transportes, o Ministério da Integração Nacional. Então era realmente impossível conviver com uma realidade onde você não tinha uma estabilidade de financiamento. Onde você tinha um volume de execução de restos a pagar muito alto, que concorria com as prioridades com o financeiro, com o valor financeiro anual. Então, primeira origem, assim, que eu acho, os principais problemas: a instabilidade de financiamento, em um primeiro momento; descontinuidade de obras, desperdício de recursos públicos. E você convivia com um diagnóstico muito claro, que o Governo Federal precisava investir mais.

Nesse ponto, tinham dois grupos, assim, com opiniões bastante divergentes. Isso foi justamente em 2003, primeiro ano do Governo Lula, em um processo de ajuste fiscal muito forte. Foi um ano aonde eu diria, assim, que os anos aonde houve um maior ajuste fiscal e uma maior liberdade, inclusive da área econômica, tipo, de estabelecer mecanismos de controle de gasto e sem precedente. Inclusive, eu votaria até que o Governo Fernando Henrique, onde eu participei, que você teve realmente um compromisso Presidencial, compromisso da área de Planejamento, de Fazenda, de esforço fiscal muito grande.

A gente não abria crédito sem compensação. A gente não abria crédito sem margem fiscal. Foi um ano onde realmente se implantaram um conjunto de medidas de ajustes muito forte. Nesse primeiro ano de ajuste muito forte, você conseguiu constatar que esses dois grupos tinham posições muito diferenciadas. A Fazenda, o Planejamento e Casa Civil.

Então, Casa Civil mais Planejamento tinham uma posição, e Fazenda tinha uma posição um pouquinho divergente. A Fazenda entendia que você tinha que limitar os gastos, o discurso político: “Eu tenho que limitar as despesas correntes.” “Sim. E vai limitar por quê?” “Não, porque eu preciso dar um sinal pro mercado porque...” O Governo está tendo o esforço fiscal e etc...” E Planejamento e Casa Civil, dizia assim: “Não. Mas eu tenho que ter um objetivo pra limitar os gastos correntes!” “Eu tenho que gastar menos corrente pra investir!” “Há um problema de investimento, de queda”. Tinham vários estudos, inclusive sobre o nível de investimento público, que tinham chegado nos níveis mais baixos de investimento público, no outro Governo, no Governo Fernando Henrique. E o primeiro ano do Governo Lula, assim, a gente tem que tirar da conta, porque foi um ano de ajuste muito forte. E aí, se definiu, inclusive, uma trajetória, que a gente pretendia de aumento do investimento. Isso foi muito sintomático, essa discussão entre os dois grupos, na elaboração da LDO de 2004. Se eu não me engano, em 2003-2004. Eu vou me situar, mas...não sei! Se você pesquisar, você vai ver existiu a proposta que era a fixação de um limite das despesas correntes, em função do PIB. Foi incluído um dispositivo de limitação das despesas correntes em função do PIB. Se eu não me engano, era de 17%! Era alguma coisa acima da receita corrente líquida. Tinha um indicativo, um indicador de compromisso fiscal de manutenção de limites pras despesas correntes. E em contraposição, o Planejamento tinha uma proposta que era o seguinte: “Não. Vamos fixar um aumento de limite de investimento! Vamos definir uma trajetória de aumento de investimento! Porque precisamos dar solução aos problemas de instabilidade de financiamento, continuidade de investimento e queda do investimento público.” Então, o Governo precisa economizar pra gastar investimento! Essa é a tônica do discurso político, mas no fundo, de uma solução técnica para um problema constatado.

Entrevistador: Na área orçamentária, quais eram os principais problemas percebidos e que dificultavam a execução dos investimentos públicos programados?

Entrevistado: Um problema que se constatava era assim: o Governo não tinha uma modalidade, uma forma de assegurar, a partir de uma supervisão central, a liberação dos investimentos. A disponibilização dos recursos de investimento. Ou seja, o Governo Fernando Henrique chegou a ter alguns instrumentos, como o Avança Brasil; implantou, eu acho que o gerenciamento intensivo, que foi uma coisa um pouquinho mais...pouco já no finalzinho do Governo Fernando Henrique. Tentou voltar um pouco à questão do Avança Brasil, que não teve muita...Era uma carteira de projetos, na verdade. Na questão do Avança Brasil, você começou a ter uma...

o...perdão! O Avança Brasil, que foi o primeiro... iniciativa, e depois, o gerenciamento intensivo, onde você tentou implantar mecanismos de liberação orçamentária e financeira associado aos projetos. O Avança Brasil era mais um acompanhamento de execução de resultados. O gerenciamento intensivo já foi um embrião! Com o PPI, a ideia é que você tivesse...o primeiro PPI, ele teve que... antes do PAC...ele teve um princípio mais técnico. A Fazenda foi estudar alguns modelos de aprovação de carteira de projeto. Aperfeiçoou bastante, inclusive, fez um estudo nessa área, de análise de viabilidade econômica dos de projetos e tal. Tentou incorporar alguns elementos técnicos na época do PPI. E o princípio do PAC já...eu acho que juntou três coisas.

Esse conhecimento acumulado com relação à gestão de carteira, um compromisso político e um correspondente que foi, assim: “Bom! A gente também precisa, pra aumentar o investimento – tem muito elemento aí – a gente precisa também começar a trabalhar meta de resultado primário, pra que esses investimentos, uma vez que eles vão gerar acréscimos de renda etc., eles sejam também abatidos da meta de resultado primário.” Que ela era crescente nessa época. A gente chegou a conviver na época com uns 5... 5% ou 6% efetivo, de meta de resultado primário. Então, você imagina! Lá em 2013. Eu acho que a gente chegou a fazer 6, 5 e 85 de resultado primário. Hoje, se a gente fizer 1%...mas tudo isso, o que que aconteceu? Com aumento de investimento, então, a trajetória, ela assegurou de um lado, o aspecto macro da gestão orçamentária, que foi dizer assim: Vamos ampliar o espaço de investimento; isso não pode concorrer com a meta de resultado primário. Mas a gente precisa ter mecanismos de gerenciamento, a gente precisa ter mecanismos que assegurem a estabilidade do financiamento. E a adoção do que? De um modelo onde o Governo, a área central do Governo, passa a ter uma supervisão maior sobre o papel dos Ministérios na execução. Então, estritamente, a solução, eu acho que ela foi uma tentativa de fazer com que o Governo se aproximasse mais da execução. Visse mais as suas prioridades e avaliasse melhor as prioridades setoriais, até porque há fragmentação dos investimentos de infraestrutura. Ela é bastante grande. Uma estrutura administrativa, onde você tem um Ministério que executa estradas, outro que executa portos, outro que executa infraestrutura aeroviária. Então, você precisa compatibilizar realmente essa execução setorial através de uma visão de planejamento mais integrada, mais articulada sob o ponto de vista de integração desses investimentos.

Os problemas orçamentários – só pra te responder, então. Era assim: a dificuldade com que as prioridades, que eu via, assim, que as prioridades de Governo, se materializassem na execução. Então, o maior problema era fazer com que aquilo que era planejado pudesse efetivamente se materializar ao longo do processo de execução. E isso não era compatível com as prioridades ministeriais. Em um sistema político, onde você tem partidos, ministérios que são comandados por partidos, existem prioridades, de execução de obras que são setoriais. Então, esse convívio entre prioridades, eu diria que era um problema orçamentário, da gente poder atuar de forma mais efetiva no gerenciamento dos recursos de acordo com as finalidades e prioridades estabelecidas no nível central.

Entrevistador: Então, nessa linha, quais eram as alternativas de solução para esses problemas orçamentários identificados? Quais as alternativas que foram discutidas e foram implementadas para superar esses problemas?

Entrevistado: Eu diria que a primeira foi justamente esse de haver uma definição clara de Governo sobre o portfólio de projetos prioritários. Houve um primeiro momento de discussão muito intensa de prioridades no âmbito central do Governo, envolvendo Casa Civil, envolvendo Presidência da República, envolvendo os Ministros, em um nível realmente bastante alto de Governo, onde o elenco das prioridades, eu diria assim: a formação de certo consenso de que aqueles projetos tinham um relevo muito grande, uma importância muito grande pro desenvolvimento do País. A capacidade deles de alavancarem o desenvolvimento do País. Então, o primeiro momento as alternativas de solução foi assim: “tem que haver uma priorização”, um processo de prioridade. Porque onde tudo é prioritário, onde existem prioridades setoriais...prioridades centrais, você não consegue estabelecer realmente o rumo pros órgãos que planejam, pros órgãos que liberam recursos, pros diversos órgãos, que são responsáveis por fazer com que na ponta, a execução se dê! Então, você envolver, conseguir uma definição mais clara para todos de qual era o norte, quais eram os projetos que efetivamente através da construção de um portfólio. Uma segunda alternativa é o gerenciamento do fluxo orçamentário e financeiro.

Então, se viu que você não caberia deixar essa execução orçamentária e financeira simplesmente na mão dos Ministérios. Ou dependendo única e exclusivamente da locação dele de recursos ao longo do processo. Você precisaria constituir. E a alternativa foi uma alternativa definida de forma centralizada. Um bloco de recursos que foram carimbados pra essa finalidade e

pra essas prioridades. Definidos, inclusive, o nível de cada projeto no nível de cada ação a partir de discussões, envolvendo várias áreas técnicas de Governo: da área de Planejamento, Orçamento, execução financeira, e os executores, os próprios Ministérios. Então, a alternativa que foi vista foi justamente oferecer um mecanismo de gerenciamento de liberação de recurso. E, finalmente, a avaliação e acompanhamento. Você estabelecer um mecanismo de informações que propiciassem a você, informações muito mais precisas e, diga-se até *on line*. Algumas situações do nível de execução dos projetos. Então, a alternativa é assim: temos que fortalecer um sistema de acompanhamento, monitoramento da execução. E essas, eu digo, assim, foram, as opções, à época, pra adoção desse modelo.

Entrevistador: E uma questão, o PPI introduziu algumas flexibilidades na gestão orçamentária, a possibilidade de remanejar recursos com maior liberdade. Você atribuiu alguma importância para a execução?

Entrevistado: Foi! Com certeza! Eu acho que, assim, essa é uma das flexibilidades de remanejamento de recursos do PAC. E você tinha também algumas preservações na tramitação no Congresso. Então, por exemplo, cortes incidentes sobre o PAC não poderiam ser feitos pelo Congresso! Foi um trabalho político também do Governo, pra que você pudesse preservar essa carteira integralmente. E, além disso – como você me falou – eu posso, dentro da carteira, eu tenho autorizações de crédito, de remanejamento orçamentário mais flexíveis em relação às demais programações orçamentárias. Então, isso permite que o Governo faça ajustes da carteira em função do acompanhamento da execução, dos modelos de acompanhamento que permitem maximizar ou otimizar, na verdade, os recursos da carteira do PAC. Naturalmente, em função do próprio andamento das obras. Nessa obra não foi implantada, não houve a implantação de um processo...e eu posso, tendo em vista que a gente tem um modelo de execução anual. Eu diria que é um dos grandes obstáculos a melhoria da qualidade dos investimentos, da execução orçamentária, mas houve um modelo de gerenciamento e flexibilidade orçamentárias que permitiram uma melhor execução e otimização dos recursos da carteira.

Entrevistador: Quais foram os atores que predominavam na defesa dos blocos de alternativas apresentadas para a execução?

Entrevistado: É como eu te falei! Tinha o Tesouro Nacional, que tinha uma área muito importante, que começou, embrionariamente, a questão da análise da carteira do PPI, que foi

anterior ao PAC. Você teve a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, que começou a montar justamente essa proposta inicial, de carteira pro PAC discutir junto com Tesouro. A Secretaria de Orçamento Federal, na medida em que começou, como eu te falei: a atuar em cima das estimativas de custo, acompanhamento de execução de alguns projetos pra de certa forma, qualificar melhor esses projetos, quer dizer, o nível de execução deles; a Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, à época, e a Casa Civil teve um papel muito importante. Eu acho que a Subchefia de Articulação e Monitoramento participou também de forma muito intensa, conduzindo as discussões. E, claro, os atores políticos, como o envolvimento do Presidente, do Chefe da Casa Civil, do Ministro do Planejamento, do Ministro da Fazenda. Houve realmente um nível muito alto, elevado aí, de órgão, dos órgãos centrais. Paralelamente, os órgãos setoriais também foram chamados em um segundo momento pra que pudessem participar da discussão da carteira e também do portfólio de projetos que entraram na primeira versão, mais do PAC. O PPI foi um pouco mais fechado nos órgãos centrais, em função de uma visão – eu diria que – até predominantemente técnica em um primeiro momento. O PPI teve uma visão predominantemente mais técnica. Já o PAC, se apropriou de elementos do PPI, mas ampliou realmente a discussão e o escopo de uma forma mais participativa com relação a projetos e a iniciativas que deveriam integrar a carteira de investimento.

Entrevistador: Quais as alterações as inovações na gestão orçamentária introduzidas pelo PPI-PAC que sofreram o maior apoio e as de maior oposição e por quê?

Entrevistado: No PPI, em particular, uma vez que o elemento do PPI, ele era muito técnico, ou seja, era uma visão de viabilidade econômica, impacto dos projetos sobre o desenvolvimento do País, potencial de geração de produto e etc., eram realmente elementos bastante técnicos, apropriados ao modelo de escolha do PPI. Você teve no PPI um grande embate entre técnicos e políticos. Porque não necessariamente um Projeto que traz um retorno econômico, é um projeto que politicamente venha a ser importante pro Governo, sob o ponto de vista de retorno, de apoio, inclusive, eu esqueci de um ator importante no PAC – depois, posteriormente, no PAC – são os Governadores. A discussão da parte mais participativa envolvendo, inclusive, aqueles que são os beneficiários da atuação no Governo em nível local, que são os Governadores e Prefeitos, aonde você teve um envolvimento muito amplo.

Eu participei de discussões do PAC também pelo lado de Estados, e foram discussões muito bem conduzidas na época, pela Casa Civil, sob o ponto de vista de propostas de prioridade local, e discussões envolvendo Prefeitos, Governadores. Participei de vários eventos aonde o PAC realmente ampliou o leque de participação de outros de outras esferas de Governo. Então, o PPI – voltando um pouquinho, assim, a alguns níveis de embate ali...o PPI teve uma característica, na minha visão, um pouco de embate técnico, político aonde, inclusive, ele não teve continuidade. Ele teve um pouco de dificuldade de vencer como modelo. O PAC, ao contrário, ele já teve um nível de compromisso político, de necessidade de que aquilo fosse demonstrado como um programa de Governo, ganhou agenda política. Então, isso realmente materializou um nível muito menor de conflito e um pouco mais capacidade de articulação de contar com agentes.

Entrevistado: Mas eu não sei se eu estou te respondendo...

Entrevistador: Eu acho que... Não. Está tranquilo. É...

Entrevistado: É?

Entrevistador: Talvez tenha antecipado até um pouquinho a próxima pergunta...

Entrevistado: Tá!

Entrevistador: Que é: quais foram os acontecimentos do contexto político que influenciaram a decisão do Governo de fazer o PAC?

Entrevistado: Eu acho que é justamente isso! A constatação de um Governo, que ele... do Governo, primeiro, que ele saía de um ano de recessão muito forte, 2003-2004, uma pequena recuperação da capacidade fiscal do Governo. A visão de que aquilo poderia realmente ser entendido como uma marca de Governo. O Governo poderia deixar uma marca muito forte através de uma política fiscal diferenciada, em relação a outros Governos. De aumento da capacidade de investimento. De uma visão do Governo, que ele tinha que atuar mais diretamente sob o ponto de vista da execução. E, então, entendo que o grande fato aí foi a inclusão na agenda do Governo. A inclusão na agenda de Governo de um elemento de definição de projetos. De carteira, de priorização. Então, isso eu diria que foi o grande ponto aí, que fez o PAC ganhar outra conotação. Ele acabou sendo realmente entendido como um programa de Governo, uma

marca de Governo; o investimento entrou na agenda; o investimento público entrou na agenda. Na agenda do Governo.

Entrevistador: Como foi a atuação dos empreendedores de políticas públicas para colocar o PAC na pauta de decisão governamental? Ou seja, principalmente no que diz respeito à necessidade de fazer alteração na gestão orçamentária para a execução dos investimentos?

Entrevistado: Eu acho que houve, assim, algumas lideranças muito importantes nessa época, tanto na Casa Civil quanto no Ministério do Planejamento, quando na Fazenda, que apesar de ter uma visão um pouco mais técnica, tinham, entenderam que aquilo era, sob o ponto de vista técnico, importante. O Governo precisava recuperar o seu nível de capacidade de investimento. E melhorar a qualidade dos seus investimentos. Então, eu digo que foi fundamental o papel de algumas lideranças técnicas, tanto no Tesouro Nacional quanto no Planejamento, tanto no orçamento e na Casa Civil para formar um pouco... assim! Ajudar na formação de uma visão... na Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento...auxiliar nessa formação de uma visão de que a gente precisava melhorar a qualidade dos investimentos, a gente precisava fazer com que a despesa pública, ela deixasse, a gestão Orçamentária deixasse de ser baseado em um aspecto meramente incremental. E que a gente pudesse ter, para os investimentos, um conceito de prioridades, de projetos, o que era muito, diria assim, era pouco presente na gestão orçamentária essa preocupação. Então, eu entendo que vieram lideranças técnicas que contribuíram de forma muito intensa pra formar uma visão...e eu diria, assim, há um conjunto, em alguns aspectos, ela tinha objetivos muito comuns entre esse grupo. Eu até diria que eram maiores as convergências do que as divergências.

Entrevistador: Você poderia citar um exemplo de como que era manifestado o apoio a determinado tipo de decisões, de propostas de inovação na área orçamentária para ajudar a implementar, aumentar o nível de execução dos investimentos?

Entrevistado: Sob o ponto de vista político, assim? Apoio político ou técnico?

Entrevistador: Ou político ou técnico!

Entrevistado: É?

Entrevistador: Não faz diferença!

Entrevistado: Tá! Eu acho que, assim, um exemplo, de como era. Eu acho que, assim, eram tratadas de forma muito...não havia resistência técnica na implementação. Elas nasciam, às vezes, dos próprios técnicos. Então, teve muitas dessas soluções que elas eram tratadas no nível técnico mesmo. Ou seja, partiam do nível técnico, soluções e alternativas pra melhor, gestão e flexibilidade...até dessa carteira do PAC. Em outras situações, elas vinham realmente do nível político. Eram bem aceitas. Não tinham...eu diria que não havia uma resistência do nível técnico; uma oposição, assim entre visões, assim, do mundo técnico e político sob o ponto de vista de flexibilidades que deveriam ser implementadas pra execução dos projetos pra implementação desses instrumentos de gestão. Eu entendo que elas foram, talvez, as maiores resistências ou maiores pontos de conflito tenha sido, assim, entre nível central e nível local...setorial, perdão, de Governo. Ou seja, a visão de que isso era uma invasão em cima de uma política setorial. Havia certa centralização da gestão orçamentária e financeira, em contraposição com a autonomia setorial para a escolha das prioridades. Então, eu diria que talvez aí houvesse sim um maior nível de conflito, muito embora, as medidas de flexibilidades são sempre bem pra todos os lados, pra quem executa, pra quem programa, mas, os maiores conflitos que eu entendo terem ocorrido sejam nessa discussão de prioridades. Mas um... Assim! Eu diria, um conflito saudável, até porque gerava realmente uma melhoria da qualidade da informação para a tomada de decisão. Então, até nesse nível, eu acho que foi bastante saudável!

Entrevistador: Em sua opinião quem e porque foi o maior empreendedor político das alterações na gestão orçamentária introduzida pelo PAC?

Entrevistado: Eu diria que, à época...é difícil identificar, assim...uma liderança acima, mas eu acho que o papel fundamental é da Casa Civil! Eu entendo que o papel da Casa Civil foi muito importante pra que a gente pudesse assegurar...primeiro de que você tinha uma... eu diria, assim, uma visão de Governo que deveria ser adotada pra efeito da gestão da carteira, do que que entra e do que que não entra. Apesar do Planejamento estar junto à Presidência da República e em outras ocasiões, onde modelos de planejamento pressupunham que o Planejamento estava diretamente vinculado ao Gabinete do Presidente, os modelos aonde o Planejamento, essa visão de que você tem uma gestão de Planejamento mais centralizada e etc., próxima do Gabinete, mesmo não estando isso lá presente. A Casa Civil assumiu essa função, essa responsabilidade, chamou como apoio, uso muito bem como suporte seus órgãos de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento e da Fazenda pra suportar a construção desse modelo. Então, ela fez realmente uma

costura muito importante desse nível técnico e pra fora, pros Ministérios. Então, eu diria que o papel ali, a maior liderança, eu atribuo o peso realmente à Casa Civil, ao mesmo tempo em que assumiu posturas perante o Congresso, de defender posicionamentos de flexibilidade com relação a operações e ao modelo de gestão orçamentária! Então, eu diria que realmente a maior liderança eu atribuo, nessa época, à Casa Civil. A condução do conjunto de iniciativas pra que você tivesse sucesso na implantação dos modelos técnicos e na discussão política, inclusive, do PAC! Ela coordenou...a Casa Civil, coordenou todas as discussões com Estados e Municípios, em conjunto com os seus órgãos, de Planejamento e Orçamento e Ministérios como o Planejamento e Fazenda, mas ela tinha esse protagonismo!

Entrevistador: Quem você acha importante ser entrevistado para a minha pesquisa?

Entrevistado: Então, colocando nessa época, eu acho que seria muito importante as pessoas que participaram do início ali daquele processo. Eu recomendaria o Daniel Sigelman, que foi uma das pessoas na época foi constituído um núcleo na Secretaria do Tesouro Nacional, que era embrionário do PPI. Eles estudaram vários mecanismos de análise de projetos, tinham uma proposta de alguns projetos etc. Foram embrionários do PPI. O Tarcísio Godoi: foi Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional, que coordenava essas iniciativas no âmbito do Tesouro, de análise de investimento. No Planejamento você tem uma pessoa que ajudou muito na constituição inicial dessa carteira: foi o Ariel Pares. Ele trabalhou muito nisso! O Carrara. Não lembro o nome do Carrara! O primeiro nome!

Entrevistador: Ernesto Carrara.

Entrevistado: Ernesto Carrara. Que ele também estava junto nessa discussão inicial, que eu me lembro das pessoas. O João Bernardo Bringel, que era Secretário Executivo; coordenava as atividades de SOF e SPI. Na Casa Civil, o Afonso, você já deve... Já deve estar na sua lista também. O Afonso tinha um papel muito importante nessas discussões. A Miriam...a Ministra Miriam Belchior, como Subchefe de Articulação e Monitoramento; e, a pessoa que... o protagonismo maior, mas vai ser difícil você entrevistar.

Entrevistador: Sei quem é!

Entrevistado: A Ministra da Casa Civil à época, a Ministra Dilma, que teve realmente um papel muito importante! Posteriormente, teve também uma participação o diretor, hoje, lá da.... o Maurício, que é diretor lá da SEPAC.

Entrevistador: O Maurício Muniz?

Entrevistado: O Maurício Muniz, que participou pela Casa Civil junto com a Miriam Belchior, justamente ele era a contraparte da área de infraestrutura na Casa Civil. Então, ele teve uma participação muito grande no elenco ali dos projetos no acompanhamento de alguns projetos de infraestrutura que deveriam ser incluídos, olhando mais a área de infraestrutura mesmo: estradas, rodovias e etc. Então, nesse rol aí, você já tem uma boa...

Entrevistador: Agradeço imensamente e ao mesmo tempo abro a palavra, sem nenhuma pergunta, para qualquer coisa que você queira colocar!

Entrevistado: Eu citei alguns aspectos...eu acho que a gente evoluiu pouco e deve! Inclusive, a Ministra do Planejamento citou isso há pouco...foi na posse do Secretário de Orçamento Federal. O último agora. É...da necessidade do Planejamento se debruçar sobre uma solução de plurianualidade aplicada ao orçamento. Talvez esse seja um dos pontos aí...tem um estudo que foi feito até à época, muito ali, assim, de diagnóstico de investimento feito a... e... Pois... Acho que foi na época que o Afonso era Secretário, sobre – da SPI – de modelo sobre investimento público, onde previa...tinha umas medidas que estavam sendo estudadas, como, por exemplo, orçamento plurianual para investimentos, uma programação de um orçamento de dois a três anos de investimento etc. Então, eu acho que a plurianualidade aos investimentos ainda é um tema... Assim: é um grande desafio ainda pra gestão do orçamento. Isso traria realmente, eu acho que foi um elemento que a gente conseguiu melhorar na gestão, mas ainda não como um modelo, que deva ser, que orçamento...apesar do PPA trazer aquelas características de dimensionamento, ele realmente não conseguiu suprir...eu acho essa é a grande deficiência na nossa gestão de investimentos, que é a necessidade de aprovação anual de cada investimento, e não você prever já que um projeto, quando entra, ele possa ter assegurado o fluxo de recursos ao longo...necessários à execução. O cumprimento da sua do produto final. Então, esse eu diria que ainda é um ponto que tem que se ainda debruçar bastante os órgãos de Governo. E eu acho que é uma tarefa mais técnica até do que política. Até acho que é uma tarefa que é uma tarefa mais técnica do que política, dos órgãos técnicos, como o de Orçamento, como o Ministério do Planejamento, envolvendo o Planeja... o SPI, envolvendo o planejamento...tem – eu acho – que um dever a ser cumprido, ainda com relação à melhoria técnica, que é justamente a questão da plurianualidade dos investimentos. Do crédito orçamentário para cada plurianualidade. E apesar da... E na

questão do protagonismo – que eu também queria levantar...levantar mais um assunto importante é o protagonismo da Casa Civil, talvez eu tenha até me esquecido a época, mas ele foi muito importante! Ele cobrava realmente do Planejamento e da Fazenda soluções pra isso. Então, eu até diria, assim, que eu lembro que a gente...eu conversava muito com o Ariel, à época, que era Secretário do Planejamento e eu dizia: “Ariel! Na ausência de solução técnica, as soluções políticas vão cair nas nossas cabeças!” Então não adianta a gente querer pensar que a gente vai ter uma solução, a gente tem que exercer o nosso papel de identificar uma carteira, de identificar bons projetos etc. Porque senão as coisas vão vir de cima pra baixo, sem crivo da melhor oportunidade. Não é? De como isso pode...ser melhorado. E eu, como também estive do lado de cá tentando, participando desse processo de formação de carteira, de formação de alguns instrumentos, estive do lado de lá, nos Estados, a partir das propostas de participação dos Estados. E apresentação de projetos a União, Estados e Municípios, precisam fortalecer de uma forma muito importante a sua capacidade de projetos! Então, isso é uma deficiência realmente muito grande de todo o sistema. E até o final, uma espécie de crítica ao PAC. Você tem realmente projetos que tem uma capacidade de execução – você identifica que eles têm – mas, você, às vezes, as soluções técnicas, elas podem não ser as melhores pra aquele tipo de problema.

Então, isso a gente deixou de uma forma muito clara na execução na ponta! Você diz assim: “Bom! Precisa apresentar processos... projetos ao PAC!” O Estado, a empresa de saneamento não tem muita capacidade, e o que ela faz? Ela pega lá, resgata um projeto que estava parado há quinze anos, porque você teve um...tem um acúmulo muito grande de projetos nos Estados e Municípios. E diz assim: “Bom! Então, tira o pó da gaveta, atualiza os valores aí e manda pra frente!” Ou seja, você ainda tem problemas na escolha do investimento. No processo de escolha do investimento! E não da prioridade. Eu acho que a gente avançou muito no PAC, em dizer assim: “Vamos tratar isso como prioridade?” Como que esse tipo de investimento se integra com isso. Como que a gente alavanca a capacidade dos órgãos de executar? Como a gente garante dinheiro?

Mas, a base técnica, ela é muito frágil ainda. Ela é muito frágil. Ela precisa de um aperfeiçoamento na ponta. Nessas propostas de solução de alternativas de melhoria da qualidade dos investimentos que foram feitos à época. Se você puder resgatar realmente esse estudo no âmbito do Ministério do Planejamento. É um estudo muito complexo, mas eram algumas medidas, tinham, inclusive, uma proposta de estruturação de uma empresa de projetos no âmbito

do Governo Federal. Que seria responsável por fazer. Ou seja, você tirar isso de dentro do DNIT, que é um órgão estritamente executor. Tirar o projeto de dentro da área, por exemplo, rodoviária. Por quê? Você asseguraria aí um critério mais isento e técnicos de escolha de projetos, de capacidade. Ou seja, o projeto só sai dali quando ele tem realmente uma identificação muito clara dos aspectos, de engenharia, de custo etc. E não adianta você só assegurar recurso financeiro se não vai assegurar a qualidade do projeto. A qualidade do investimento. É claro que o espaço foi importantíssimo. Mas a gente precisa trabalhar muito nos critérios técnicos realmente de escolha de projetos, do que entra...essa é a melhor opção pra isso? E essa discussão, ela é um pouquinho contaminada pelas escolhas locais. Uma vez que o PAC é um modelo central de execução de projetos. Então, você acaba sendo contaminado por questões de negociação local. É um aspecto político. Essa obra é importante. Agora, essa obra é importante ou seria mais importante eu fazer outro tipo? Ah! É que essa eu já tenho um projeto. Então, é um pouco disso, que eu acho que um ponto que deveria ser aperfeiçoado no modelo do PAC. As bases técnicas. A escolha dos projetos. Um pouco mais de profissionalismo, de capacidade. De investimento na capacidade de profissionalismo das áreas que são responsáveis por formulação e pela execução dos projetos.

ENTREVISTA 2

Entrevistador: Quais foram os trabalhos que realizou, coordenou, discussões em que participou que contribuíram pra formulação desses programas?

Entrevistado: Então! Eu acho que ali a gente teve, na Casa Civil, em especial, três momentos. O primeiro, das metas presidenciais, onde a gente já tinha lá dividido, um conjunto de ações ou de programas ou até de empreendimentos bem desigual, dependendo do setor que a gente já monitorava. Depois o PPI, em paralelo até às metas presidenciais, que as metas foram até 2007. Na área de infraestrutura ficou trabalhando as duas coisas em paralelo, e depois, o PAC. Então! Em qualquer uma delas, era basicamente, assim, você estrutura junto aos Ministérios, os executores, os finalísticos, e Fazenda e Planejamento, tanto na parte da definição de quais eram as metas ou quais eram as ações acompanhadas tanto pelo PPI quanto o PAC, e depois vem o acompanhamento disso. Então, é basicamente um trabalho em cada uma delas, de primeiro, eu acho que é de fazer o desenho, o arranjo. O que definia e como estruturar, pensar, definir a metodologia do acompanhamento. E depois o monitoramento em si, já que uma vez estava definido qual era o escopo e a abrangência do trabalho. E aí, é basicamente um trabalho de estar fazendo a articulação dos diversos atores e em processo de reunião.

Entrevistador: De certa forma, aproveitaram de alguma experiência anterior ou essa lógica de atuação, de organização do trabalho, vocês tiveram que realmente criar, fazer uma inovação?!

Entrevistado: Então! Tentando pensar aqui cada uma delas, a fase lá das metas presidenciais, eu acho que aí vem um pouco toda experiência do Governo Federal, seja o Brasil em Ação, Avança Brasil é o histórico de planejamento do Governo Federal. Tanto dos setoriais quanto dos...eu acho que, de certa forma contribui, porque a hora em que você chama os órgãos pra conversar, todo mundo já acaba tendo um pouco...a estrutura do que que é um desenho de uma ação, de um programa. Outra influência, acho que grande na época é um pouco, eu acho que como tinha um sistema na Presidência, que era o SIGOV, que ainda tem, eu acho que a experiência era PNUD, no acompanhamento dos outros países aqui da América Latina não lembro se era talvez mais o Chile, eu não lembro qual deles, que tinham estruturado o SIGOV. E ele já tinha um módulo, no caso das metas presidenciais. Então, eu acho que isso também foi uma contribuição, e acho que talvez outra vertente, assim, tenha sido as experiências dos Governos locais. Em especial, os

municipais, que em algum nível ali, mais até em função das pessoas, da Miriam, da experiência dela em Santo André. Talvez da Teresa, no Rio Grande do Sul. Então, algumas experiências em Governos das administrações do PT, eu acho que juntava um pouco disso tudo, e aí, não fica difícil saber. E um pouco também, eu acho que pela demanda do que ia pautando o Presidente, que desde, tanto das metas presidenciais, quanto do PPI e PAC, ele, o tempo inteiro, acompanhou e ia demandando de acordo com a visão dele. Então, eu acho que junte aí todas as...

Entrevistador: Quais eram os principais problemas que dificultavam a execução dos investimentos públicos naquela época?

Entrevistado: Então, talvez se você pode continuar separando os três momentos?

Entrevistador: Pode.

Entrevistado: Pode ser?

Entrevistador: Fica a vontade!

Entrevistado: Então! É que acho que teve um primeiro momento, assim, que é o final de 2003, início de 2004 que, ainda do ponto de vista do recurso, não tinha nenhuma mudança. 2003, um ano difícilíssimo, assim, sem praticamente nenhum investimento, eu acho que deve ter sido o ano mais baixo de investimento do Governo. Mas, na virada de 2003 pra 2004, eu acho que aí, pelo menos do ponto de vista não de recurso, mas da importância e da preocupação com o setor, eu acho que já acende uma primeira luzinha vermelha lá, pelo Presidente, que ainda não consegue ter uma priorização do ponto de vista de recurso, mas já consegue ver que era preciso, no mínimo definir pra cada Ministério algumas ações de priorizar e fazer um acompanhamento, porque senão não saíam as metas presidenciais.

Depois, a experiência do PPI, que eu acho que, talvez, nesse intervalo, assim, tiveram as metas. E aí, era um pouco na medida em que apareciam, acho que as pressões do setor, às vezes do próprio Ministério e às vezes do próprio do próprio setor empresarial. A única coisa, que, talvez, nesse período das metas teve alguma estruturação foi a tal da Agenda Portos, que acho que é 2004, antes do PPI, que tinha toda uma expectativa aí do setor, que a gente ia ter um... em função do aumento da safra, e ia ter um gargalo grande dos portos, e aí, o Presidente pede pra gente organizar o que que seriam algumas ações pra evitar esse colapso lá dos portos. E aí, eu acho que este talvez seja o primeiro trabalho, assim, anterior ao PPI, aonde você pega MDIC,

Fazenda, nós na Casa Civil, e o Ministério dos Transportes, que na época era o responsável, tentando identificar algumas ações. O PPI, aí já talvez até tenha aparecido lá nas suas entrevistas, assim. Ele foi uma iniciativa, inicialmente, do Ministério da Fazenda. Eu estava tentando até lembrar aqui como é que foi, quem que foi, ali, a área do Afonso ou se alguém trouxe pra gente na SAM.

O Ministro na época lá da Fazenda, o Palocci, fez o ofício pros Ministérios pedindo que eles relacionassem alguns projetos, talvez até por pedido do Presidente, e que haveria esses projetos, que teriam um tratamento diferenciado e tal. Tenho até que tentar recuperar pra ver o teor; como é que exatamente ele fala. Mas, era pra ser uma iniciativa do Ministério da Fazenda, onde ele tentaria, já provavelmente, a partir de conversas com...não lembro na época quais as instituições financeiras, Banco Mundial ou FMI, um pouco nessa lógica do superávit primário. De poder abater da meta o investimento em infraestrutura, desde que esses investimentos estivessem retorno financeiro maior do que o superávit primário. E aí, em algum momento, alguém não sei se trazido pelos Ministérios setoriais, essa preocupação da Fazenda é que meio que chamou a atenção lá da Casa Civil, e aí viu que era preciso ir além de uma preocupação só da Fazenda. Nessa relação lá do superávit primário, fiscal. Então, aí é que entrou Fazenda, Casa Civil e Planejamento a partir dessa demanda da Fazenda e acho que deu um arranjo e uma dimensão maior do que se esperava. E a partir daí, se constituiu, um grupo coordenador etc. Mas, um limite, na época, pra gente, enorme que era, acho que uns três bilhões ou cinco bi pros três anos? Três pros dois?

Entrevistador: É. O início foi dois e setecentos. Alguma coisa assim!

Entrevistado: É. Por volta de três. E pra você fazer essa discussão com os Ministérios, do ponto de vista da infraestrutura, que era importante, o que estava disponível. O que você tinha de projeto, mas sempre sobre uma ótica muito, vamos dizer, assim, o corte, o critério lá da seleção, muito forte, da taxa interna de retorno. Se não demonstrasse, se a Fazenda não concordasse que tivesse uma TIR maior do que o rendimento financeiro lá dos...ela não estaria enquadrada, por mais importante que fosse pra infraestrutura ou pro desenvolvimento regional. E o PAC, aí é basicamente é uma demanda do Presidente Lula, ao terminar as eleições ele declara, que não ia fazer um segundo mandato sem provocar uma mudança maior, no crescimento do país, no desenvolvimento da infraestrutura necessária pra esse crescimento como tinha sido no Governo

anterior, e aí determinar pra Casa Civil – e aí, já com a mudança lá na Casa Civil, já era a Ministra era a Dilma – que se você tivesse realmente um grande investimento na área de infraestrutura. E aí, é uma determinação dele. E entra tanto a experiência que a gente tinha do PPI quanto da própria demanda dele e a visão na época da Dilma, na experiência dela, de monitorar ações e programas, e dá uma dimensão aí bem maior do que o PPI.

Entrevistador: Na área orçamentária, especificamente, quais eram os principais problemas que dificultavam a execução e como é que eram as discussões dessa necessidade de fazer a alteração na execução orçamentária?

Entrevistado: Estou tentando lembrar aqui! Na área orçamentária, eu acho que aí, não sei em qual período, ou se foi todos eles! Eu não lembro. É uma questão que eu acho que era a questão do remanejamento que só vem com a maior flexibilidade com o PAC. Mesmo com o PPI, não me lembro de a gente ter conseguido fazer uma regra diferenciada de remanejamento que tem um pouco mais de flexibilidade – você tanto premiar quanto, não é exatamente punir, mas retirar recurso daqueles que não tiveram andamento. Então, eu acho que essa mudança, se eu não estiver errado, veio com os 30%, né?!

Entrevistador: Veio com 30% do PAC.

Entrevistado: Como foi com o PAC, né?! Então, na época do PPI é permanecia. A outra dificuldade era de ser... eu acho que da gente ter... é a questão lá das ações amplas ou o acompanhamento mais detalhado do empreendimento. Essa eu acho que é uma questão aí que passou por todos eles e é assim, do ponto de vista do monitoramento, eu acho que quanto mais específica for você consegue ter uma melhor garantia da execução naquela ação específica que você está apoiando; tem um monitoramento mais detalhado e tal. Então, acho que algumas vezes, a gente caminhou muito nesse sentido, de ter cada ação muito bem descrita e detalhada pra você engessar o órgão executor e facilitar, do ponto de vista orçamentário, o acompanhamento. Do outro lado, ao mesmo tempo, na hora de se poderem fazer as correções ou adequações ao longo do processo, isso dificulta. Então, acho que sempre essa dúvida. O que é melhor? Você ter uma ação mais genérica, pra ter dar mais flexibilidade, mas, ao mesmo tempo, se ela é muito genérica, como é que eu faço o monitoramento? Então, eu acho que a gente ficou variando entre uma e outra, dependendo aí do momento e do tipo de ação. E talvez, acho que encontrando alguns caminhos de que, do ponto de vista da lei talvez seja importante você ter um pouco mais de

abrangência e de ela precisa ser um pouco mais geral e, internamente, nos mecanismos aí orçamentários você ter uma possibilidade de fazer as marcações e o acompanhamento mais detalhado. Mas isso não te criando um engessamento que te obrigue a fazer alterações, principalmente, que necessitam aí do encaminhamento pro Congresso etc. Mas, acho que esse equilíbrio, talvez, assim, do ponto de vista da gestão e não da lei você poder fazer o detalhamento e o acompanhamento mais específico de cada obra, a marcação e a execução do gasto em cada obra, mas ele não ser um engessamento que te obrigue a ter que fazer decretos ou até projeto de lei.

Entrevistador: Quais foram os acontecimentos no contexto político que influenciaram a decisão de o Governo lançar o PAC?

Entrevistado: Acho que primeiro essa avaliação do Presidente Lula, em especial, eu acho que a contribuição maior aí é a dele, viu! De reconhecer que o Brasil tinha que dar um salto em termos de crescimento. Em termos de PIB e que era preciso, então, ter um conjunto bem maior de investimento, de ações e uma proteção delas do ponto de vista de recurso pra poder executar. Eu acho que aí não era só orçamentário. Uma parte, acho que também uma definição e um controle maior do Governo sobre as estatais. E do resto das ações que o Governo tem mesmo pro setor privado, aqueles empreendimentos que mesmo executados pelo setor privado, depende de alguma ação do Governo e que também precisariam estar definidos pra que o Governo, de certa forma, contribuísse pra que eles acontecessem. E tanto do ponto de vista do licenciamento e financiamento, que são ações que o Governo tinha que tomar, mesmo que o empreendimento sendo privado pra que ele pudesse acontecer. Então, eu acho que contribuiu muito o processo de avaliação interna do Governo. Do primeiro mandato, o processo eleitoral, mas muito capitaneado aí pelo Presidente, em primeiro lugar, e que depois pela Dilma, na Casa Civil, a avaliação de que você tinha que fazer um segundo mandato diferenciado do primeiro.

Entrevistador: Em sua opinião, quais foram os empreendedores políticos que facilitam o lançamento do PAC?

Entrevistado: Ah! Vou pensar aqui nas pessoas primeiro, né? Então, o papel fundamental é primeiro do próprio Presidente. Depois, eu acho que aqui, a Miriam. A Ministra Miriam, sempre o tempo inteiro tanto no primeiro quanto no segundo, e agora, no Governo Dilma, essa preocupação dela e a experiência de trazer aqui a questão do monitoramento, da definição, de ter

clareza. Do Governo desde o Presidente até o conjunto do Governo de definir as suas prioridades, definir meta, objetivo, recurso, etc. Então, eu acho que o papel dela, eu acho que foi fundamental em todo esse processo. Eu acho que apesar, ali, de ter saído da área de infraestrutura, o papel da Teresa também, da Teresa Campelo. Eu acho que é porque desde a época que estava na assessoria especial lá do Presidente, em 2003 e 2004, era basicamente um núcleo pequenininho.

Que era a Miriam, sempre chefiando e depois aos adjuntos, que eram a Teresa, a Iranete e eu. E apesar de mais ou menos ter uma separação entre a gente lá. A Teresa sempre ficou mais com a parte da economia, a Iranete com a social, e eu com a infra, mas como era uma equipe pequena, sempre tinha uma troca. E, às vezes, dependia muito da experiência anterior de cada um. Então, a Teresa até, eu não lembro até que ano, talvez 2006, início de 2006, por exemplo, esse setor da energia, é ela que acompanhava todo o estoque lá das hidrelétricas que tinham sido leiloadas pelo Governo do Fernando Henrique, e não tinham licença prévia. Tinham um estoque grande de hidrelétricas e a condução desse processo, de tentar viabilizar essas hidrelétricas, vinha dela pela relação que ela tinha com a Dilma lá no Governo do Rio Grande do Sul ou aqui no Ministério. Então toda essa fase inicial no setor de energia, eu acho que até a entrada do PAC, ou seja, ele era muito o papel dela, que então, como eu tinha uma passagem pelo MEC, apesar de estar na área social, eu acabava acompanhando o MEC; então, apesar de ela estar lá. Depois, na hora que a gente estruturou melhor a SAM o PAC estava comigo, mas principalmente no setor de energia, ela teve um papel, nesse sentido, de um agente político importante de ajudar a estruturar. E o Afonso, na Casa Civil tanto no PPI quanto no PAC, também eu acho que foi outro ator importante, com a experiência que tinha do Governo Federal, e depois vindo aqui pro Planejamento. Eu acho que foi uma pessoa que teve um papel importante na estruturação e na discussão do acompanhamento.

Do ponto de vista de financiamento, aí, eu acho que o papel dos bancos. Em especial, do BNDES. Aí eu não lembro, talvez, no primeiro período, tenha sido o Guido lá no BNDES, e depois o próprio Luciano de reconhecer a importância principalmente pros...eu acho que na época já tinha essa preocupação tanto dos empreendimentos privados do setor elétrico, quanto das concessões. E a Presidenta, na época, Ministra da Casa Civil, a Dilma, principalmente no PAC com o desenho, a escolha dos empreendimentos, a definição, essa definição, que a gente conversava agora há pouco, do balanço quadrimestral, que era prestação de contas; o arranjo, que a gente chamava dos eixos. A concepção dos eixos e a própria, vamos dizer assim, disputa

pelos recursos. Eu acho que ela teve um papel fundamental. E a outra coisa, eu acho que é esse papel de conseguir de um lado, eu acho que é os diversos Ministérios, não só o Planejamento, a Casa Civil e Fazenda, como os próprios Ministérios setoriais. Como é que você consegue fazer essa articulação pra que todos se sintam envolvidos, contribuindo. E, ao mesmo tempo, ter uma capacidade de liderança e determinação sobre eles. E aí, eu acho que esse estilo forte, duro de estar gerenciando, eu acho que foi fundamental pra poder se. Definir e garantir que os Ministérios, de fato, tivessem executando e tivessem se reportando à Casa Civil e em última instância...então, eu acho que aí já teve o Presidente.

Entrevistador: Eu queria que você me falasse dois, três nomes que você ache importante para minha pesquisa; importante para eu entrevistar?

Entrevistado: Eu acho que você devia tentar o Ex-presidente, o Lula. Eu acho que pela Clara, até a gente podia chegar. Eu acho que seria bem... superimportante que você conseguisse...a Presidenta, que eu acho que vai ser difícil, a Miriam, que eu acho importantíssimo, que você conseguisse.

Entrevistador: Conto com a sua ajuda, inclusive!

Entrevistado: Com o Afonso, a Célia, que você já fez. Acho que você devia tentar também o Guido, o Paulo. Eu acho que uma conversa com os bancos, eu acho que valia a pena. E eu acho que outra coisa, Cilair, que não sei se foge do seu foco, mas um pouco de como é que as estatais entraram nesse processo, como é que elas viram, em especial, eu acho que a Petrobrás. Como é que uma grande estatal desse porte, às vezes, mais forte e com o orçamento maior que o Governo. Brincando dentro do Governo, é conhecida aí como a nação amiga, né! O pessoal brincava. E se enquadrava. Que vantagens que ela, além da determinação do Presidente, na época da Ministra Dilma, como é que ela se enquadrava em um programa, né?! Pelo peso que ela tem dentro do PAC. Eu acho que valia aí uma conversa com o Gabriele, talvez! Como é que foi esse embate e no BNDES, por exemplo, quem manda no BNDES? Eu acho que devia tentar o Luciano mesmo! Porque depois, em nível de diretorias, assim, quem acompanhou, eu acho que de um lado, da área social, o Elvio. E da área de infra, o Vagner. Se você não conseguir o Luciano, eu acho que os dois seriam interessantes pra ver como é que a mudança do... A Caixa, que eu também acho que é outra instituição financeira que não só com a questão do financiamento, mas também do apoio gerencial e toda a mudança que a Caixa fez pra dar suporte. E acho que o Jorge. O Jorge e o

Urbano, eu acho que são duas pessoas...O Jorge Hereda e o Urbano, que é o diretor. É... Deixa eu pensar mais aqui! Nos Ministérios, os executores, que são também pra você pegar é o Paulo Sérgio, dos Transportes. Lá no Minas e Energia, pra você pegar uma pessoa, assim, que passou por todos, eu acho que valia a pena você falar com o Romário, que é o... você sabe quem? Deixa eu ver quem mais aqui! As Cidades é que vai ser difícil, viu!

O Manuel. Eu acho que o Manuel e a Inês. Eu acho que são as duas pessoas que pegaram todos os períodos. Na Integração, eu acho que é mais difícil ainda. A descontinuidade ali, eu acho que foi grande. Eu acho que pegar todos os períodos ali vai ser difícil. Porque você tem o Irani, que acompanhou o PAC, mas acompanhou o PAC II. Que tenha acompanhado o I e o II é difícil! Que é outro Ministério importante! Deixa eu ver quem mais! Cidades, Transportes, Energia, Integração...os outros, eu acho que são menores aí nesse processo.

Entrevistador: Sim.

Entrevistado: Porto. Aeroporto. Deixa eu ver! Então, aí do lado da execução você pegando quem são os atores, é essa questão da coordenação. Dos Ministérios aí, Planejamento, Fazenda e Casa Civil, eu acho que você podia pegar o Daniel Sigelman, que aí, vem desde o PPI. Eu acho que ali da Fazenda, talvez seja a pessoa... É... Mas já está na sua lista!

Entrevistador: Está! Eu estou tentando contato com ele.

Entrevistado: É.

Entrevistador: Não consegui ainda, mas estou tentando contato.

Entrevistado: É. E aí, não sei se está dentro da sua avaliação, mas são as outras áreas que interferem no processo, que ajudam a desenrolar ou a segurar os empreendimentos, que é a FUNAI, o IBAMA. A FUNAI tem uma descontinuidade grande. Vai ficar difícil você pegar uma pessoa lá. Mas no IBAMA, eu acho que a Gisela. A Gisela valia a pena, se você entrar nessas outras questões, assim, que são geralmente chamados “os gargalos”. Mas que eles ficam bravos se disser: “É gargalo!”

Entrevistado: Eu acho que é isso, Cilair!

Entrevistador: Assim! Minhas perguntas foram...

Entrevistado: Tem o TCU! Eu acho que talvez se pudesse, aqui da minha equipe, aqui, eu acho que a pessoa que talvez contribuísse, o Marcelo Bruto. Então, eu acho que é a pessoa também que tem um histórico, tem um acompanhamento mais geral do programa, que valia a pena você conversar.

Entrevistador: Por mim, as perguntas foram encerradas, cumpri meu roteiro, e agora, eu abro a palavra. Se você tiver alguma coisa a mais que não foi perguntado, que você ache importante, você tem a liberdade para falar o que quiser e se desejar.

Entrevistado: Eu estava lembrando aqui uma coisa que eu não falei e que foi uma das grandes discussões aí na época do PPI. Talvez o Afonso tenha falado! Nesse processo de avaliação do empreendimento, um que eu acho que é a não avaliação do empreendimento do ponto de vista do retorno financeiro, que eu acho que é uma mudança grande do PAC I pro PAC II, tanto porque eu acho que é uma questão que essa análise é frágil. Assim, apesar de parecer uma questão objetiva, o fato de se analisar realmente qual que é a taxa interna de retorno, quais são os benefícios, acaba sendo a outra discussão grande aí nesse processo foi do EVTE. Da necessidade ou não do EVTE, que talvez esteja um pouco relacionado quais são os critérios que você usa pra entrada dos empreendimentos. Então, em um determinado momento do PPI era muito mais a questão da TIR do empreendimento. Em outros momentos, talvez em um viés que infelizmente foi marcado aí pelo planejamento e pela CGU, que era a avaliação do EVTE, que também eu acho que não tinha uma definição clara de como você fazia e acabou sendo entendido em um determinado momento, e talvez tenha sido assim mesmo, uma forma da burocracia impor algumas decisões políticas. Políticas no sentido de definição de política de Governo. E que foi descartado exatamente por ser entendido que uma vez que você esteja dentro da política do Governo para a área você não precisa ter a EVTE, mas eu acho que essa é uma discussão que talvez seja importante ser feita.

E a outra, que foi um pouco nessa transição do PPI pro PAC. No PPI, você tinha a questão da liberação do recurso era muito mais segura pelos três órgãos: Casa Civil, Fazenda e Planejamento, que não só você tinha que garantir que o recurso fosse usado pra aquele empreendimento, mas você tinha...não lembro qual era o período que a gente definiu lá, se era mensal, mas, assim, meio que pra cada liberação, apesar de não ter restrição orçamentária e financeira, mas, você fazia a liberação o órgão não tinha o recurso liberado, se a gente achasse que ele não estava executando de forma adequada por algum motivo, você fazia o

contingenciamento. E esse foi um embate grande lá no início do PAC, que acabou depois mudando pra que você faz o acompanhamento, verifica o andamento do programa, determina alguns procedimentos, mas, o recurso, não pode, de forma alguma, estar dependendo da avaliação de alguém. Essa eu acho que talvez seja outra discussão importante aí de ser feita, que tenha as suas vantagens e desvantagens, de você ter um controle maior, mas, ao mesmo tempo, você cria um entrave, um processo burocrático que pelo menos, no início do PAC, em algum momento, isso foi identificado como gargalo. Isso eu não sei se você chegou a acompanhar?

Entrevistador: Conta aí! .

Entrevistado: Isso foi logo no primeiro ano do PAC: 2007.

Entrevistador: Mas, me diz: essa mudança, ela ocorreu em função de ter uma decisão superior de liberar algum recurso; ele ficou lá, aí, ele ficava aparentemente ocioso e alguém vinha e contingenciava, mas, na sequência, quando o cara realmente estava pronto para empenhar, ele não tinha?

Entrevistado: É porque aí acabava que você criou um poder forte de quem fazia lá o acompanhamento, Fazenda, Planejamento.

Entrevistador: Certo, a gestão parcial seria a gestão do orçamento e não do empreendimento!

Entrevistado: É. E por algum motivo, e aí poderia ser desde achar que não estava fazendo a licitação da forma correta, não estava executando o empreendimento da forma correta, qualquer coisa, esse grupo tinha esse poder de falar: “Não. Não vou liberar pra você agora enquanto...quero discutir isso e isso!” E acho que, principalmente, pelo volume, de quando você tem uma quantidade pequena de empreendimento, talvez consiga fazer esse...

Entrevistador: Uma sintonia mais fina!

Entrevistado: Uma sintonia mais fina! Do tamanho do PAC, isso acabou virando um entrave!

Entrevistador: É isso, Doutor!

ENTREVISTA 3

Entrevistador: Quais foram os cargos que você ocupava na época da formulação dos Projetos Pilotos de Investimento e do PAC?

Entrevistado: Assessor da Junta de Execução Orçamentária, coordenada pela Casa Civil do Governo Federal; assessor do Ministério do Planejamento, secretário executivo-adjunto do Ministério do Planejamento, e secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento.

Entrevistador: Quais foram os trabalhos que realizou, coordenou e discussões em que participou, que contribuíram para a formulação desses dois programas?

Entrevistado: Primeiro foi o PPI. Qual era o debate na época? Como o Governo Lula iniciou com as mesmas réguas do Governo Fernando Henrique, que tinha uma preocupação muito grande com aspectos fiscais, inflacionários e cambiais, o Governo foi deixando de lado os projetos. No máximo, o Governo tinha alguma preocupação em ampliar alguns custeios, porque eram muito fortes os debates de custeio durante a campanha eleitoral.

Mas, os projetos de investimento eram absolutamente abandonados. E esse debate, ele era feito, por incrível que pareça, na Junta de Execução Orçamentária. Com a chegada da Dilma na Casa Civil, eu encontrei ali uma oportunidade. Como ela vinha da área de infraestrutura, então, tinha ali uma oportunidade de explodir esse tema para ela. E aí nós falamos: “Olha! Ministra, nós temos duas questões-chave dentro do dentro do Governo que precisam ser resolvidas, porque, se não, o Governo vai fracassar. Primeira é que a área econômica mente pro Governo. Mente no seguinte sentido: toda vez que o Governo quer executar algum projeto, diz que não tem recurso. E tem! E o segundo, é que a área de infraestrutura do Governo é uma bagunça no seguinte sentido: as prioridades do Ministério dos Transportes não têm nenhum núcleo central coordenador pra apontar diretrizes, pra apontar prioridades etc. Cada Ministro, junto como seu partido, junto com a sua bancada, junto com os Governadores mais afins, escolhe sua carteira e toca. E isso vale pra todos os Ministros. O Ministério do Planejamento, que deveria ter o condão de fazer essa arrumação, não fazia. O próprio PPA era uma carteira disforme que a ninguém muito interessa. Felizmente isso foi comprado pela Ministra. E aí, começou ali um

embrião do que depois a gente chamou de PAC. Antes... E aí, eu fiz questão de avançar um pouco pra voltar. Então, é o seguinte: antes, a gente teve uma experiência muito pequena, que foi fruto deste desgaste da Junta de Execução Orçamentária, principalmente com o Ministério da Fazenda, que é o seguinte: o FMI fez um acordo com o Governo brasileiro, em função dessa pressão da Junta para o aumento do investimento. E aí, Fazenda? Quando é que a gente começa os investimentos?”

O Ministério da Fazenda fez um acordo com o FMI, pra que parte das despesas com o investimento, projetos muito bem escolhidos, no valor à época de dois bilhões e oitocentos milhões de reais, para que uma pequena carteira não entrasse no cálculo do primário. Significaria que a gente não precisaria contabilizar como despesa. E aí, se criou o Projeto Piloto de Investimento. Por que isso foi, assim, o embrião, e como é que a gente elaborou?

Primeiro, desses dois bilhões e oitocentos, a Fazenda colocou quinhentos milhões pra ela mesmo executar: uma modernização da Receita Federal. É um absurdo que você, naquele momento de poucos recursos pra investimento, a gente já começasse com 20% dos recursos praticamente destinados pra uma modernização de um órgão na própria Fazenda. Como a gente acabou deixando essa disputa pra depois, que deu certo. A gente acabou falando assim: vamos procurar investimentos para o restante. E dentre esses investimentos, eu chamei o Ministério dos Transportes, o DNIT, o Ministério da Integração, me parece que também a Secretaria Especial da Pesca, porque tinha um compromisso de campanha do Governo lá, que era um terminal pesqueiro no Rio de Janeiro e tal. Eu não tenho muita certeza, mas, esses dois primeiros, com certeza. E a gente identificou projetos que estavam na bala, que podiam iniciar a execução porque já tinha um contrato.

Dentre esses projetos, eu posso citar três, que ali foi o embrião do PAC: a duplicação Brasília-Goiânia, que faltava apenas 50 quilômetros; a duplicação Uberaba-Uberlândia, a conclusão que também faltava 40, 50 quilômetros e a Ferrovia Norte-Sul. Então, esses três projetos, eu conversei, por exemplo: “Olha! tem contrato? É só ter recurso e tal. E resolvemos começar com eles. Como o nosso sonho não era parar ali naqueles dois bilhões e trezentos, mas avançar bastante, nós acompanhamos estes projetos com muito carinho! Significava que não faltaria recurso um único dia. Se fosse preciso colocava um MP com crédito, a gente colocava sempre recurso pra esses projetos. Os dois primeiros, que são as duas duplicações, eles ocorreram

dentro do tempo programado. Mais ou menos dentro do tempo programado, a Ferrovia Norte-Sul já é uma novela mais longa.

Ela não terminou, mas ela se reiniciou. Ficou claro para a sociedade que o Governo estava reiniciando a Ferrovia Norte-Sul. Daí, com esse debate depois com a Dilma, a gente falou: Olha! Então, vamos buscar outra carteira. Nós fizemos um primeiro exercício que é o seguinte: vamos isolar 0,15% do PIB, para fazer uma carteira mais parruda. Organizamos a carteira, começamos a executar, aí eu já estava no Ministério do Planejamento, lá na Secretaria Executiva do Planejamento, a gente olhando lá os números do Governo, a gente resolveu propor ao Presidente aumentar pra 0,50 do PIB o PAC. Aí, eu acho que o PAC ganhou outra dimensão e praticamente, hoje, eu diria que o PAC não tem limite orçamentário. Qualquer projeto interessante e pronto para executar de qualquer Município, de qualquer Estado ou da União, de alguma forma, o Governo encontra fonte pra financiá-lo. E essa é uma grande novidade do Brasil.

Entrevistador: Você falou da Junta de Execução Orçamentária, da qual você participou desde o início. Quem participava dessa Junta de Execução Orçamentária do Governo?

Entrevistado: Participava a Casa Civil como coordenadora, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento. Raramente, um Ministro ou outro com um assunto muito polêmico participava dessa reunião. E algumas vezes, essa reunião, por desacordo e tal, ela chegava ao Presidente da República.

Entrevistador: Você lembra quando que foi formada essa Junta?

Entrevistado: Deve ter sido do final de 2003 pro início de 2004, como ela nunca foi instituída formalmente!

Entrevistador: Você citou na trajetória da formulação da Política Pública de Investimento – no caso, o PPI – que ela teria mais cedo, ainda, no âmbito do acordo com o FMI, e o PAC foi lançado quando já não existia mais o acordo, pois ele não foi renovado. O atribui a essa não renovação, alguma importância para a ampliação da carteira do PAC?

Entrevistado: Eu acho que o que aconteceu foi o seguinte, o FMI, o próprio Ministério da Fazenda ia lá e ficava todo dia dizendo: Olha! Nós vamos organizar isso, mas nós temos que prestar contas pro FMI. Aquilo de certa forma, para usar uma expressão bem popular: encheu o saco. Que negócio é esse? Você organiza uma carteira desse tamanho, coloca recurso pra

Receita e ainda tem que prestar conta pro FMI? Então, desde o início isso foi trágico como uma aberração aceita. Por quê? Por que você não tinha elementos pra romper com aquele debate fiscal que existia no País. Então, a gente teve que engolir, mas a gente sabia que mais cedo ou mais tarde teria que se livrar disso. Agora, quando o PAC vai pra 0,15, aí a gente já não queria nem saber mais de fazendo lá: “Ah! Mas não era bom colocar isso sob a supervisão de organismo internacional, multilateral e tal. E a nossa resposta foi: “Não!”

Entrevistador: E na área orçamentária, quais eram os principais problemas percebidos e que dificultavam a execução de investimentos públicos programados?

Entrevistado: De natureza geral, a rigidez orçamentária e o que eu chamaria de principismo orçamentário. Como o orçamento era a principal peça que transversaliza todas as despesas do Governo, ele era usado pra ir punindo ou pra controlar ou pra dizer: “Olha! Não contrata! Não está na hora!” E tal! Então, o orçamento é uma peça que parece uma peça orçamentária, mas, por exemplo, os órgãos de controle utilizam o orçamento. Os órgãos de monitoramento e avaliação, como a Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico também se fiavam na peça orçamentária. O Governo, na hora de decidir investimento, também se fiava na peça orçamentária. O que faz a burocracia controladora do orçamento? Começa a usar o orçamento pra podar iniciativas, principalmente, aquelas iniciativas do dinamismo da carteira do PAC. Porque é uma carteira que surgiu tal oportunidade. Vamos investir ali! E alguém falava assim, como o próprio Ministro da Fazenda, ah! Mas isso não está no orçamento!” E aí, a gente – eu acho que merece um capítulo aí – que a gente... “Então, vamos usar as medidas provisórias, porque aí, a gente inclui no orçamento, garante o recurso etc.!” Mas como na prática o orçamento funcionava? Por exemplo, nós temos no orçamento – eu não sei como é que está hoje – o que se classificava à época como projeto de grande vulto. Ora! Toda a dinâmica de execução desse projeto de grande vulto e até a sua forma de orçamentação, uma funcional, exclusiva e tal. O valor, que era muito baixo, isso fazia com que qualquer coisa que você quisesse fazer no Brasil, tinha que ter um título no orçamento pra isso. E o pessoal começava a exagerar: eu quero uma ponte, um viaduto. Daqui a pouco, até retorno tinha gente que dizia que não estava previsto no orçamento.

Entrevistador: Então, quais eram as alternativas de solução para esses problemas do orçamento identificados? Ou seja, o que estava sendo discutido? Quais eram as alternativas para superar essa visão de estática do orçamento?

Entrevistado: É Apostar contra a rigidez. Apostar em funcionais que agregassem algumas despesas por sua natureza, por sua capacidade de junção, de articulação, de coordenação. Então, assim é como você fazer um acostamento, você recuperar o asfalto, fazer um acostamento, aí tem que ampliar a ponte, aí tem que colocar uma terceira faixa por 200 metros e você precisar de três funcionários diferentes! Se um funcional daquela não estiver previsto, você tem que esperar, tem que aguardar uma mudança orçamentária pra poder executar com completude aquele projeto. Então, a principal aposta foi: “Olha! Está errado o orçamento ficar punindo o dinamismo da execução do investimento.”

Entrevistador: E a flexibilidade maior de remanejamento de recursos entre programações diferentes introduzida com o PAC, por exemplo, a regra dos 30% de toda a programação da carteira? Como é que isso surgiu no debate?

Entrevistado: Isso surgiu por conta...assim! Quando você está executando um projeto em um ciclo da execução de um projeto hoje, você planeja o projeto, você inclui o projeto no orçamento, você autoriza a licitar aquele projeto, a buscar as licenças para o projeto, fazer o próprio projeto etc. Aí, como a gente vai fazendo todo esse ciclo. Aí você tem uma carteira ampla de projetos! Quando você vai executá-los, aí em uma determinada funcional tem pouco recurso, e em outro tem muito recurso. Quando você vai analisar, aquela que tem pouco recurso, é o que a licitação, é o que o ciclo da implementação, do projeto dá certo, e o que tem muito recurso não tem esse ciclo. Então, você precisar do Congresso pra falar: “Olha! Para um pouquinho essa rodovia e faz aquela; para essa ponte, para aquele perímetro de irrigação e começa aquilo. Isso é uma aberração para o Poder Executivo, que tem que entregar os produtos pra sociedade! Então, a gente, aí dentro desse ciclo de combate da rigidez do orçamento, se imaginou uma dinâmica de o Governo ter autorização do Congresso para, com Decreto, remanejar recursos de A para B e de B para C.

Entrevistador: Quais atores, pessoas ou organizações, dentro ou fora do Governo, que predominaram na defesa dessa alternativa e outras de flexibilização da execução orçamentária?

Entrevistado: Parcela da burocracia. Se você não tiver dentro da burocracia uma reflexão sobre isso, você não consegue. Uma expressão que os teóricos odeiam, eu chamo, de “burocracia

partidária”. Os partidos – por exemplo, principalmente os dois maiores partidos: o PSDB e o PT – hoje, têm especialistas, em políticas públicas definidas. O PT tem gente que entende de habitação, tem gente que entende de saúde e tal, como uma burocracia partidária, assim como o PSDB. Então, essas burocracias, essa burocracia que o PT trouxe por entender de políticas públicas foi um conjunto de atores, formou um conjunto de atores disputando essa reflexão junto com parcela da burocracia. Era uma parcela muito pequena, da qual eu fazia parte, mas que, com o tempo, ela foi se expandindo. E eu acho que em um determinado momento, esse núcleo se formou principalmente na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Entrevistador: Quais as alterações na gestão orçamentária introduzida pelo PAC sofreram a maior oposição e por quê?

Entrevistado: Foi a flexibilização, porque essa burocracia que gosta de esterilizar o Estado, uma aliado dela é o Congresso; é a burocracia que tem dentro do Congresso que manietta o político que não entende da execução do orçamento. Tanto é que desde que foi criada a flexibilização, a oposição, essa parcela burocrática e a burocracia do Congresso ficaram o tempo todo buscando meios pra impedir essa flexibilidade. Tanto é que em um determinado fechamento de orçamento, a oposição pediu e essa burocracia concordou em retirar essa flexibilidade do PAC para aprovar o orçamento. O Governo fez um movimento muito forte. E em meados do ano, a gente conseguiu fazer uma alteração no orçamento.

Entrevistador: Você apontaria um *lócus* institucional dessa burocracia que tinha maior resistência?

Entrevistado: Sim. A Secretaria de Orçamento.

Entrevistador: Quais foram os acontecimentos no contexto político que influenciaram a decisão do Governo de fazer o PAC?

Entrevistado: As críticas à falta de infraestrutura. O Brasil, ano após ano, batendo recorde de produção de safra, o PIB crescendo e os gargalos surgindo, seja em porto, seja em rodovia, hidrovía, que nós não temos. As ferrovias, que nós não temos. Hoje nós temos no Brasil, rodando, eu acho que a mesma quantidade de quilômetros que nós tínhamos no Império. Então, isso é um absurdo! Então, esse debate, do qual participaram os partidos de oposição, parte da mídia e internamente no Governo, eu acho que acabou fazendo com que o Governo resolvesse enfrentar essa discussão. E o primeiro ataque, que não era um investimento, que nós resolvemos

fazer foi justamente a recuperação do asfalto, porque o Brasil é um país de caminhão, um país rodoviário. Nós resolvemos começar pelo asfalto. Porque era onde o Governo tinha mais ativos. Tínhamos sessenta mil quilômetros de rodovia pavimentada sob controle da União. E como todo processo de consumo da carteira de construção de projetos rodoviários é demorado. Nós resolvemos: “Vamos manter o que nós temos!”

Entrevistador: Qual o principal objetivo político do Governo ao lançar o PAC?

Entrevistado: Eu não sei se tem objetivo político não! Eu acho que era uma resposta para o segundo mandato. O Presidente terminou o primeiro mandato falando assim: “Olha! Não dá, tá certo?! O debate da campanha era não dá pra fazer sem a gente estar reconstruindo o País, porque o País é muito grande, ele precisa se reconstruir!” Mas, por exemplo, foi depois da eleição! Então, assim, tinha uma motivação política, mas não uma motivação eleitoral, porque o PAC surgiu depois da eleição.

Entrevistador: Como foi a atuação dos empreendedores do PAC, os empreendedores políticos do PAC, para colocar na pauta a decisão do Governo a necessidade de alterar a gestão orçamentária para a execução dos investimentos?

Entrevistado: Não houve uma tese pra isso não, Cilair! O que ocorreu foi o seguinte: a gente encontrava as dificuldades e ia pra cima de quem podia decidir! Mas é aquela...: “Olha! Desse jeito não dá! A gente perde seis, sete, oito meses pra liberar um bilhão no orçamento pra executar e depois chega no final do ano, você tem a execução de cem milhões, duzentos milhões. Isso não dá!” Então, o que a gente perseguiu foi convencer o pessoal: “Nós temos que destravar isso! Mas destravar não só na peça orçamentária. Mas também na peça orçamentária!” Então, a gente foi disputar com os órgãos de licença, com os órgãos de controle, com o modelo de controle, e principalmente convencer mesmo! É chegar a esses empreendedores, às autoridades políticas e falar: “Olha! A peça orçamentária, ela enrijece a execução do investimento. Não enrijece a execução do custeio, mas o investimento, que é a matéria do PAC, não tem condição de permanecer assim! Isso vale pro conjunto de instrumentos que tem à disposição da burocracia, mas o orçamento, em especial, foi enfrentado!”

Entrevistador: Tinha uma forma mais organizada de manifestar o apoio à oposição? Por exemplo: seminários, reuniões, nota técnica, ou seja, tinha uma forma mais comum de apoio ou oposição?

Entrevistado: Muita reunião. Era a reunião. O instrumento utilizado era as reuniões do GPAC, do grupo executivo do PAC; a reunião com os ministros é que essa pauta vinha muito forte. Era o debate sobre as regras existentes no orçamento, mas eu não me lembro de ninguém ter teorizado sobre isso não! Era o debate. Assim, muito empírico, mesmo porque quem militava pelo PAC, não tinha muito tempo pra teorizar não! Aquele ciclo da política pública que você estava falando no início do processo da solução e tal, era tudo ali no meio da produção.

Entrevistador: Em algum momento, foi discutida alguma estratégia para que as alterações que estavam sendo propostas fossem assimiladas, de alguma forma, pelo conjunto maior, ou seja, uma estratégia de convencimento?

Entrevistado: É o que eu te falei! Foi empírico, tá certo? Eu acho que o momento foi quando a SPI resolveu mudar o PPA de olho no orçamento. A gente resolveu mostrar que o PPA não precisava ser um orçamento plurianual. O PPA não precisava ser isso, e o orçamento não precisava organizar toda a despesa pública, em seu detalhe. Então, em um momento de reflexão, que foi, eu acho, o grande momento de reflexão teórica que teve um impacto muito forte no orçamento. Tanto é que foi só a partir daí, é que o orçamento resolveu ser grande, e houve aí as mudanças dos últimos anos.

Entrevistador: Quem foi e porque, o maior empreendedor político das alterações na gestão orçamentária do introduzidas pelo PAC?

Entrevistado: A atual Presidente. Ela foi a grande... O jeitão dela, ela foi a... A Ministra da Casa Civil. Com certeza! Duas pessoas ajudaram muito no convencimento do debate desses itens no debate com ela. A Miriam Belchior é uma delas e eu, a outra pessoa.

Entrevistador: Quem você acha importante ser entrevistado pra minha pesquisa?

Entrevistado: Eu acho que a Miriam Belchior, a Ministra do Planejamento, ou a Dilma, a Presidenta. O Nelson Barbosa, o Antônio Henrique, o Paulo Sérgio, o Ideraldo Caron, ele, hoje, é o representante do Governo do Rio Grande do Sul no DF. Ele estava desde o início – PPI, PAC – a gente escolheu dezoito mil quilômetros de rodovia pra ser recuperado, definir quais locais; a gente abriu o mapa do Brasil. As integrações e tal foram com ele. Então, ele participou dos dois processos e tem uma visão interessantíssima desse debate.

Entrevistador: Doutor, pra finalizar aqui, você, no início, colocou dentro do contexto, principalmente no início do PPI – o programa que antecedeu o PAC – uma questão do relacionamento do Ministério da Fazenda e o FMI, ou seja, a literatura aponta que o PPI, de certa forma, nasceu dentro do Ministério da Fazenda e, aos poucos, ele foi Migrando.

Entrevistado: Pra você ver o tanto que nasceu, quando eles vieram, a gente já tinha organizado a carteira, porque eles queriam levar a carteira pro FMI, só que a gente organizou-a na Casa Civil. E a gente teve que aguentar só o valor da receita. Que depois...um ano e meio depois, o que eles não gastaram, nós tiramos, por decisão da Dilma!

Entrevistador: A grande flexibilidade. Uma grande virada foi quando permitiu que, ainda no PPI, o valor gasto dentro do programa fosse abatido do resultado do cálculo do resultado primário.

Entrevistado: É.

Entrevistador: Você lembra esse fato? Como é que surgiu essa discussão?

Entrevistado: Foi a pressão do Presidente sob o Ministro da Fazenda, que ele queria executar investimento. Fruto desse debate: “Ah! Meu! Tu não vai entregar nada...de infraestrutura pro País? É só Bolsa Família?” E tal, né?! Ele também se sentiu pressionado a dar uma resposta. E pressionou o Ministro da Fazenda; e o Ministro da Fazenda, com muita habilidade fez uma negociação com o FMI, que é uma coisa que podia ter sido assumida. Mas é porque esse povo – o povo da Fazenda – gosta muito da tutela dos organismos internacionais. Porque eles botam os caras pra dizer pra gente o que eles querem dizer. Entendeu? “Não faz isso! Não faz aquilo!” E tal, né?! Mas nasceu como instrumento na Fazenda, mas foi totalmente capturado pelo Palácio do Planalto.

Entrevistador: Doutor, aqui encerram minhas perguntas. Eu agradeço antecipadamente e deixo um espaço à disposição, se você quiser fazer algum comentário final.

Entrevistado: Ah! Não. Pra mim, está bom!

Entrevistador: Então, muito obrigado!

ENTREVISTA 4

Entrevistador: Quais foram os trabalhos que você realizou ou coordenou, discussão que participou, que contribuíram para a formulação desses programas?

Entrevistado: O Tesouro participou, através dessa coordenação e de outros instrumentos, na formulação tanto do PPI quanto do PAC, quanto na sua implementação. Então, nos dois processos, sempre teve a oportunidade de participar. Ainda, se eu não me engano, em 2004-2005, o Ministro Palocci enviou um Aviso Circular para os Ministérios perguntando quais eram os projetos de infraestrutura que tinham. Qual era o objetivo principal dessa consulta aos demais Ministérios? Quando se formulou o PPI, a ideia era selecionar um conjunto de projetos que tivessem alta taxa de retorno. Para relançar o investimento em infraestrutura, que estava em patamares muito baixos. Então, aí se lançou esse programa. O PPI teve um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para que esses investimentos fossem retirados, deduzidos da meta de superávit primário como um conjunto de incentivos e regras que permitisse estruturar o programa adequadamente; que ele tivesse o fluxo de recursos não interrompidos. A gente não queria porque no passado, teve muito esse problema de lançar o projeto e depois não tinha os recursos pra terminar. E isso, claro que gerava uma ineficiência, gerava um custo maior. O projeto acabava que não gerava benefício.

Então, essa foi a ideia. O Aviso que o Ministro Palocci lançou lá atrás era pra consultar os setoriais para que eles disponibilizassem ou externassem quais eram os projetos que eles acreditavam que se enquadravam dentro da proposta do Projeto Piloto.

Entrevistador: Como é que era feita essa análise do enquadramento que você colocou? Era a própria STN que fazia essa análise? Quais eram os métodos usados?

Entrevistado: Nós estávamos começando o processo. Então, não tinha certamente uma tecnologia, uma calculadora universal que desse todas as contas. Então, o que a gente procurava era tentar deixar bem claro em cada projeto apresentado os custos. Qual era o tamanho do custo esperado, tanto de investimento quanto de manutenção; e os benefícios que ele gerava tanto

benefícios do ponto de vista fiscal, em saber, assim, o que esse projeto gerava de ganho de receita ou de redução de despesa pública, quanto outros benefícios, vamos dizer, assim, econômicos.

Entrevistador: Quais foram os principais problemas percebidos que motivaram o lançamento do PAC?

Entrevistado: Então! Eu acho que foi a necessidade recuperar o patamar de investimentos em infraestrutura no Brasil. O PPI foi o primeiro Projeto Piloto, como o nome diz. Ele tinha...eu já esqueci, mas eu acho que era, tipo, 0,10, 015% do PIB. Aí, depois, com base nessa experiência, o Governo amplificou, permitiu uma gama maior de projetos e setores. Então, a ideia é que a infraestrutura, que já tinha quase uma década e meia ou duas décadas de subinvestimento, que estava claramente comprometendo o crescimento econômico e o desenvolvimento social...que, então, se estruturasse maiores investimentos, um bloco de investimentos, e que esse bloco não só que fosse selecionado adequadamente, com os projetos de maior impacto pras pessoas. Pra economia, pra política fiscal, mas que, também, fosse acompanhado. Tanto o PPI quanto o PAC, eles fossem acompanhados ao longo da sua execução; se fizesse um monitoramento intensivo no sentido de garantir que aquilo que se esperava no começo se realizasse no tempo e no custo.

Que o Projeto fosse entregue no tempo pactuado e pelo custo pactuado, como o conjunto de restrições que existiam e existem pra realizar investimentos, que são necessários à preparação do Projeto, o projeto de engenharia e licenciamento ambiental e outras coisas que permitem que os projetos pudessem ser iniciados e concluídos da melhor forma possível, no menor tempo. Esse é acho que é o motivador.

Entrevistador: Você falou que era importante também que esses Projetos fossem acompanhados. A quem caberia esse acompanhamento e havia uma sistemática planejada, organizada de fazer isso, pensada inicialmente?

Entrevistado: Então! O acompanhamento, ele envolvia de um lado, os órgãos centrais do Governo. Tinham os órgãos que faziam o planejamento, órgãos que faziam o orçamento, outros órgãos faziam a liberação de recursos financeiros. O órgão de coordenação de Governo, e a cada projeto, ele envolveria o setorial. E os intervenientes, como o pessoal do Meio Ambiente. Então, a ideia é que aqueles agentes que influenciavam na boa execução pudessem estar atuando coordenadamente.

Entrevistador: Quais seriam as diferenças entre o PAC e o PPI?

Entrevistado: Eu acho que é de escala. Um bom processo de início. Foi muito importante, mas era pequeno, era uma escala menor pra justamente começar um processo, e aí, na medida em que 2004, 2005, 2006, que foi se verificando os ganhos dessa sistemática. Capacidade de alterar a realidade a partir desse tipo de organização. Decidiu-se ampliar isso através do PAC; ampliar botando mais recursos, mais projetos da mesma área e novas áreas que não estavam no PPI, por ser um embrião. Por ser o início, não estava abrangido.

Entrevistador: Na área orçamentária, quais eram os principais problemas percebidos e que dificultavam a execução dos investimentos públicos programados?

Entrevistado: Acho que tinha um problema de recurso, é um problema antigo dos projetos acho que desde lá atrás, desde a gestão do Fernando Henrique, do Avança Brasil. Foram tentativas de preservar recursos pelo projeto, mas sempre esbarraram na realidade de você estar fazendo um ajuste fiscal mais pesado. Então, essa pra mim era a principal questão. Então, garantir que os recursos existissem pro projeto e que aí obviamente, o projeto, ele tem muito mais complexidade do que recursos. Então, mais o recurso é base. Ele tem a perspectiva de ser completado, de ser continuado, iniciado, executado, terminado no prazo. É a existência do recurso é básica. Mas existem outras questões que puderam aparecer, você pôde endereçar melhor. Além do recurso propriamente dito, sempre tem na gestão pública, você tem que otimizar processo. Eu acho que uma coisa também que é importante é que alguns processos burocráticos de orçamentação, de execução puderam ser melhor coordenados, e isso favorece muito a eficiência do gasto público.

Entrevistador: Nessa área, quais eram as alternativas de soluções para esses problemas orçamentários identificados? Quais eram as discussões? Quais foram as propostas?

Entrevistado: A primeira questão foi separar no orçamento, tinha sempre uma disputa muito grande, como é normal no orçamento. Então, privilegiou-se, priorizou o PPI e o PAC em relação a outros. Aí se foi criando toda uma tecnologia pra fazer isso. Isso permitiu também a redução do superávit primário, da meta do superávit primário e, então, essa pra mim foi a grande construção que teve. Depois, são detalhes mais técnicos, alguns eu nem lembro, mais a forma de incluir no orçamento, um pouco mais de flexibilidade no manejo das rubricas orçamentárias.

Porque todo mundo sempre tem um otimismo muito grande de que vai ser executado muito rapidamente, e não corresponde à vida real. Então, você precisa ter ferramentas pra ir corrigindo a alocação de uma forma menos custosa, para que a gente não gerasse situações que

provavelmente eram comuns de empocamento de recursos. Eu acho que toda essa construção foi bastante positiva. Eu acho que o próprio orçamento, por exemplo, permitiu um acompanhamento melhor. Então, cada obra você sabia o estágio que ela estava, os recursos que estavam alocados, empenhados, pagos. Isso ajudou a se ter um processo de discriminação muito grande desse gasto de investimento, que era uma das ferramentas pro monitoramento. Eu acho que isso foi no sentido de ajudar a ter uma visualização, uma gestão mais adequada.

Entrevistador: E quais foram os atores – podem ser pessoas ou organizações – que predominaram na defesa dessas alternativas apresentadas?

Entrevistado: Os atores são os atores do orçamento, das finanças, são os tradicionais, tem a SPI, a SOF e o Tesouro Nacional, que é por onde passam, nos órgãos centrais, os recursos. Depois, tem a ponta, nos ministérios também se dividem. Tem uma área orçamentária, financeira. Eu acho que também a própria área orçamentária e financeira dos Ministérios, ela foi fortalecida nesse processo. Pelo menos eu me lembro que tinha uma interação grande porque, assim, obviamente que a execução, ela tem muito detalhe. E aí, os órgãos centrais tem mais dificuldade de enxergar os detalhes na ponta. Então, a melhoria da qualidade do trabalho dos setoriais orçamentárias e financeiras, eu acho que também foi um subproduto desse processo.

Entrevistador: Você conseguiria identificar em que momento e porque o Governo percebeu a necessidade de lançar o PAC?

Entrevistado: Porque cristalizou um diagnóstico já desde o PPI, de que o Brasil precisava de muito mais investimento na área de infraestrutura. E estava claro ali. Teve uma época que a própria manutenção rodoviária era muito ruim, e tinha o grande mote era o ‘tapa buraco’, pra você vê como é que estava a qualidade dessa área, que era uma função básica do setor público, que é manter as estradas em condições de trafegar, de tráfico adequado. E isso vale para um conjunto amplo de segmentos. Então, acho que cristalizou muito claramente no âmbito dos decisores de política pública que o Brasil precisava virar a página se a gente queria crescer a taxas aceleradas.

Se a gente queria melhorar a distribuição de renda, incluir pessoas em um grau de consumo maior, sem a infraestrutura, a gente ia ter muita dificuldade! É um diagnóstico que existe até hoje, eu acho! Mesmo com todos os avanços. Então, esse diagnóstico que cristalizou lá atrás, é que foi *drive*, a força pra empurrar. Além disso, nós tivemos janelas de oportunidade, que

o Brasil começou a ter uma situação fiscal mais confortável. Isso permitiu que o gasto de investimento crescesse. E aí, o que o PAC tentou fazer foi... a ideia era assim: não pode crescer simplesmente em um processo aleatório. Tentou organizar isso. Os recursos são sempre escassos, tem sempre que tirar o máximo do que você puder desse processo.

O investimento é diferentemente do gasto corrente. Benefício, você toma uma decisão, dá uma canetada e ele tende a acontecer. É claro que sempre pode ser melhorado; você sempre pode focalizar. A burocracia pode funcionar melhor. Com menos gente, com menos custo; os controles podem ser melhores, mas ele tem uma execução mais fácil. O investimento tem uma execução muito mais complicada. Não sei o quanto isso era cristalino. Eu vim da área econômica e, então, eu não tinha experiência em fazer o investimento. Mas hoje, ou depois desse experimento, pra mim é muito claro, assim. Esse investimento, ele requer um conjunto de ações muito mais complexas, muito mais sofisticadas, com muito mais anuentes, agentes que interagem. Então, ter esse processo mais organizado é muito importante. Eu acho que foi mais ou menos essa confluência da necessidade da infraestrutura, da oportunidade de fazer isso e da percepção de que isso precisava ser um processo bem estruturado.

Entrevistador: Você consegue identificar quais foram os grupos ou pessoas que mais empreenderam para que o PPI e o PAC realmente acontecessem?

Entrevistado: Eu acho que dentro do Governo, que é aonde eu consigo enxergar melhor, todos os órgãos centrais: Fazenda, Planejamento e Casa Civil. Eu acho que se imbuíram de muito espírito, de muito esforço, alocaram equipes, alocaram energias. Gastaram tempo dos decisores pra que esse processo avançasse, e os próprios setoriais. Grande parte deles passou vários anos com dificuldades, com poucos recursos, com pouca capacidade de implementar suas políticas. Eles aproveitaram esse momento pra se reinventar, se reorganizar, reestruturar, e a maior parte da energia dos setoriais foram alocados também pra sustentar esse processo. E que no âmbito do Governo que eu consigo enxergar foi esse duplo movimento.

Entrevistador: Você consegue identificar, assim, quem foi o grande empreendedor político nas alterações da gestão orçamentárias introduzidas pelo PAC?

Entrevistado: Eu acho que esse conjunto de atores trabalhou incessantemente pra estruturar essas questões, as inovações orçamentárias, a execução, que é o pedaço da inovação. No geral, a inovação é, como sempre, um pedaço pequeno. É um conjunto pequeno de coisas que são feitas.

A maior parte do tempo você gasta na gestão, na execução, no dia a dia. Então, eu acho que esses órgãos que tinham acento no GPAC, que participaram, e os próprios setoriais. Eu acho que são os atores que empurraram pra frente esse processo. Permitiram que a gente mudasse o patamar do gasto em infraestrutura, tanto do gasto público quanto do gasto privado. Tem Ministérios que, como Minas e Energia, que tem um gasto que é via concessão. Quase todo ele, enfim, feito via concessão. Mas que também não prescinde dessa forma de organização.

Entrevistador: Quais foram os impactos do PAC na Administração Pública?

Entrevistado: Eu acho que ele ajudou muito a estruturar as equipes dos órgãos setoriais. Os Ministérios setoriais ganharam. Ao ganhar o recurso, a atribuição de fazer também junto, ganharam as competências e institucionalizaram suas equipes. Então, provavelmente todos os setoriais, todos eles, fizeram, alocaram equipes nesse processo e eu acho que isso ajudou, ajudou a estruturar, a permitir que os setoriais lidassem com o nível de execução muito maior. Os próprios órgãos centrais, eu acho que mudaram o jeito de ver esse processo, o jeito de atuar. O Tesouro criou uma coordenação geral que não existia, e sempre criar é difícil. Em uma instituição que tem múltiplas funções, criar alguma coisa nova, você sempre retira das outras. Mas isso ficou tanto no Tesouro Nacional...eu acho que a própria SAE depois se incorporou também.

Acabou que foram ganhando um conjunto de competências e atribuições focadas nesse processo de investimento. Eu acredito que o Planejamento, embora não tenha vivido lá dentro – mas o que eu acompanhei –, a mesma coisa. Eu acho que isso ajudou muito a entender quais são os problemas, a dinâmica do investimento e tentar ter uma atuação que ajude isso. Se cada um tem uma função objetiva que não é exatamente a mesma, mas ao entender e participar dos processos de investimento setoriais, isso ajuda você a calibrar melhor a sua execução enquanto autoridade fiscal, autoridade orçamentária, autoridade de planejamento. E vide versa. Eu acho que os setoriais também, ao entenderem como são um pouco esse processo puderam melhorar também, já deixar mais adequado as suas decisões e a sua atuação.

Então, eu acho que isso legou pro Estado uma burocracia e um conjunto de instituições que estão muito melhor aparelhadas pra levar adiante as necessidades de investimento em infraestrutura, que ainda são muito altas nos próximos anos. Isso é um processo que pelo menos nós temos. Ainda um déficit muito grande pra corrigir. Eu sei que o investimento em infraestrutura é uma coisa eterna. Você sempre tem que construir ativo, manter o ativo, recuperar

o ativo. O Brasil está em uma fase que precisa investir muito mais em infraestrutura, e aquele processo que começou lá com o PPI, ele certamente ajudou a preparar as instituições pra fazer mais. Pra ir tentar conquistando e dar novos saltos nessa questão até o dia em que a gente consiga ter uma infraestrutura de país desenvolvido. Uma infraestrutura perto do Estado da arte. O Brasil precisa muito de infraestrutura!

Entrevistador: Quem você acha importante que eu entreviste para a minha pesquisa?

Entrevistado: Eu acho que você tem que procurar as pessoas que participaram do processo. Não sei se saberia lembrar o nome etc., mas se você pegar todas. Se pegar cada órgão, pegar uma ou duas pessoas que tenham participado, eu acho que ajuda a você tem uma visão mais plural. Eu não sei se você está conversando com o setorial também. Porque também é um pouco da visão do outro lado do balcão. O órgão central sempre terá uma visão porque você está sentado em uma cadeira. Tem certas peculiaridades, mas o setorial, grande parte das mudanças tem a ver com o setorial, com as coisas que eles fizeram no dia a dia. Procure os Transportes, Cidades, Integração Nacional. Isso pelo lado mais público. Eu não sei o escopo do que você está tocando, mas tem uma dimensão que é diferente: Minas e Energia. Eles não dependem do nosso orçamento. Mas eles têm também um conjunto de ações etc., que estavam no PAC, e que dependiam provavelmente de outras inovações em outras áreas que talvez valesse a pena você dar uma olhada, dependendo do escopo. Se for mais o orçamento público, aí eu acho que esses três, se eu não estou enganado, são os principais executores: Transportes, Cidades e Integração.

Entrevistador: Agora o meu roteiro já foi concluído. Abro a palavra. Se você quiser comentar alguma coisa que não estava nas perguntas, mas que você acha importante pela sua vivência, pelo seu conhecimento...

Entrevistado: Tá bom! Eu tentei passar o que eu me recordava do processo. Não tem mais...já tem um tempo que eu não trabalho mais no PAC diretamente, mas a minha vivência, quer dizer, assim, foi um processo muito rico, e ele permitiu que o Governo entendesse de uma forma muito mais aprofundada. Mais multifacetada, no processo de investimento, as questões que são relevantes no processo de investimento acho que ajudou muito. A gente tem um patamar diferente, maior de investimento, e fazer as coisas melhores. Obviamente que as questões são muito complexas. Elas têm...não é trivial. Por exemplo: não é uma canetada! Tem muita coisa que você faz com uma canetada ou meia lei... quer dizer, você resolve... Aqui é um processo de

gestão bem pesado. Desde planejar bem, selecionar até remover os entraves. Você tem que remover os entraves individuais e os entraves no atacado. Que dizer, que são mais difíceis! Encontrar um caminho pra você conseguir fazer as coisas de uma forma a despende menos energia, menos burocracia, menos tempo. Conseguir fazer com o que as coisas aconteçam na hora que tem que acontecer.

Porque, afinal de contas, você quer dar os ativos de infraestrutura pra sociedade, de boa qualidade, pra que ela possa usufruir desses ativos e o impacto que isso dá pra economia é muito grande. Cada uma dessas coisas, eu acho que ela permite, ela gera muito renda. Gera muito emprego. É importante pra competitividade do País. Então, é um processo que, de fato, é muito importante. Agora, ele é muito intensivo em questões. Tem muitas questões que você tem que equacionar nesse processo planejado, executado, monitorado, corrigir, avaliar para fazer melhor, pra resolver problemas individuais e coletivos, mas é uma agenda que eu acho que está no Estado brasileiro. Voltou desde aquela época que ela foi crescendo devagar, ela voltou pro Estado brasileiro, e eu acho que hoje tem um grau de institucionalização, muito melhor, maior. Mas, eu acho que o grande legado é que, assim, ainda tem muita coisa a ser feita nessa área, que requer melhorias no jeito que a gente faz; melhorias nesse processo.

Como qualquer processo pode melhorar. Então, esse processo, com certeza, também pode e tem condições de melhorar. Mas foi, vamos dizer, foi um embrião, foi um início que eu acho que é muito importante. Foi uma conquista pro Estado brasileiro. E aí, vai se tornar o que no futuro. Quanto melhor a gente conseguir trabalhar, quanto mais eficiente for o conjunto de agentes que gravitam em torno dessas questões.

Entrevistador: Você falou de alguns entraves individuais e coletivos. Os coletivos, você poderia explicar?

Entrevistado: O que eu quis dizer: uma coisa é você resolver projeto a projeto. Porque aí, cada um tem um detalhe, tem uma faceta, um aspecto. Outra coisa é que, às vezes, você percebe que tem uma dimensão que está precisando melhorar como um todo. Você precisa fazer uma inovação ou alguma coisa que permita que tudo funcione melhor. Então, uma coisa que qualquer órgão setorial que você for perguntar – e que no Ministério dos Transportes não é diferente – o processo de licenciamento. É um processo que é muito custoso. É um processo que requer um esforço muito grande. E tem um custo de transação alto e talvez seja, se a gente conseguisse

desenhar um pouco melhor, criando regras e incentivos mais adequados, a gente permitisse chegar em um mundo melhor, não só pra quem está executando, mas como pro próprio Meio Ambiente. Por exemplo: então, recentemente, nós fizemos – o Ministério dos Transportes e o Ministério do Meio Ambiente – então, uma Portaria de licenciamento de rodovia simplificada, um processo simplificado, que vai ajudar muito. Quer dizer: nossa expectativa é que esse processo ajude muito. Você permite duplicações de rodovias que já existem, que já têm faixa de domínio, e que isso possa ser feito de uma forma mais célere. Ao mesmo tempo em que respeita os requisitos ambientais.

A expectativa é que a gente tenha cortado muita burocracia, coisa que não agrega valor. Então, essa é uma solução no atacado que a gente espera que vai servir para um conjunto de rodovias, mas do que resolver a pendência A, B, C, D, E, que vai continuar existindo e tal, mas, talvez em vez de ser o alfabeto todo, pode ser um pedaço menor do alfabeto. O controle, o TCU a mesma coisa. As licitações, o Governo fez, por exemplo, uma das soluções por atacado é o RDC. Ao longo da execução no PPI e no PAC, utilizando a Lei de Licitações 8666, viu-se que algumas coisas podiam se fazer melhor, com a mesma segurança, melhorar a questão dos custos, de quanto vai custar, e isso tudo reduz os prazos do processo, tirando algumas coisas que são burocracias que não agregam. Aí, se chegou ao RDC. E muitos empreendimentos têm saído mais rápido por conta dessa inovação. Têm algumas áreas e, provavelmente, essas evoluções não esgotam os problemas que a gente tem! Então, algumas áreas vão precisar de inovações; vão precisar que a gente tenha maturidade suficiente pra identificar qual é o problema e qual a melhor forma de equacionar esse problema. É mais ou menos isso que eu estava pensando.

Entrevistador: Muito obrigado.

ENTREVISTA 5

Entrevistador: Quais foram os trabalhos, discussões que coordenou ou que participou na época do lançamento tanto do PPI quanto do PAC?

Entrevistada: É. Porque obrigatoriamente esses programas tinham que fazer parte tanto do PPA quanto do orçamento e nós tínhamos que, de alguma forma, selecionar, marcar isso – que a gente chamava, teria que ter uma marcação no sistema pra que nós identificássemos quais ações orçamentárias – na verdade, eram os projetos, cada projeto era basicamente uma ação orçamentária para que facilitasse respostas imediatas, ou seja, quanto tem no orçamento, quanto, depois da execução, quanto já foi empenhado, quanto foi pago, quanto que resta a pagar, quer dizer, essas perguntas triviais que geralmente são feitas, então, essa discussão de como identificar essa programação no orçamento.

Então, isso aí nós tivemos que realmente passar a fazer essa triagem exatamente pra que nós tivéssemos condições depois de dar resposta. E com isso se você observar...e também tinha um detalhe: porque essas programações, elas selecionadas, o valor delas inclusive foi dado essa prerrogativa pelo Governo. Porque você poderia abater da meta. Então, além da questão da melhoria da infraestrutura e da condição de você dar resposta a respeito disso, também era uma programação que você tinha que obrigatoriamente identificar, porque isso redundou e até hoje é uma regra que você pode abater esse valor da meta de resultado primário.

Entrevistador: Você poderia identificar quais eram os principais problemas percebidos que motivaram o lançamento do PAC?

Entrevistada: Eu acho, assim: o Brasil adormeceu durante aí, eu poderia dizer, uns 20 anos nesse item específico: infraestrutura. Então, se nós olharmos, você tinha no passado aquele o GEIPOT, vinculado ao Ministério dos Transportes. Ele tinha, o objetivo daquele grupo era exatamente fazer o planejamento voltado a esse setor. Com as reformas, com os Governos que entraram, reformas administrativas aquele grupo foi extinto e ninguém nunca mais pensou sobre o assunto. Então, não tinha uma coisa estruturada, voltada especificamente pro setor. Eu acho que naquele ano, início do segundo mandato do Governo Lula. Eu acho que eles foram muito felizes com o

lançamento do PAC, porque voltou a pensar sobre o assunto, no momento que você tinha realmente as rodovias todas problemáticas, esburacadas. Ninguém nunca pensou mais no ferroviário, hidroviário – que eu acho que é a grande solução do Brasil...os portos, totalmente esquecidos. Olha como é que pode! Onde passa toda a riqueza do País! Então, lá atrás, na extinção da Portobrás, as Companhias Docas herdaram um passivo gigante, que isso se arrastou, ou seja, essa solução dos portos, aeroportos, e que são situações que elas vieram, inclusive, se arrastando e que agora, no ano passado. Do ano passado pra agora, é que essas...principalmente portos e aeroportos é que a coisa, realmente ganhou um pouco mais de corpo. Mas, no lançamento, lá em 2007, em que o foco era mais realmente rodovias, a parte de saneamento, de habitação. Então, assim é quando lançou, ficou claro também que o nosso problema não era recurso.

E aí, sim, acendeu uma luz vermelha, um farol enorme, que nós não tínhamos projetos nos três entes. Não era só no Governo Federal. Nos três entes da Federação: Município, Estado e União, e além de não ter projeto, os poucos que tinha realmente nós não tínhamos pessoas capacitadas para toca-los e nós também nos deparamos com problemas graves, como licenciamento ambiental a questão do patrimônio histórico. Então, assim, uma série de situações que ninguém imaginava encontrar, elas foram aparecendo ao longo do tempo. E aí, o que nos chamava a atenção, que como era uma programação identificada no orçamento. Então, o que acontecia? A execução desses projetos era muito difícil. Então, o recurso ficava ali quase que estéril, esterilizado. Exatamente porque você não tinha essas condições. E aí vinha a questão: “Ah! Tem projeto executivo. Vou ter que fazer o projeto executivo” e problemas nas licitações.

Então, assim, problemas de todas as ordens. Foi aí que despertou então, foi até um fato interessante, é que lá naquela época, foi detectado o seguinte: o DNIT. Foi detectado que nós tínhamos um único engenheiro de porto no Brasil todo. Então, foi quando: “Opa!” Então, acendeu o farol: “Precisamos fazer concurso!” “Precisamos trazer pessoas, realmente! Nós precisamos ter engenheiro que entendam de como é que essas coisas funcionam pra que a gente possa, então, de fato dar vazão a essa quantidade de coisa que tem que ser feita!” Foi quando se pensou, inclusive, no analista de infraestrutura, que é hoje uma realidade e a carreira está aí implantada.

Entrevistador: Na área orçamentária quais eram os principais problemas percebidos que dificultavam a execução dos investimentos públicos na época?

Entrevistada: A execução, como eu mencionei na pergunta anterior, ela ficava prejudicada exatamente em função desses itens. A falta de projeto. E eu acho que a vantagem do PAC também, que não foi só a questão de você resgatar o Planejamento, mas também a forma de gestão. Ou seja, como foi criado aquele...na época, inclusive, ela era a atual Ministra do Planejamento, a Miriam Belchior. Então, a ação, naquela época, ela tinha esse papel de monitoramento. Então, mesmo com o monitoramento intensivo, ou seja, chamando todos os Ministérios, todas as equipes, foram criadas aquelas salas de situação, onde você chamava a Fazenda, o Planejamento, Casa Civil, o órgão responsável pelos projetos pra que a gente fosse, então, passando cada um.

Então, pra você ver quantos trechos de rodovia foram incluídos, e passava cada um. E foram criados aqueles carimbos: o verde, o amarelo e o vermelho. Então, ali você tinha realmente uma radiografia de cada projeto, pra que você, então, fosse identificando os pontos de estrangulamento e tentando resolver. O rebatimento no orçamento era exatamente esse. Então, ou seja, nós tínhamos que acompanhar pra ver verdadeiramente os que tinham condições de ter uma execução no exercício, os que não tinham, quer dizer, você tentar remanejar o recurso alocado. *A priori*, pra aqueles que, de fato, tinham algum tipo de resposta. E o que a gente percebe até hoje, por exemplo, é um volume ainda muito grande de recursos inscritos em restos a pagar. Porque, de alguma forma, consegui empenhar, mas não tinha condições, depois de ter as medições em tempo hábil pra que houvesse a liberação do financeiro pro pagamento. É isso!

Entrevistador: Você mencionou a questão do remanejamento, o PPI e, depois, principalmente o PAC, ele trouxe uma inovação em termos de uma maior flexibilidade.

Entrevistada: Sim. Sim.

Entrevistador: De mobilidade de recursos dentro...

Entrevistada: Isso! Isso! Exatamente!

Entrevistador: Você acredita que esse fato, ele ajudou a acelerar...?

Entrevistada: Ajudou. Ajudou muito porque geralmente o Congresso sempre nos deu a liberdade de remanejar em torno de 10% do valor da ação. O ano de 2013 foi o único exercício que nós

conseguimos emplacar o texto original do PLOA, enviado ao Congresso, que nós sempre tentamos colocar 20%. Então, este ano é que se tem esse valor pra toda a programação. Mas, o PAC, as programações do PAC tiveram sempre uma liberdade maior de fazer 30% dentro do programa. Não é nem dentro da ação, é dentro do programa. Então, com isso, facilitou muito, porque fugiu um pouco daquela demora que é natural, que geralmente o Congresso tem e que vota os projetos de lei de crédito só no final do ano. Então, com isso, por decreto, deu essa flexibilidade de se fazer esses remanejamentos e atender de pronto a necessidade desse ou daquele investimento.

Entrevistador: Você poderia identificar quais são os empreendedores políticos da criação do PPI e do PAC?

Entrevistada: Eu acho que foi um conjunto! Não tem, assim isoladamente, como a gente citar nenhum. Eu acho que...

Entrevistador: Como eu falei: tanto pessoa como por organização...

Entrevistada: É... Exatamente! Eu acho que houve um esforço conjunto, do Ministério do Planejamento, envolvendo a SPI, a SOF. E tivemos na Casa Civil, Fazenda, envolvendo aí o...e então, nós tivemos o Tesouro, tinha a Secretaria de Política Econômica e aí, cada Ministério respectivo, Transportes, Integração Nacional, Cidades, que foram os órgãos mais demandado na época. Então, assim, eu acho que foi um esforço realmente um conjunto. E uma vontade de fazer. E, assim, teve, lógico, o apoio incondicional, na época, do Presidente Lula e da então Ministra da Casa Civil, a Dilma e, quer dizer, toda aquela equipe ali. Então, eu acho que foi um esforço conjunto e que deu certo, né?!

Entrevistador: Sim.

Entrevistada: Eu acho que é um marco na história do País, esse movimento aí do PPI e do PAC.

Entrevistador: Você acha que essas alterações de maior flexibilidade que o PAC trouxe, elas têm a possibilidade de ampliar o seu leque de atuação no orçamento como um todo?

Entrevistada: Eu acho que nós já evoluímos um bocado! Talvez não nesse patamar, como tem hoje. Mas se você observar, por exemplo, pra 2013, nós já conseguimos um movimento independente da questão do PAC, que é um plano orçamentário. Então, assim, eu acho que facilitou bastante porque você dá ao gestor a possibilidade dele administrar melhor o recurso sem

necessariamente ele ter um ato formal pra isso. Então, o plano orçamentário, ele veio com essa intenção. Então, você faz pra ação orçamentária, você pode criar quantos POs você quiser, você pode dar essa transparência, essa luminosidade à sua programação. Sem necessariamente, depois, de você precisar de Portaria, decreto ou PL pra tirar de um lugar pro outro. Agora, assim, a gente...eu acho muito difícil o Congresso Nacional, por exemplo, concordar que a gente faça, por exemplo, 30% de remanejamento dentro de um programa pra outras programações, se não essas já pactuadas aí, que é PAC. Mas, eu creio que esse mecanismo do PO deu uma flexibilidade boa também!

Entrevistador: E você atribuiu, a essa evolução, do PO, como colocou, de certa forma, foi influenciada por essa maior flexibilidade que veio com o PAC ou acha que não tem nenhuma relação?

Entrevistada: Não. Essa ideia, aliás isso foi ideia minha. Foi uma discussão muito grande dentro da SOF pra gente já sair com isso. Mas qual foi a grande dificuldade? É que o Congresso, nos últimos anos, principalmente nos últimos dois anos, ele passou a não votar mais nos créditos, os projetos de lei de créditos. Então, isso é muito danoso, em termos de política pública. Primeiro. Por exemplo, você geralmente você manda a primeira fase de crédito em maio. Então, ali, se o gestor, porque não é só recurso novo, mas se o gestor que remanejar de uma programação pra outra, o que acontece? Ele vai ficar um ano com aquele recurso que ele cancelou. Ele vai ficar com ele congelado. Ou seja, ele não resolve nem aquilo de onde ele cancelou, e muito menos onde ele pretendia fazer.

Então, você tinha alguns bilhões ali, realmente, assim, que você simplesmente deixou de fazer. Então, nós tínhamos realmente que encontrar uma forma de amenizar isso, ou seja, era uma forma de você dar mais condição das coisas acontecerem em termo de política pública, você não pode com recurso preso ali! Então, a ideia veio nesse sentido, certo? Então, esse ano, se você perceber, por exemplo, no primeiro semestre, nós não mandamos Projeto de Lei de crédito ao orçamento, ao Congresso, aliás. Não foi! E agora, ao final do ano, os que são pouquíssimos créditos. Só pra você ter noção, em anos, a média de Projetos de Lei de crédito que a gente geralmente encaminhava ao Congresso era em torno de 65 PLs/ano. Esse ano, nós mandamos 18. Então, assim...porque exatamente pelo fato de você ter dado ao gestor essa flexibilidade dele movimentar ali sem amarra nenhuma. Acho que foi uma coisa muito positiva!

Entrevistador: Quem você acha importante ser entrevistado para essa minha pesquisa?

Entrevistada: Eu acho uma pessoa muito interessante, que trabalhou durante anos, que está acompanhando isso muito de perto, é o Secretário do PAC, que é o Maurício Muniz!

Entrevistador: Já está na minha lista!

Entrevistada: Outra pessoa, se você conseguisse, a própria Ministra Miriam Belchior! Eu acho que seria idealíssimo, porque ela vive isso e ela vivenciou isso desde o início. Então, assim, eu aconselharia você tentar lá com a Chefe de Gabinete, a Chica, um horário com ela.

Entrevistador: Eu abro a palavra, se você quiser falar sobre o tema.

Entrevistada: Tá! Eu acho, assim, que, primeiro, você foi muito feliz em escolher o tema porque eu acho que a situação do momento. O país precisa crescer. E eu acho que nós só vamos sair do outro lado realmente com uma melhoria realmente, de projetos nessa área de infraestrutura e pra isso, eu acho que, o esforço todo que tem sido feito, qual é? Do desenho dentro do orçamento, inclusive, isso tem saído nas últimas LDOs, quais são as prioridades? As prioridades são: o Brasil Sem Miséria, e PAC. Ou seja, então, a prioridade é reduzir as nossas desigualdades, a nossa dívida social, que tem sido feito muito coisa, mas ainda temos uma dívida social grande. E realmente a melhoria da nossa infraestrutura. Então, eu acho que um país, ele só cresce, assim. E o País está indo nessa trilha. Então, que bom que nós acordamos pra isso! E quando a gente elabora o orçamento, o desenho fica muito claro! E, assim, embora a gente ainda tenha um volume grande de despesas voltadas pra custeio. Mas, a cada ano, há um esforço para reduzir aquele custeio administrativo.

Então, ainda as pessoas...“Ah! Mas o custeio ainda é alto!” Mas nós podemos esquecer também que quando você olha pelo lado da classificação orçamentária, você não pode esquecer que nem todo o custeio é um custeio do mau. *Do mau entre aspas*, porque Saúde é intensa em um custeio, Educação, idem! Porque são áreas que elas são intensas em custeio por quê? Porque tem pessoal. E realmente saúde e educação você não faz sem pessoas! Principalmente pelo MEC, que é intensivo em professores. Então, eu acho que o desenho hoje do orçamento mostra isso: esse esforço crescente de você realmente investir. E é isso que o País precisa pra a gente realmente consiga fazer melhor! Então, assim: todas as medidas – essas voltadas aí pra melhoria dos portos, aeroportos. Agora, esse trabalho intenso também em relação às concessões, eu acho que é uma mudança de paradigma em relação à política pública. E na SOF, quer dizer, a gente sempre, eu

sempre comentava isso com o pessoal. Era muito bacana quando você monta a peça orçamentária, porque os números não mentem! Então, você vê o desenho direitinho, quando você distribui tudo o desenho pra aquilo que de fato é importante. Então, isso ficou patente! Então, assim, nós aumentamos consideravelmente o recurso nessa área de investimento.

Tanto rodovia, ferrovia, hidrovia, portos, a questão da habitação, com o Minha Casa Minha Vida. E também a parte voltada para o social. Então, assim, eu vejo com muito otimismo isso, que o País acordou pra necessidade e pro entendimento de que a gente só vai ser realmente uma economia, de fato, de primeiro mundo, se nós investirmos muito em infraestrutura. E outra coisa, além da infraestrutura, o País tem que investir também em tecnologia e inovação! E nós temos que ser competitivos. Então, assim, a nossa indústria tem que ser competitiva. Até pra que a gente continue mantendo nosso nível de emprego. Então, isso é fundamental em termos de estabilidade econômica. Então, o orçamento tem cumprido esse papel. Embora as pessoas ainda acham que o orçamento é uma peça de ficção, até pela forma que é conduzido também a política fiscal, com os contingenciamentos constantes e a busca do atingimento da meta, mas isso é uma fase que o País realmente tem que passar por ela.

Eu acho que estamos numa situação que eu acho que em função do cenário internacional, tem as dificuldades, tem tudo isso, mas a gente está perseguindo aquilo que é importante, ou seja, a relação dívida / PIB continua caindo, que é importante. E também a manutenção aí, a busca constante pra manter o equilíbrio da inflação, dentro do centro da meta. Tentando manter aí, a política cambial. Então, assim, a taxa de juros infelizmente tem aumentado, mas você tem que manter essa equação. Não tem jeito. E, então, sei lá! Eu acho, assim, na minha opinião, a gente está na trilha correta! E eu tenho certeza que, assim, espero, que as eleições do ano que vem tragam o resultado pra que realmente o País continue nessa trilha: crescimento e mantendo realmente o equilíbrio das contas públicas.

Eu acho que nós temos passado por um desafio porque, ao mesmo tempo em que nós precisamos desonerar, nós precisamos também arrecadar. Então, os sinais são invertidos. Nós perdemos muito em termos de arrecadação exatamente pelas desonerações que foram feitas. Mas isso realmente é quando você desonera você tem que ter noção de que no mês seguinte você não vai mais arrecadar. Esse Ciclo, ele pra continuar arrecadando mais, então, isso que você ganha e você perde agora, ele tem que voltar depois em outra fase. Então, eu creio que nessa outra fase

das desonerações, elas vão começar a surgir logo e pra você realmente continuar fazendo o que o que o Governo quer, que é papel do Estado, não é nem Governo, é papel do Estado fazer. Então, eu vejo as coisas dessa forma! Mas com muito otimismo! Com certeza!

Entrevistador: Agradeço! Obrigado pela entrevista!

ENTREVISTA 6

Entrevistador: Quais foram os trabalhos que você realizou, coordenou, discussões em que participou, que contribuíram pra formulação desses programas?

Entrevistada: Primeiro foi o PPA, o primeiro PPA do Governo Lula, se eu não me engano, foi o PPA, o Plano Plurianual de 2004, 2004 a 2007, e que ali já se apresentava o que seriam as ideias básicas de um modelo de crescimento puxado pelo consumo, principalmente, do consumo dos mais pobres. E também com o aumento do investimento público! Agenda investimento e as transferências de renda como instrumento pra dinamizar o crescimento. E, depois, no BNDES, a gente começou a analisar a necessidade de aumentar o investimento em infraestrutura e quando fomos pra Fazenda, em 2006, se traduziu a ideia geral do PAC.

Entrevistador: Quais foram os principais problemas percebidos que motivaram o lançamento do PAC?

Entrevistada: Havia, ainda há uma carência muito grande de investimento de infraestrutura no Brasil! Ah! Se você pegar, se você considerar, olhar as estatísticas de taxa de investimento no mundo, você vê que a taxa de investimento no Brasil, ela é relativamente baixa, comparado com outros países emergentes. E o que destoa é o investimento em construção civil. Principalmente o investimento em infraestrutura que, aqui é mais baixo do que em outros países que tiveram aceleração em seu crescimento. E o fato também de que no ajuste fiscal de 2003 a 2005, o item mais penalizado foi o investimento. Então, conjunturalmente, o investimento estava muito baixo e precisava ser levado, e tem essa característica estrutural que, pra aumentar a produtividade no Brasil, precisa aumentar o investimento em infraestrutura.

Entrevistador: Quais eram as alternativas de soluções para esses problemas identificados?

Entrevistada: A alternativa de solução, uma alternativa de solução era que, na verdade, o Governo não deveria aumentar o seu investimento e simplesmente cuidar da estabilidade macroeconômica e, eventualmente, o mercado geraria esses projetos, financiaria esses projetos. Só que isso acaba não acontecendo porque tem uma complexidade muito grande. Direta ou indiretamente depende do Governo fazê-lo. Outra alternativa aí é o extremo oposto é o Governo

fazer tudo, com todos os gastos, organizar e fazer tudo via Orçamento Geral da União, que também não cabia dentro do espaço fiscal. E aí, acabou esse modelo híbrido, e o Governo faz algumas coisas, mas a maioria dos projetos é feita via concessão.

Entrevistador: E quais foram os atores que predominavam na defesa de uma e outra alternativa?

Entrevistada: O mercado financeiro, principalmente, sempre predomina uma alternativa que envolve menos o Governo e mais recursos privados. E do lado de uma iniciativa do Governo, além das próprias lideranças, a máquina pública também é... Banco Nacional de Desenvolvimento, governadores, prefeitos, porque precisam do auxílio do Governo Federal pra realizar os investimentos.

Entrevistador: Na área orçamentária, quais eram os principais problemas percebidos que dificultavam a execução dos investimentos públicos programados?

Entrevistada: Ah! Por incrível que pareça, não é necessariamente falta de recurso, e sim, a capacidade de elaborar os projetos, executar os projetos. O Brasil ficou muito tempo com baixo investimento em sua estrutura. Então, a máquina, digamos, de formular os projetos, de fazer o projeto básico, o projeto executivo, se estimar quais são os custos, fazer as projeções, estava enferrujada.

Então, houve um atraso inicial, que era você voltar saber fazer projetos. Depois disso, é natural a sequência de autorização dos projetos, seja autorização ambiental, autorização onde tiver algum patrimônio histórico também, tem a questão dos índios. E a questão própria dos diversos filtros pelo qual passa a avaliação de custos, de gastos do Governo Federal. Isso tem que ser aprovado pelo TCU, depois tem que ser auditado pelo Ministério Público. Todo esse processo acaba atrasando um pouco a execução. Um, por um bom motivo, que é pela fiscalização; e, o outro, é como eu falei, é mais operacional, porque o Governo ficou muito tempo sem fazer esse tipo de iniciativa.

Entrevistador: No seu texto “Inflexão do Governo Lula”, você coloca que nos primeiros anos houve um debate interno ao Governo, que você divide, a grosso modo, em dois grupos: uns ligados às convenções liberais, digamos assim; e outros, que o você identifica mais diretamente como desenvolvimentista. Você poderia colocar mais pragmaticamente como esses diálogos se davam dentro do Governo?

Entrevistada: Não só no Governo Lula você tem esse embate constante nos últimos 40, 50 anos aqui no Brasil. É um debate fundamentalmente sobre qual o papel do Estado. Aqueles de orientação mais liberal percebem que a principal função do Estado é manter a estabilidade econômica e o respeito aos contratos. Uma vez feito isto, o mercado pode fazer todo o resto. Então, se defendia que essa atuação parasse por aí. E essa manutenção da estabilidade em um contexto de baixo crescimento, o Governo tem uma capacidade muito limitada de promover investimentos, de estimular o crescimento da economia. Uma linha mais desenvolvimentista, que prega, na verdade, você estimular o desenvolvimento, você cria o aumento de produtividade que vai sustentar o próprio crescimento. Então, você tem que dar um impulso inicial, cria-se um desequilíbrio. Mas esse desequilíbrio eventualmente será resolvido pelos próprios efeitos do crescimento.

E essa atividade tem que ser intensiva em Estado, porque devido às diferenças estruturais da economia, devido à incerteza, à magnitude dos projetos, o setor privado não faz, não entra nesses projetos se não houver uma sinalização clara do Governo e também de participação do Governo, seja diretamente: o Governo contratando a construção; seja indiretamente: o Governo organizando a licitação, dando financiamento, entrando como sócio. Então, era basicamente essa...Até onde que o Estado deve ir? Em uma linha mais neoliberal, inicialmente, era o respeito ao contrato, manter a estabilidade macroeconômica e pronto! A linha desenvolvimentista é isso e mais um pouco. Manter a estabilidade econômica, respeito aos contratos, mas tem que estimular diretamente o desenvolvimento, do contrário isso não acontece!

Entrevistador: Os dois programas, PAC e PPI, introduziram em um conjunto de alterações na gestão orçamentária. Refiro-me mais especificamente à possibilidade de você abater parte dos gastos com investimento, inicialmente, dentro do PPI, do cálculo resultado primária e também uma maior mobilidade de recurso dentro dessa carteira. Você, no seu texto, coloca que, de certa forma, foi uma proposição do grupo desenvolvimentista justamente para ter uma maior possibilidade aumentar a possibilidade de investimento público. Ao mesmo tempo o PPI surge – até a informação que eu tenho da literatura – dentro de um contexto, ainda do acordo com o FMI. Gostaria que você fizesse algum comentário sobre esse assunto.

Entrevistada: O PPI, ele é compatível com a visão mais liberal de economia. O fato de o PPI ter surgido nas próprias discussões com o FMI, no FMI nasceu diversas experiências, já percebia de

que o ajuste fiscal, na maioria das vezes, na maioria dos países, recai sobre o investimento. Então, é uma solução de curto prazo, que ele te gera um equilíbrio fiscal no curto prazo, mas ao prejudicar e diminuir o investimento público ele elimina as bases do próprio crescimento que sustenta o equilíbrio fiscal em longo prazo. Então, o FMI também é heterogêneo! Tem gente lá que pensa diferente! Então, o FMI já tinha proposto que alguns casos fossem pilotos, pra que esse aumento de investimento fosse permitido mesmo que se refletisse em uma menor meta fiscal. Depois de ser transformado no PAC, a ideia é que tenha, assim, uma avaliação de custo benefício – infelizmente, até o momento, isso não foi divulgado com detalhe necessário –, mas eu acho que vamos caminhar pra isso é inevitavelmente! O ideal! E a ideia básica disso é que você pode... Isso não é uma ideia nova de economia, é uma ideia já desde os anos 50, 60, que é uma regra de política fiscal chama “regra de ouro”. Você não faça com aos outros o que não quer que seja feito com você! E isso traduzindo para a política fiscal é você pode ter déficit desde que seja pra financiar investimento!

O seu gasto corrente deve ser financiado com receita corrente. Então, se você emitir dívida para financiar esse investimento, e esse investimento ter um retorno econômico e/ou social adequado, não tem problema você se permitir déficit. Então, na verdade, é tradução desse princípio pra realidade brasileira: primeiro, nos anos 2003-2005, via PPI; e, a partir de 2007, via PAC.

Entrevistador: Quais foram os acontecimentos do contexto político que influenciaram diretamente a decisão do Governo lançar o PAC naquele momento?

Entrevistada: Um: foi o fato do ajuste fiscal de 2003-2005 ter penalizado demais o investimento. O nível do investimento público estava baixo. Em segundo lugar: você teve uma desaceleração do crescimento em 2005, e quando se esperava pela, digamos, pela interpretação mais liberal de que uma vez reconhecido que havia estabilidade nos contratos, restabelecida a estabilidade macroeconômica, o crescimento deslancharia por si só! E isso não aconteceu! Na verdade, em 2005, foi uma desaceleração! Em face de uma conjunção de desaceleração do crescimento com demanda reprimida por investimento levou naturalmente à adoção do PAC.

Entrevistador: No seu texto, você também coloca que uma inflexão na gestão orçamentária para a prioridade do Governo foi a operação tapa-buraco, que, embora – palavras suas – um valor pequeno: 440 milhões, mas ele redundou em uma inflexão, e isso aconteceu...

Entrevistada: No final de 2005, início de 2006.

Entrevistador: Eu queria que você comentasse um pouco sobre esse...

Entrevistada: No final de 2005, vamos ver: você teve uma desaceleração do crescimento, e era percebido, então, que somente o respeito aos contratos e a manutenção da estabilidade macroeconômica, não eram condições suficientes para a aceleração do crescimento. São condições necessárias, mas não suficientes! E, então, você começa com um estímulo ao investimento, e você começa com aquilo que era mais fácil e mais rápido. Que era a operação de manutenção e recuperação de rodovia. Você não tinha projeto base pra fazer novas rodovias, novas ferrovias. Mas, pelo menos, a manutenção de rodovias que tinha cujo gasto tinha sido reprimido nos anos anteriores era uma alternativa óbvia de você começar a aumentar o investimento. Então, você começa. E aquilo, apesar do pequeno valor, aquilo começa a mobilizar a máquina pública pra voltar a fazer projetos, analisar quais são os custos, enfim! Manter uma rodovia. E aí, isso leva naturalmente à próxima pergunta: Qual é o custo de ampliar a rodovia? Fazer outra rodovia? E aí, começa a criar novamente esse ambiente propício, que vai resultar no PAC, um ano depois!

Entrevistador: Você identificaria quais seriam os grandes empreendedores da política pública de investimento no Brasil nesse período recente?

Entrevistada: Com certeza, a presidente Dilma Rousseff, que naquela época tinha saído do MME e assumido a Casa Civil é a principal liderança pró-aumento de investimento, e que depois até comandou o PAC I. A presidente Dilma Rousseff, o ministro Guido Mantega. Em terceiro lugar, o ministro Paulo Bernardo, que na época, depois, assumiu o Ministério do Planejamento no segundo mandato do presidente Lula, também foi muito importante pra implementar isso em nível mais... E depois, foi importante também o papel das associações, principalmente a Associação Brasileira de Infraestrutura, de Desenvolvimento e Infraestrutura. Paulo Godoi foi importante também no convencimento de se fazer isso! E depois, o PAC, a experiência do PAC bem sucedida de 2007 a 2008, leva a você estender esse para o mercado habitacional com o Minha Casa Minha Vida no ano de 2009. Também é crucial, aí, o papel da ministra Dilma Rousseff naquela época, na Casa Civil. Do Jorge Hereda, que estava na Caixa Econômica, da Inês Magalhães, que estava no Ministério das Cidades foram essas lideranças cruciais pra que isso acontecesse!

Entrevistador: Você colocou essa participação do setor privado inicialmente ligado à construção civil. Você acredita que com o PAC, a política pública forte de investimentos públicos, ele abre uma possibilidade de alianças com um setor do empresariado que, de certa forma, não fazia parte do bloco hegemônico num momento anterior?

Entrevistada: Ah! Sim. Com certeza! Porque o Brasil ficou muito tempo com investimento baixo e crescimento lento, então, esse...digamos assim, esse capital construtor não estava grandemente mobilizado pra iniciativas. Na verdade, é um crescimento meio vegetativo! Construção residencial pra classes de rendas médias e altas e construção de manutenção de infraestrutura, não era expansão de infraestrutura. As grandes obras de infraestrutura, na verdade, eram feitas fora do País. Grandes empreiteiras brasileiras concorriam fora do País. Com isso, se abriu uma oportunidade, uma frente de expansão, digamos assim, na economia brasileira, que dá mais peso a esse setor da economia. Que é o capital privado no setor de construção.

Entrevistador: E ao mesmo tempo, você atribui também à dinâmica desse setor, principalmente da construção civil, e a relação dele com o mercado de trabalho, de fomentar o mercado de consumo mais amplo?!

Entrevistada: Ele é um setor pouco intensivo em importação, gera bastante emprego e, então, é por isso que ele foi mais enfatizado via Minha Casa Minha Vida como caminho de combate à crise, porque naquele momento você queria crescer mais rápido, gerar emprego e de uma maneira que não piorasse a sua situação externa, que o mundo estava vivendo aquela crise financeira. Então, o investimento em construção civil, ele é intensivo em trabalho, ele é pouco intensivo em importação.

Entrevistador: E também baixa concorrência...

Entrevistada: É. E com baixa concorrência. É o *non tradable*. Então, na verdade, era o setor-chave pra você estimular aquele momento e, também, como falei! Se você olhar pelo lado da demanda, o Brasil tem uma demanda, uma grande demanda reprimida por investimento em residências. É o déficit habitacional ainda é alto e de infraestrutura. Então, na verdade, o Brasil, pra crescer, ainda tem muito investimento pra ser feito!

Entrevistador: Quem que você acha importante que eu entreviste pra minha pesquisa?

Entrevistada: Eu acho importante você entrevistar Inês de Magalhães, que é secretária de Habitação do Ministério das Cidades; o Jorge Hereda, atual presidente da Caixa; Antonio Henrique Silveira, que estava no Ministério do Planejamento quando foi feito o PPI, e depois também participou da condução da... Hoje é secretário dos Portos. Acho que esses três, você... já seriam... as outras pessoas normalmente não estão mais em Brasília. Estão fora de Brasília. Estes três ainda estão aqui!

Entrevistador: Por fim, eu deixo à disposição para algum outro comentário, alguma outra coisa que você julgue importante comentar livremente, da sua percepção.

Entrevistada: Ah! Tudo bem. Eu acho que já comentei bastante. Obrigado!

ENTREVISTA 7

Entrevistador: Quais foram os trabalhos que realizou, coordenou, discussões que participou, que contribuíram pra formulação desses programas?

Entrevistado: Quais programas que você está se referindo? Ah! O PPI e...

Entrevistador: O PPI e o PAC. O PPI e PAC, sempre!

Entrevistado: O PPI chegou aqui na SPI por meio da Assessoria Econômica do Ministério, que vinha mantendo tratativas junto com o Tesouro – o Secretário do Tesouro na época foi um grande motivador do PPI. Não me lembro do nome dele agora, mas, depois, foi Governador...Secretário do Governo do Rio... Aquele engenheiro naval. Como é que é o nome dele?

Entrevistador: Eu vou me lembrar! Eu sei quem é! Eu sei exatamente de quem você está falando! Tinha passado, inclusive, por aqui antes!

Entrevistado: Porque, na realidade, essa discussão em 2004, que nós não participamos, por exemplo, chegou aqui em final de 2004. O PPI, quando ele aterrissou aqui na SPI. Mas ele já tinha conversas prévias que eram mantidas com o FMI pela Secretaria do Tesouro. Aquela história de eliminar do cálculo do índice os gastos com infraestrutura. Não é no modelo que foi utilizado por nós. Quer dizer, não incluindo no cálculo do resultado primário, mas a discussão que se tinha à época é que gasto em infraestrutura não deveria ser considerado como despesa. E quando chegou aqui, estava se discutindo que tipos de projetos, que empreendimentos iriam entrar na carteira. Então, nós participamos – respondendo à sua pergunta – participamos no processo de construção da primeira carteira do PPI.

Entrevistador: Quais foram os principais problemas percebidos que motivaram o lançamento do PPI-PAC?

Entrevistado: Eu falo primeiro do PPI e, depois, na sequência eu vou chegar lá no PAC. Mas, o principal problema já tinha sido diagnosticado em épocas anteriores, que não era suficiente que o orçamento alocasse recursos aos empreendimentos que o Governo entendia como prioritários. Na

realidade, nem o anexo de prioridade da LDO, nem os mecanismos administrativos que o Governo criou, os Governos anteriores, para tentar garantir recursos, ou garantir que aqueles projetos prioritários do Governo fossem executados, era insuficiente simplesmente constar do orçamento.

Porque nós sabíamos que na gestão do orçamento, outros fatores interferiam, e recursos, eventualmente, não eram alocados nesses projetos. Por isso, já em período anterior, criou-se um sistema de pagamento à parte pelo Tesouro destinando recursos pra esses projetos prioritários. Isso ocorreu no Brasil em Ação, no chamado “Avança Brasil” em que a SPI indicava ao Tesouro quais os projetos que deveriam ser pagos não era um controle eficiente. Porque o próprio gestor poderia eventualmente utilizar os recursos destinados a pagamentos de um determinado empreendimento prioritário, ele poderia utilizar esse recurso pra pagar outros que não aqueles. Por isso, quando surgiu o PPI, nós criamos junto com o Tesouro um mecanismo de identificação, que é o RP. Não sei se o nome é esse na célula orçamentária, em que você marcava aquilo que era PPI. E outros processos complementares, que vinculavam já não mais... Isso também é importante! Não mais a uma rubrica orçamentária, mas vinculava a um contrato, porque, na realidade, um empreendimento era composto de vários contratos e, às vezes, uma rubrica orçamentária tinha vários projetos, dentre eles alguns prioritários e outros não. Então, era preciso que aquilo se vinculasse o recurso a um contrato.

Entrevistador: Os dois programas – PAC e PPI – eles introduziram alguns mecanismos de maior flexibilidade na gestão orçamentária. Por exemplo: a possibilidade de remanejamento de recursos dentro da carteira. Gostaria que você fizesse um comentário sobre esses mecanismos criados.

Entrevistado: O mecanismo de flexibilidade na execução orçamentária, eles surgiram com o PAC no PPI, e eu não me recordo que pudesse, que já existisse algo dessa natureza. Mas, no âmbito do PAC, que introduziu regras que permitiam que dentro de uma determinada rubrica orçamentária se pudesse fazer...ou entre rubricas orçamentárias se pudesse fazer uma realocação em uma margem maior do que aquela que era historicamente permitida, eu acho que historicamente já havia uma permissão. Eu acho que da ordem de 10 por cento. Depois se trabalhou também durante um determinado período permitindo a realocação dentro de programas orçamentários, não só na rubrica no nível da ação, mas também ao nível de programa. E isso facilitava porque vários projetos e empreendimentos, tanto do PPI como do PAC, enfrentavam

óbices à execução, que eram normais. E mais ainda naquela época que os projetos não estavam com licenças ambientais, estavam em diversos estágios, vamos chamar assim: diferentes, e isso implicava que durante a execução, era preciso realocar recursos de um projeto que estava ou paralisado ou demandando menos recursos, para outros que tinha condição de executá-lo com mais celeridade. Então, esse mecanismo de flexibilidade era importante nessa direção.

Entrevistador: Você lembra que os atores institucionais predominavam na defesa dessa alternativa de maior flexibilidade e quem se opunha a elas?

Entrevistado: Essa maior flexibilidade orçamentária, obviamente, que no primeiro nível, ela vem entre os poderes: Executivo e o Legislativo. O Legislativo sempre tende a um maior enrijecimento orçamentário na medida em que ele quer ver garantidos os recursos que ele aloca executados na prática. E flexibilidade na execução dá margem a que o Executivo oriente a execução de acordo com as suas políticas, mais em afinidade com as condições políticas. Então isso é um dado que eu acho que é quase permanente. Faz parte da paisagem. Agora, no âmbito do Executivo aqui os órgãos centrais em geral, não diria que SOF e a SPI, em particular, mas, os órgãos centrais tendem a ser menos flexíveis do que os setoriais, que estão na execução e que conhecem mais e que gostariam também de perder essas amarras orçamentárias e poder ter uma maior flexibilidade. E diria que, entre os órgãos centrais, SOF seria a mais...é...vamos dizer, assim rígida, vamos dizer, assim do que a SPI, que sempre entendeu que deveria se dar mais flexibilidade orçamentária, haja vista que ela estava tinha um conhecimento mais próximo da execução.

Entrevistador: Quais foram os acontecimentos no contexto político que influenciaram a decisão de o Governo fazer o PAC?

Entrevistado: O PAC, na realidade, é uma expansão do PPI. Porque as regras que eles tinham no PPI, continuaram no PAC. O que houve foi uma expansão de recursos, porque o modelo aparentemente foi reconhecido pelo Governo como um projeto bem sucedido. Vamos dizer assim e a oportunidade política do PAC, em que se questionava já a falta, vamos dizer assim, que não âmbito político não digo que fosse real, mas que questionava a falta de um projeto nacional de desenvolvimento. E o PAC surgiu como sendo esse projeto. Na realidade, não era isso! Ele era a continuidade de um processo que garantia que as prioridades de Governo conseguissem ter maior

nível de execução. Então, eu acho que foi mais uma oportunidade política de aproveitar um instrumento que era importante.

Entrevistador: Você conseguiria identificar quais foram as pessoas que são os grandes empreendedores políticos na defesa do PPI e PAC?

Entrevistado: Eu diria que do grupo inicial, aqui Vamos ver! Do Planejamento, foi muito centrado aqui na SPI e na época, o Ariel, que era o Secretário. No Tesouro é embora com esse Secretário que eu não consigo me lembrar do nome...

Entrevistador: Eu vou lembrar o nome dele!

Entrevistado: Que ele foi importante no processo de negociação, não no...

Entrevistador: Joaquim Levi!

Entrevistado: Joaquim Levi.

Entrevistador: É.

Entrevistado: Não, na relação ao tamanho que na realidade, o PPI, mais tarde, o PAC atingiu, porque ele gostaria de ter uma coisa muito mais limitada como o Tesouro gosta sempre de se preservar, digamos assim, maior controle sobre o gasto, e o PAC, de certa maneira, tirava graus de liberdade do Tesouro na alocação. Certo? Na alocação, não! No pagamento. E na Casa Civil tinha, quando esse processo começou, quem conduzia esse processo era o Maurício Muniz, que ocupava, se eu não me engano, uma Subsecretaria na SAM. E para esse trabalho, eu não sei em que momento exato, mas ele logo vem do início, o Afonso! E na parte da SOF, eu diria que ela veio a reboque disso!

Ela, durante praticamente todo o PPI, ela praticamente era cumpridora dos processos, não participava, como hoje eu acho que ela tem uma participação mais ativa no PAC do que nós. Mas naquela época a SOF não tinha, assim, um papel preponderante, embora estivesse presente. E em termos de pessoas, que eu me lembro, posso dizer que quem participava pela SOF nesse processo era o José Roberto... não o José Roberto, hoje, Secretário; o José Roberto, aquele das normas lá!

Entrevistador: Sim. O Faria!

Entrevistado: Então, você vê que não era dentro das...ele era muito mais no aspecto normativo, regulatório do que no papel político, vamos dizer. Da parte do Tesouro, tinha o Daniel Sigelman, e mais tarde, quando surge o PAC, você falou do início, né?!

Entrevistador: Isso aí!

Entrevistado: Então, do início, é isso aí! Do início, são essas pessoas! Bem! Bom! Eu me incluo também nisso!

Entrevistador: Quem você acha importante ser entrevistado para minha pesquisa?

Entrevistado: Eu acho eu seria interessante você conversar com o famoso Joaquim Levi, não como um defensor ou promotor – até porque ele foi um grande negociador de uma negociação que nós pouco participamos aqui, do Planejamento! Foi uma foi uma negociação...é...Fazenda. Feito pelo Tesouro, FMI. Então que precede. Embora, durante esse período de negociação, o Brasil sai do FMI. Mas o processo continua, porque ele fazia parte de um projeto piloto, que envolvia cinco países. Não fomos só nós que fizemos PPI. Então, o FMI negociava com o mundo. Talvez naqueles livros tenha aí alguma memória sobre isso. Mas ele provavelmente, ele tem essa memória prévia. Então, além dele, obviamente, eu acho que deveria conversar com o Maurício Muniz, com o Afonso, que participou durante muito tempo disso. Deixe me ver! O Daniel, o Daniel Sigelman. Eu acho que esses são os mais relevantes, assim, do processo.

Entrevistador: Agora, eu abro a palavra, você teria alguma coisa que ache importante que eu não tenha perguntado sobre PPI-PAC?

Entrevistado: O processo, quer dizer, que na realidade, o processo que foi iniciado como PPI, que depois se desdobrou num... Porque o objetivo é deixar bem claro o seguinte: o objetivo tanto de PPI como de PAC, ele sempre foi o de tentar garantir recursos para que projetos prioritários do Governo fossem executados, e não fossem esses recursos desviados de uma forma ou de outra, desviados não no sentido mau, mas no sentido de destinar, quer dizer, para outros projetos em detrimento destes. Esse era o primeiro diagnóstico. O segundo diagnóstico surgiu quando, apesar de termos recursos garantidos aos projetos, os projetos, ainda, assim tinham restrições pra sua execução.

Restrições essas que não decorriam da ausência de recurso e ficou evidente logo nos primeiros anos. Então, o que era necessário um esforço adicional do Governo em gestão da

execução para que esses projetos pudessem deslançar, e aí, surgiram aí, várias vertentes que foi do próprio conhecimento desse processo de gestão. As questões de natureza ambiental, que se revelaram com tratamento inadequado, tanto quanto o gestor do controle ambiental, quanto dos executores, que não sabiam ou essa questão não era tão relevante ainda na infraestrutura. Na sua parte inicial, outro que ficou bem evidente foi a forma de controle orçamentário financeiro exercido pelos Tribunais de Contas. E pela própria CGU, órgão do Executivo, tinha um mecanismo, talvez, não adaptado a conseguir essa celeridade.

O que motivou a criação de outros instrumentos, como, por exemplo, só pra dar um exemplo, esse regime diferenciado de compras surge também, vamos dizer que fosse um filhote do PAC. E outros procedimentos na área ambiental que também visavam facilitar, vamos dizer, assim, a execução! Não é em detrimento do meio ambiente, mas dos processos. Melhorar os processos de concessão de licenciamento ambiental. Eu não tenho acompanhado ultimamente como anda o TCU, a CGU, mas, algumas coisas evoluíram. No sentido de não embargar as obras com tanta facilidade como se embargava. O TCU, ele simplesmente suspendia a execução de uma obra, que trazia muito prejuízo à própria União, na medida em que a retomada de uma obra paralisada tem gastos evidentes, adicionais àqueles que estavam eventualmente sendo questionados: sobre preços e outros mecanismos que existem nesse processo. Eu acho que, então, o PPI e o PAC permitiram também a criação de outros instrumentos derivados, que facilitam a execução não só de empreendimentos do PAC e PPI, mas da própria gestão!

Entrevistador: Ou seja, ele foi um vetor de inovações institucionais que permitiu que o Governo executasse no conjunto das políticas públicas, em particular, infraestrutura?

Entrevistado: Exatamente! Eu acho que trouxe aí um aprendizado. São lições que foram aprendidas!

Entrevistador: Agradeço muito.

ENTREVISTA 8

Entrevistador:

Entrevistador: Quais foram os trabalhos que você realizou, coordenou, discussão em que participou, que contribuíram para formulação desses programas?

Entrevistado: É. Como eu disse, é exatamente a coordenação do processo da Lei de Diretrizes Orçamentárias e é onde desembocou essa política, essa modificação que houve nesse período em relação à questão de impacto fiscal. Foi exatamente aí a criação do PPI e, posteriormente, do PAC.

Entrevistador: Quais foram os principais problemas percebidos que motivaram o lançamento do PAC?

Entrevistado: É que a gente vinha de um processo, vamos dizer, assim, de transição...onde ficou muito focado a questão fiscalista, digamos, assim! A questão fiscal. Então, o Governo, no meu entendimento...o Governo sentiu a necessidade de alavancar os investimentos. E, vamos dizer, você pegar uma parte do resultado primário, como você estava fazendo, e direciona ele pra investimento! Aí não seria um gasto geral e irrestrito, mas direcionado pra uma determinada política pra iniciar ou continuar, dar continuidade nos investimentos, que estava baixo naquela oportunidade, e então, o Governo viu essa possibilidade de você...é como se fosse um desvio, digamos, assim, em outras palavras, do resultado primário para uma...vamos dizer, uma situação específica que, no caso, eram os investimentos.

Entrevistador: Na área orçamentária, quais eram os principais problemas percebidos que dificultavam a execução do investimento público programado?

Entrevistado: Não. Eu não sei se é aí na questão, vamos dizer, assim, o Governo direcionou...porque você tinha restrições fiscais. E aí, o Governo viu a oportunidade de direcionar. Então, ao liberar, digamos, assim, ao proteger essa parcela da despesa, que eram esses investimentos. Ele facilitou, tá certo! Ele garantiu do outro lado, inclusive, pra quem contrata um

fluxo normal de recurso. Então, me parece que essa foi a grande motivação da criação desses instrumentos.

Entrevistador: Em relação às flexibilizações que foram introduzidas, primeiro com o PPI e depois com o PAC, qual era o principal objetivo delas?

Entrevistado: É porque, na verdade, você talvez não tivesse um planejamento e ainda não tem alguma coisa bem evoluída. Então, é como se fosse uma experimentação. Você precisava dessa flexibilidade para amoldar os cronogramas de desenvolvimento dos projetos a uma realidade. Então, essa flexibilidade foi necessária. Agora, tem um detalhe: muita gente, inclusive, critica, quando você aumenta muita a flexibilidade. Você diminui o planejamento porque todo mundo está despreocupado. Porque se você tem essa possibilidade de remanejar a vontade, digamos, assim, então, há uma preocupação menor com a questão do planejamento.

Entrevistador: A primeira flexibilização na gestão orçamentária que foi introduzida ainda na LDO de 2005, ela foi feita por uma emenda à LDO, ainda em 2004, foi enviada uma emenda. Você se lembra das discussões nessa época?

Entrevistado: É porque como o Governo tinha mandado o projeto e não estava previsto. No decorrer do processo de discussão veio o amadurecendo a ideia da necessidade de você dar um *up grade*, digamos assim, no investimento. Então, em função disso, o Governo decidiu encaminhar um projeto modificativo, porque nem sempre modificar lá dentro do Congresso, aquilo que já está em tramitação é fácil. Como já estava num processo adiantado, e como o prazo da LDO, às vezes, ele começa lá em fevereiro, março. E está no Congresso Nacional em abril até julho, agosto, então, é um período longo que você, nesse processo precisaria fazer alguma adaptação. E o Governo decidiu encaminhar um projeto depois de discutido esse assunto. Tanto é que não teve grande dificuldade na aprovação do Congresso Nacional.

Entrevistador: Então, você, pela sua vivência, acha que não houve uma grande dificuldade, ou seja, não houve uma resistência do Congresso para aprovar essa alteração?

Entrevistado: Não. Pelo meu entendimento, não! Até porque o Congresso vê com bons olhos a ampliação dos investimentos. Então, como era nesse sentido. Tinha até naquela oportunidade, uma discussão, um viés, às vezes idealista ou outra coisa nesse sentido, é que você deveria ao invés de pagar dívida deveria investir. Então, isso facilitou essa discussão.

Entrevistador: A outra flexibilização na gestão orçamentária introduzida foi aquela regra de você poder movimentar 30% dos recursos dentro do PAC. Você se lembra de como é que foram as discussões dentro do Executivo? E do Executivo com o Legislativo para que se fosse introduzida essa maior flexibilidade?

Entrevistado: No âmbito do Executivo, obviamente. Porque quando na dúvida pro réu, quando for beneficiar o Executivo. Não houve nenhuma resistência no âmbito do Executivo. No Legislativo houve nos partidos de oposição, mas é uma questão política. Porque os parlamentares de oposição achavam que era um cheque em branco que você estava dando pro Governo. E sempre resistiram e continuam resistindo a essa flexibilização de 30% no global. Eles sempre defendem que se você encaminhou uma proposta, você poderia remanejar 30% de cada projeto, por exemplo, que seria algo factível, mas não poder zerar um projeto ou turbinar outro, tá certo? Então, essa discussão existe e é o principal foco de discussão que tem hoje na aprovação do texto da Lei Orçamentária. Todo ano, a oposição apresenta proposta de modificação desse dispositivo, e o Governo tem demonstrado para o Congresso que é necessária essa flexibilização exatamente em função do cronograma de desenvolvimento de cada um dos projetos.

Entrevistador: Você poderia dizer se houve alguma flexibilidade tão ampla quanto essa da flexibilidade global de 30% para o PAC?

Entrevistado: Na verdade, antigamente, essa a regra pra remanejamento, ela era uma regra diferente. A gente não tinha esse detalhamento que tem hoje que nós estamos aí em vinte e tantos itens de situações que você pode remanejar recursos dentro do orçamento. Antigamente, a gente tinha o seguinte: era 25% do orçamento. E não entrava em detalhe: que era tanto por cento de uma obra, tanto por cento de outra obra, tanto por cento de uma atividade. Não dizia isso. Então, antigamente, a flexibilidade também era grande. Mas era geral. Não era específica pra um tipo de despesa. Talvez pra um tipo de despesa específica, essa seja realmente a maior flexibilidade que, pelo menos que eu me lembre, num caso específico. Ela é, em termos gerais, mais ampla. Quando você fala 25% do orçamento, você está falando em um volume de recursos muito maior do que o próprio PAC. Mas era geral. Não tinha um direcionamento. A partir do momento que você começou a detalhar condições pra remanejamento, no caso, o PAC, ele realmente foi a maior flexibilidade que houve.

Entrevistador: A partir dos anos 2000, me parece que as regras foram mais restritivas no sentido de que passaram a ser por programa?

Entrevistado: Certo, a questão é a seguinte: é que a discussão é que você não tinha muito sentido você dar uma flexibilidade muito grande, porque você estava saindo de um processo inflacionário pra um processo praticamente sem inflação. Então, os parlamentares sempre defendiam o seguinte: porque que eu vou autorizar 20, 30% se a inflação está em torno de 5%. Então, eles faziam uma ligação nesse sentido. Por isso, a discussão: porque que eu vou dar 30% do total do PAC, se eu não tenho problema de inflação? Mas não é só esse caso. No caso do PAC, é você possibilitar uma execução, a execução de uma carteira de projetos.

Entrevistador: Quais foram os grupos de pessoas ou instituições apoiaram essas alterações na gestão orçamentária? E quais foram as que mais fizeram oposição? Você consegue identificar?

Entrevistado: Não! A questão é muito mais política, do que técnica. Porque tecnicamente não havia muita divergência. O problema é sempre político. E aí é difícil você saber o motivo. Se quem defende hoje estiver do outro lado. É a questão de facilitar o Governo de realizar obras. Então, é uma questão política realmente. Não é uma questão técnica.

Entrevistador: Essas alterações, elas pressupunham um grande empenho do Governo para poder ser alterada, porque todas elas são gravadas em Lei, não é?

Entrevistado: Com certeza absoluta! Com certeza absoluta! Porque todos os substitutivos que se apresentavam ao texto do Projeto de Lei, esse dispositivo, ele voltava aos 30% de cada projeto. Ele não era, em geral, restrito. E o Governo usava da sua força política pra poder aprovar o dispositivo demonstrando a sua necessidade. Não é simplesmente aprovar por aprovar! É porque, primeiro: o Governo precisa da execução dessa despesa pra ele cumprir a meta de resultado também. Porque se não ele não faz os investimentos, então, pro Governo, isso é importante. Ele usa a força política que tem no Congresso Nacional, o poder de convencimento que ele tem pra poder aprovar. Com certeza!

Com certeza absoluta! Com certeza absoluta! Se você verificar nos últimos anos. Em termos das propostas de emendas dos parlamentares, você vai ver lá frequentemente, e muitas vezes, esse era até colocado como um ponto quase que inegociável pela oposição. E que no final, o Governo acabava convencendo, usando a sua maioria, pra poder aprovar esse dispositivo.

Entrevistador: Em sua opinião, qual foi o maior empreendedor político das alterações na gestão orçamentária introduzida pelo PAC? A pessoa que mais articulou dentro ou fora do Governo para que efetivamente essas alterações fossem implementadas?

Entrevistado: No meu ponto de vista foi o Governo em geral. Mas, principalmente, a Casa Civil, através da atual Ministra do Planejamento; a própria presidenta Dilma, que foi considerada a mãe do PAC. Então, foram essas pessoas que mais articularam, pelo menos nessa segunda fase, digamos, assim. No início, não! Porque, essas autoridades nem apareciam muito. Mas foram realmente a Casa Civil, a articulação da Casa Civil é que foi o maior peso nessa discussão.

Entrevistador: Quem você acha importante que eu entreviste para a minha pesquisa?

Entrevistado: Talvez, em função do maior volume de despesa do PAC, talvez aqui na SOF o Zarak, que realmente coordena esse processo e conhece diretamente esses problemas, a liberação, quais os projetos que serão viabilizados. Talvez seja uma pessoa interessante porque ele tem uma visão bem focada nesse processo.

Entrevistador: Minhas perguntas se esgotaram, e agora eu deixo aberto pra qualquer outra questão que você ache importante e que não foi perguntado.

Entrevistado: É só uma observação que eu quero fazer, é o seguinte: uma coisa foi o início, a ideia do desenvolvimento do programa, tá certo? A priorização que foi dada. Outra coisa é que se faz hoje – que você coloca ou tira do PAC de acordo com a necessidade de você cumprir a meta fiscal, tá certo? Hoje, se você pegar o PAC, você vai ver muita coisa que você vai dizer...você que trabalhou na SPI, vai dizer o seguinte: “Mas isso aqui não tem nada a ver com o programa! Isso aqui está fora do escopo, da ideia inicial do programa!”. Então, na verdade, você usa hoje muita despesa pra poder viabilizar o abatimento da meta e cumprir a meta! Essa é uma crítica que se faz e que a gente vê frequentemente, é essa a situação! Tá certo! Só essa observação final que eu queria fazer. Em função do desvio do foco do programa. Sem criticar o programa, não é nada disso. Mas é só pra dizer que hoje você acaba usando esse artifício, pro bem ou pro mal, mas, na verdade, você usa esse artifício!

Entrevistador: Obrigado pela entrevista.

ENTREVISTA 9

Entrevistador: Quais foram os trabalhos que realizou, coordenou, discussões em que participou, que contribuíram ou, de certa forma discutiram o problema e as propostas apresentadas?

Entrevistado: A gente participou na elaboração da LDO quando já colocava a possibilidade do PAC-PPI não impactarem o superávit primário e da elaboração dos orçamentos na época. Na realidade, na apreciação do orçamento aqui no Congresso.

Entrevistador: Nessas discussões, quais eram os problemas percebidos no orçamento, que dificultavam a execução de projetos de infraestrutura?

Entrevistado: Eu acredito que o que o pessoal mais via é que com a questão do superávit primário, existia uma amarração quando do contingenciamento de que levava a não realização de todas as obras de infraestrutura. A percepção que eu tive foi que vislumbraram isso como uma saída. Principalmente, na medida em que não impactaria, não poderia impactar o superávit, foi uma saída pra que esses investimentos não fossem impactados pelo contingenciamento que pudessem seguir adiante com mais celeridade.

Entrevistador: Como foi a reação do Parlamento, em geral, a essa proposta de maior flexibilidade na execução do orçamento?

Entrevistado: Por incrível que pareça, o Congresso abraçou isso. O Congresso queria esse tipo de coisa. O Congresso não era contra esse tipo de coisa, apesar de às vezes, vinha algum discurso, mas, mesmo na oposição todo mundo tinha a percepção da necessidade desses investimentos.

Entrevistador: Outra alteração também que foi promovida pra além de flexibilizar as regras do resultado primário foi uma maior flexibilização da mobilidade do recurso dentro da carteira do PAC. Como é que foi a reação em relação a essa maior flexibilidade do orçamento?

Entrevistado: Essa maior flexibilidade realmente foi um embate grande entre os parlamentares ligados ao Governo, que entendiam que era absolutamente necessário e com relação à oposição, que queria impedir esse tipo de coisa. O argumento principal que convenceu mesmo, a história foi a seguinte: de exemplos, assim, foram dados os seguintes: determinadas obras eram paradas

por motivos externos, tipo decisão da Justiça, qualquer coisa assim. E se esses recursos ficassem parados e não tivessem a mobilidade necessária, você não conseguiria fazer com que os investimentos fluíssem. Então, se você parasse um, você tinha que ter flexibilidade pra jogar pra outro, pra que o outro conseguisse andar rápido. E isso então, essa briga ocorreu basicamente entre parlamentares ligados ao Governo e a oposição.

Entrevistador: Essa possibilidade de remanejamento interno da carteira foi a única alternativa discutida ou você tem informação, lembra-se de outra que tenha sido discutida?

Entrevistado: Não. Não me lembro de outra alternativa discutida. Com relação a esse tipo de coisa, não me lembro de outra alternativa discutida não!

Entrevistador: Quais foram os atores – aí, pode ser pessoas e organizações – que predominaram na defesa de cada uma dessas alternativas apresentadas?

Entrevistado: Basicamente, foi isso: era o Governo, era os parlamentares ligados ao Governo, e aí você tem o líder do Governo. Ou quem representava o Governo na época, que era o... o... Ai! É...o prefeito de Uberlândia! O Gilmar Machado! E teve várias pessoas. Teve o Cajado, teve o Efraim, o Efraimzinh! Um monte de gente. Naquelas posições, aí do lado do Governo, todo o pessoal ligado aos partidos. As principais lideranças dos partidos estavam nessa defesa. Na época, ainda tinha dentro do PMDB, o que foi Ministro do Turismo depois: o Pedrinho Novaes. Teve o Pedrinho. No PP, tinha o João Leão, teve o Wellington, o Valter, que é Senador. O Valter, da Bahia, do PT da Bahia, Valter Pinheiro. Então, assim, se juntou realmente a base. A base se colocava pra defender esse tipo de coisa.

Entrevistador: E na área técnica? Como é que foi a reação dos técnicos da Casa, aqui? Da Câmara?

Entrevistado: Vixi Maria! A parte técnica tem um pessoal muito formal! Eu sou honesto. A nossa turma, tem uma turma muito formal que, inicialmente, via com maus olhos esse tipo de coisa, principalmente, a flexibilização da execução. Aliás, qualquer flexibilização da execução, o pessoal enxerga de uma forma muito ruim. Alguns técnicos aqui, têm outra turma, na qual eu me incluo, que já vê mais, assim... que vê o seguinte: “Pô! Espera aí! A gente não pode ser tão enquadradinho porque a gente atrapalha que as coisas aconteçam!” Esse embate ocorreu no meio técnico também.

Entrevistador: você poderia dar um exemplo como é que era manifestado tanto o apoio quanto à oposição?

Entrevistado: Com os parlamentares foram basicamente por meio de discurso e emendas. Até hoje apresentam emendas pra diminuir essa flexibilização. Então, funciona dessa forma. Eles apresentam as emendas e discutem e fazem uma discussão, e fazem um discurso pra fazer isso. Os técnicos, na realidade, quando chegava a LDO, tinha alguma coisa de nota técnica, mas não era como uma posição fechada. Tinha posições contrárias, mas não ficava uma coisa muito explícita. Como é que funciona? Como sempre funcionou aqui! Os técnicos vão subsidiar os parlamentares que eles acham que vai concordar com ele, pra que se pronunciem. Então, eles tentam convencer os parlamentares das suas ideias conversando. No ti ti ti...amaciando. É conversa de pé de orelha!

Entrevistador: E a oposição tem uma assessoria técnica, em geral, ligado ao tema orçamento. Você podia relatar como é que foi o comportamento dessa assessoria técnica?

Entrevistado: Essa assessoria é radicalmente contrária a qualquer flexibilização. E eles subsidiam tudo! E aí, eles ficam junto com nossos técnicos, que também entram nessa história...eles subsidiam tudo de forma a ser contrário a qualquer tipo de flexibilização. Não deixa de ser o papel deles! Porque a oposição quer mais é atrapalhar qualquer coisa! Então, está dentro do papel deles!

Entrevistador: E você poderia identificar quais foram os grandes empreendedores políticos aqui no Parlamento para aprovação dessas alterações provocadas pelo PAC?

Entrevistado: Eu poderia dizer o seguinte: quem batalhou muito foram aqueles pessoas que foram... O que eu lembro é o seguinte: por incrível que pareça, o João Leão trabalhou nessa linha, o Gilmar Machado, Valter Pinheiro. Foram basicamente os que mais articularam, que eu me lembro, foram os três. Podem ter outros. Mas, que eu me lembro, que eu tive mais contato, que eu vi nas discussões, foram com os três!

Entrevistador: E articulação entre Executivo e Legislativo, sobre o tema? Você lembra-se de alguma coisa marcante nessa troca de informações, de discussões e proposições?

Entrevistado: Eu lembro que teve uma participação grande da Fazenda e do Planejamento subsidiando com informações. Assim, toda vez que tinha alguma discussão etc. e tal, inclusive,

da importância da demonstração de que isso que fiscalmente não traria nenhum problema. Teve um apoio muito grande de se trazer essas discussões. Isso veio do Planejamento e veio da Fazenda. Do Planejamento, eu me lembro de que quem participou muito dessas discussões foi o Secretário Executivo: João Bernardo. Da Fazenda, eu não lembro quem foi. Mas, eu me lembro de ter na época, teve algumas reuniões com o João Bernardo pra discutir o tema e com a Fazenda, mas eu não lembro quem era da Fazenda!

Entrevistador: Quem você acha importante ser entrevistado para a minha pesquisa?

Entrevistado: Eu acho que, talvez, nessa época, daqui talvez Eugenio, que ele pode lembrar muita coisa. Parlamentares, talvez esses três que eu falei. O Cajado, o João Leão, o Valter e o Gilmar.

Entrevistador: Agora eu franqueio a palavra, sem nenhuma pergunta específica, qualquer coisa que você queira ou ache importante manifestar.

Entrevistado: Eu acho que o importante é falar o seguinte: com relação a esses projetos, teve uma coisa interessante, que foi uma retomada da tentativa de planejamento no país. A gente estava um pouco descolado do planejamento. A gente ia tocando, as coisas iam sendo tocadas por que: “Ah! Aparecia um projeto e ia sendo feito, ia sendo feito, etc. e tal!” Aí houve uma volta do planejamento. O que eu lamento é que ela não tinha certa forma; ainda está um pouco desgarrada do orçamento! Ela podia estar mais vinculada orçamentariamente. Talvez, a flexibilidade está tão excessiva hoje, que ela está um pouco desligada da questão orçamentária. E esse é o ponto ruim! Mas, a volta de um planejamento é interessante. O meu medo é que no momento em que a gente foi evoluindo é que tudo vira PAC. No momento em que tudo vira PAC, você volta a não ter prioridades e volta o planejamento volta a cair lá embaixo. Vai diminuindo o nível de planejamento de políticas públicas no país.

Entrevistador: Essa maior flexibilidade que foi promovida em função da necessidade de implementar o PAC, você acha que ela tem o potencial de influenciar todo o orçamento?

Entrevistado: Não. Não acredito! Não acredito. Porque eu acho é o seguinte: nesse momento, há em termos de investimentos, em termos de projetos prioritários, sim! Mas não em termos de todos os investimentos. Eu acho que essa liberdade, ela não vai ser tão geral, apesar de que eu diria o seguinte: ela não é necessária, em termos de todo o orçamento, que essa liberdade se de a esse ponto. A liberdade, hoje, já concedida, já é muito grande. Eu acho que não necessita.

Em termos de investimentos é o seguinte: quando você vai fazer esses investimentos prioritários, desses projetos prioritários, você tem uma influência externa muito grande na realização deles. Em determinado momento, eles podem...são exemplos idiotas, mas acontecem, você pode parar porque os caras descobriram que tem uma rã ali, que está em extinção, e você para uma obra por causa disso. Quer dizer, então, você tem que ter uma liberdade porque você não tem o domínio de todas as variáveis. Em outras partes do orçamento, você tem muito mais o domínio de variáveis. Então, o grau de liberdade nessas outras áreas pode ser menor porque você tem o domínio maior do que está acontecendo. E eu acho que hoje a gente tem um grau razoável de liberdade pra o Executivo tocar o orçamento. Muito razoável!

Entrevistador: Muito obrigado!

ENTREVISTA 10

Entrevistador: Quais foram os trabalhos que realizou, coordenou, discussões em que participou, que contribuíram para a formulação desses programas?

Entrevistado: No caso do PPI, a gente, eu e o Antônio José Alves Júnior, compusemos a primeira força tarefa do planejamento, ainda no final do segundo semestre de 2004, que buscou garimpar projetos pra compor o PPI. Existia uma circular do Antônio Palocci determinando que os Ministérios teriam 15 dias para apresentar os projetos e, na época, o Ministro Guido Mantega, e o Chefe da Assessoria, o Demian Fioca falaram que a gente não precisava respeitar esse prazo, que a gente podia fazer uma busca mais ampla. Isso acabou gerando uma primeira carteira de projetos que veio a compor o PPI, depois institucionalizado com Casa Civil, Ministério da Fazenda, Planejamento, além dos setoriais.

Entrevistador: E quais foram os problemas percebidos que motivaram o lançamento do PPI e PAC?

Entrevistado: O PPI começou de uma proposta do Fundo Monetário Internacional, de excepcionalizar um percentual do superávit primário pra fins de investimento público, particularmente, na área de infraestrutura. Na época, o FMI admitia, no caso brasileiro, até 1,5%, mas acabou havendo a decisão de que seria aplicado 0,5% do PIB em investimentos em infraestrutura. A partir daí, montou-se uma carteira de projeto e num esforço que já vinha com a Subchefia de Ação e Monitoramento da Casa Civil e o Ministério do Planejamento, a gente percebeu uma série de dificuldades no andamento dos projetos, o que nos levou a procurar compor uma carteira mais agressiva, até inclusive com medidas institucionais para compor o PAC. O PAC foi composto ao longo de 2006, exatamente em uma vertente, que era uma vertente de investimento: obras etc., e uma vertente de modernização institucional, em que a gente tinha uma série de coisas: até mesmo uma proposta de lei pra limitar o crescimento da folha de pagamento do setor público. Então, foram vários aspectos aí que acabaram desaguando no PAC.

Entrevistador: Na área orçamentária, quais eram os principais problemas percebidos que dificultavam a execução dos investimentos públicos programados?

Entrevistado: Na formulação do orçamento, a gente sempre teve um problema com a alocação de recursos em cada uma das ações dos Ministérios. Muitas vezes, as ações, os recursos eram alocados em ações, que tradicionalmente não tinham o desempenho, para fins essencialmente de geração do superávit primário ao final do ano. Ao longo da execução orçamentária, outro problema percebido à época era a sistemática subestimativa da receita que, efetivamente, estava ocorrendo, o que sempre levava a uma posição extremamente conservadora o tempo todo. Então, uma questão extremamente importante na execução do PAC foi a garantia da liberação de recursos pros empreendimentos considerados no PAC, e um monitoramento mais realista da projeção de receitas ao longo das revisões bimensais do orçamento.

Entrevistador: Você colocou aí que havia algumas posturas conservadoras no que diz respeito à gestão orçamentária, e ao mesmo tempo, você tinha comentado que uma percepção do FMI quanto à recomendação de política fiscal que, de certa forma, eles davam uma restrição ao investimento. Isso, ao que eu sei, provocou um grande debate dentro do Governo. Uma linha um pouco mais ortodoxa e uma que alguns autores chamam de novos desenvolvimentistas. Como é que você percebeu, como é que você vivenciou esse debate dentro do Governo?

Entrevistado: Com respeito à execução orçamentária, particularmente, dos investimentos do setor público, eu acho que essa é uma divisão imperfeita. Você tinha uma linha, que se poderia chamar mais ortodoxa, que, na verdade procurava garantir um superávit, um superávit mínimo da meta que estava estabelecida pela LDO. Outra vertente olhava pra necessidade de execução de alguns investimentos e pra possibilidade de abatimento. Isso não está relacionado a um debate neodesenvolvimentismo *versus* ortodoxia. Isso, na verdade, é uma tensão que vem da própria proposta econômica de campanha do presidente Lula, que depois foi materializado no PPA 2004-2007, que é a melhor peça analítica de PPA, do ponto de vista de declarar qual é a missão do Governo que a gente tem nos últimos anos. Ali estava claro que a gente teria com investimento público superar alguns gargalos, principalmente, de infraestrutura e manter a estabilidade macroeconômica, inclusive, melhorando as condições. Então, eu não vejo isso como um debate neodesenvolvimentismo *versus* ortodoxia. Eu vejo como um debate de pessoas que estavam olhando diferentes aspectos de um mesmo programa, colocando mais peso em um aspecto ou em outro. E isso é normal dentro de qualquer Governo. Essa tensão, ela perdura até hoje e é fruto de um aspecto extremamente importante no orçamento brasileiro, que é a excessiva rigidez. A gente tem uma série de despesas obrigatórias e tem uma série de vinculações de receitas que colocam o

investimento público quase como uma variável de ajuste e, por isso, surge esse antagonismo de forma mais clara.

Entrevistador: Nesse campo, quais as alterações orçamentária introduzidas pelo PAC que sofreram o maior apoio e as de maior oposição?

Entrevistado: A mais controversa que a gente pode chamar é a liberação garantida de recursos, a partir da medição e liquidação e por fim o pagamento. Essa liberação garantida de recursos sem a possibilidade de contingenciamento foi a mais controversa, porém foi a mais importante para o PAC conseguir destravar aquela série de obras naquele momento que a gente tinha.

Entrevistador: Quais foram os acontecimentos do contexto político que influenciaram a decisão do Governo fazer o PAC?

Entrevistado: A percepção de que havia sido feito um serviço necessário de retomada da confiança e estabilização da economia dos quatro primeiros anos – posso dizer, dos três primeiros anos do presidente Lula e que, a partir daí, as diretrizes de política econômica teria sim que privilegiar um ambiente de crescimento com o aprofundamento dos processos de distribuição de renda.

Entrevistador: Como foi a atuação dos empreendedores de política para colocar na pauta da decisão governamental a necessidade de alteração na gestão orçamentária para a execução dos investimentos?

Entrevistado: Isso foi percebido pelo núcleo central do Governo: Casa Civil, Planejamento e o Ministério da Fazenda. Essa não era uma percepção necessariamente clara de fora. Havia muita reclamação sobre contingenciamento etc. Mas a percepção, não dos executores da ponta, dos Ministérios executores, mas, dos Ministérios centrais. É que essa medida era essencial para que a gente pudesse ter o destravamento na ponta. O controle orçamentário não era um bom controle pra fins de incentivo ao investimento público. Aliás, percebíamos que era um mau controle, na verdade.

Entrevistador: Em sua opinião quem e porque foi o maior empreendedor político das alterações na gestão orçamentária produzida pelo PAC?

Entrevistado: O presidente Lula.

Entrevistador: Quem você acha importante ser entrevistado pra minha pesquisa?

Entrevistado: O Geraldo Julião. Eu acho que você deve conversar com a Célia. E também com o Ariosto, que hoje está na ANAC, se eu não me lembro. Já conversou com o Ariosto. No Ministério dos Transportes, o Daniel Sigelman é extremamente importante, ele participou das discussões desde o início. O Ariel, eu não sei exatamente onde é que ele tá!

Entrevistador: Está no Meio Ambiente.

Entrevistado: Tá no Meio Ambiente! A Miriam Belchior participou desse processo todo. O Mauricio Muniz. O Joaquim Levi vai ser meio difícil você entrevistar. Mas, vale a tentativa. O Tarcísio Godoi, que hoje, se eu não me engano, está no Bradesco Seguros, também é uma pessoa importante. O Antônio José, que hoje é assessor do Luciano Coutinho no BNDES do Rio foi a pessoa que botou o texto do FMI debaixo do braço e foi bater na porta de todos os Ministérios, eu fui junto com ele. Então, ele era o Chefe-Adjunto da Assessoria naquela época. Quem mais? Teve uma equipe grande que trabalhou comigo, que hoje já está dispersa por aí. Mas, a Érica França da Assessoria Econômica e tal. Talvez seja uma pessoa que você possa conversar também. Ela acompanhou no início o berço da discussão do PPI, quando a gente pegou os primeiros mapas e começou a desenhar o que a gente queria fazer.

Entrevistador: As minhas perguntas que eu tinha no roteiro terminaram, abro a palavra para alguma coisa que não estava nas perguntas, mas você ache importante para esse tema, você tem a liberdade de fazer o comentário que desejar.

Entrevistado: Rapaz! Eu acho que o essencial eu já falei!

Entrevistador: Agradeço muito.

Entrevistado: De nada! Foi um prazer!

ENTREVISTA 11

Entrevistador: Quais foram os trabalhos que realizou, coordenou; discussões em que participou, que contribuíram pra formulação desses programas?

Entrevistado: Havia uma proposição inicial num modelo do PPA, um Decreto de Gestão, de que os projetos que fossem submetidos pra essa visão estratégica de entrar pro PAC, de entrar pra um conjunto de prioridades, eles tinham que apresentar um conjunto de informações Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica na Comissão de Monitoramento e Avaliação e todos os projetos tinham que passar por uma Comissão, pra validação. E a partir daí, eles eram encaminhados pra virar ou não...era como se fosse um filtro. Que esse filtro, posteriormente foi eliminado. Outro tipo de decisão foi apontado como escolha dessas principais obras. Mas, o rol de obras, esse que foi o primeiro contato.

Entrevistador: Em sua opinião, quais foram os principais problemas percebidos que motivaram o lançamento do PAC?

Entrevistado: O Governo não tinha infraestrutura humana e administrativa pra poder implementar com a mesma decisão que foi feita a proposta. Então, faltava engenheiro, faltava validação de projetos, ações de estudos e projetos, que foram posteriormente incluídas no orçamento no Plano e não tinha sistema também pra controlar e nem nada! Então, foi uma corrida pra ter o controle de um possível monitoramento, que até hoje, ele vai evoluindo pra poder ter claro o acompanhamento dessas prioridades.

Entrevistador: Na área orçamentária quais eram os principais problemas percebidos que dificultavam a execução dos investimentos públicos programados?

Entrevistado: Você não tinha uma...e isso foi sanado em função de experiências anteriores – você não tinha uma garantia que aquele recurso alocado pra ação marcada como PAC, PPI e tal, recebesse realmente aquele recurso que não fosse apontado, alocado posteriormente para uma outra prioridade imediata do ministério. Então, a marcação dos recursos é como se fosse um cheque cruzado, essa mudança no sistema foi o maior impacto orçamentário que foi feito. Então, ou seja, na medida em que isso foi implementado nos sistemas de monitoramento e no sistema de

execução no SIAFI, essa marcação específica, esse recurso foi apontado, quer dizer, as decisões que vieram posteriormente foi pra garantir que os limites fossem cumpridos. Então, essa obra tem dotação orçamentária e também tem limite pra poder executar. Então, foram essas duas medidas: a decisão de garantir os limites e a marcação ou preservação pra que os limites não fossem canalizados pra outra emergência ou necessidade.

Entrevistador: Você lembra se havia alternativas de soluções pra esse tipo de problema ou nas discussões na época?

Entrevistado: Não. Não havia porque a escassez é grande. E você está montando a lista que, com certeza, era prioridade. Então, todas as avaliações foram feitas no sentido de prover condições pra garantir que não houvesse óbice orçamentário. Um impacto na execução orçamentária e financeira. Os problemas foram administrativos de projeto. Outra natureza.

Entrevistador: Quais foram os atores que predominavam na defesa desse tipo de alternativas que foram implementadas?

Entrevistado: Basicamente, a Coordenação estava na Subchefia de Articulação e Monitoramento, que foi hábil e com visão de orientar o corpo técnico a buscar solução que permitisse que esses impactos orçamentários realmente atrapalhassem a execução. É por isso que a gente consegue uma avaliação seca – não foi problema de falta de orçamento; não foi problema de falta de dinheiro. E nem de não deixar o dinheiro disponível. Foi de outra natureza.

Entrevistador: Quais alterações na gestão orçamentária produzidas pelo PAC que sofreram o maior apoio e por que o Governo percebeu a necessidade de lançar o PAC?

Entrevistado: É quando, na realidade, o conjunto, o acompanhamento de prioridades, a marcação de prioridades, é antigo. O momento do PAC foi a avaliação de que não era só fazer um conjunto de obras que faria a mudança significativa do processo.

Entrevistador: Quais foram os acontecimentos no contexto político que influenciaram a decisão do Governo de fazer o PAC?

Entrevistado: Foi mais a proposta política de fazer a mudança e a visão de que não eram só obras. Então, o conjunto do PAC envolve medidas institucionais: Supersimples, mudanças de legislação da Receita, criação da Receita Federal do Brasil. Então, foi uma visão de que, do cenário de quais mudanças seriam necessárias para acelerar o crescimento. Foi uma decisão

política. Mas bem em cima do amadurecimento do Projeto Piloto de Investimento. E outras iniciativas que foram colocadas.

Entrevistador: Você identifica um conjunto de empreendedores políticos que tenha feito gestões, tenha articulado para as alterações que foram propostas pelo PPI-PAC?

Entrevistado: Tem um conjunto de atores isolados especialistas de áreas. Mas isso não aconteceria sem o posicionamento da equipe da atual Ministra Miriam Belchior. Então, com Teresa Campelo, a equipe toda que fazia aquela, a turma que estava Subchefia de Articulação e Monitoramento. Se não fosse uma visão aberta deles, de buscar essas pessoas, esses empreendedores eles não conseguiriam fazer essa convergência, este nível de impacto que estava colocado. Então, muito das pessoas que estavam na SAM, apoiando a Ministra Miriam Belchior e algumas pessoas, de forma isolada, mas expoentes de área. O Hereda, lá nas Cidades; várias pessoas que realmente faziam diferença nas suas áreas e ajudaram a compor essa política e fazer isso acontecer.

Entrevistador: Você destacaria quem teria sido o principal empreendedor do PPI-PAC?

Entrevistado: A atual Presidenta. Foi a decisão política dela de vender isso pro Presidente que podia ser feito a mudança, que provocou uma reflexão em todas as áreas com potencial de crescimento do País. E esses debates aconteceram bastante, com bastante intensidade no Projeto Piloto de investimento. Pra ver que tinham áreas no Projeto Piloto de Investimento que poderiam ser colocadas, mas que não estavam dentro do escopo do Projeto Piloto de Investimento. Por isso, crescer! Se tem uma área que não preciso da visão metodológica do PPI, Projeto Piloto de Investimento, foi essa que foi a visão do PAC. Então, tem a área-chave de desenvolvimento do País. Então, várias pessoas participaram disso. Está faltando o nome do atual presidente da APL.

Entrevistador: É. Sei quem é! Bernardo Figueiredo.

Entrevistado: Bernardo Figueiredo. Era um dos que abriu o leque não só pra ficar naqueles modais e outros aspectos. E muitos colegas da área social. Você tem que pensar assim: são pessoas que estavam nesse discurso. Realmente são os expoentes deste tipo de debate para abrir.

Entrevistador: Quem você acha importante ser entrevistado para a minha pesquisa?

Entrevistado: Essas pessoas chave, você pode pegar tanto de técnicos quanto de pessoas chave. Quer dizer, o Bernardo Figueiredo é uma boa pessoa. A Eli, que você conhece, está lá com ele,

assessorando ele. Ela tem uma boa visão, ela acompanhou uma boa parte do PAC. Márcio Medeiros acompanhou o PAC também. O Zarak, aqui em cima, que está na diretoria. Então, são pessoas que podem, que têm uma visão histórica fora da SAM. O Maurício você já procurou; algumas pessoas do começo você deve ter procurado. Porque a história fica aí, fica nessa como é que você foi construindo pra chegar no patamar atual. É uma boa visão dessa turma.

Entrevistador: A gente já seguiu o roteiro e nesse o momento a gente abre a palavra para qualquer coisa que queira falar, mas que não estavam nas perguntas.

Entrevistado: Não. Não. Em síntese você conseguiu ter uma visão abrangente em relação a esse aspecto. Quer dizer, você tinha uma oportunidade não sendo aproveitada. Uma visão mais crítica e técnica da área. Ou seja, você tinha problemas. Você tinha soluções, que você mobilizou um conjunto de técnicos pra identificar quais são as áreas potenciais – áreas problemas. E que tipo de soluções o País precisava pra tirar esses principais nós. Então, você juntou essa equipe técnica e teve a decisão política. Então, dentro do que você colocou, essa convergência existiu e por isso que foi possível fazer o PAC. Você pode questionar assim: Ah! A abrangência está muito grande! E outros tipos de avaliações. Sim, mas são questões de opções. Na realidade, algumas áreas ficaram desguarnecidas no começo do PAC. Essa era a fragilidade do começo, mas foi ótimo, porque o PAC veio ampliando aquela visão de mera infraestrutura, que estava no PPI. E não entrava um pouco para a área social. E algumas carências que hoje você percebe são complementares. É essa a visão, mesmo o escopo sendo a infraestrutura. Mas é a infraestrutura sem o social perto não era construtivo pro futuro. É isso!

Entrevistador: Muito obrigado! Agradeço!

ENTREVISTA 12

Entrevistador: Quais foram os trabalhos que realizou, coordenou, discussões em que participou que contribuíram para a formulação desses programas?

Entrevistado: Participação nos levantamentos das obras prioritárias a cargo deste Ministério, que deveriam ser incluídas no programa pela sua importância e relevância para infraestrutura do País.

Entrevistador: Quais foram os principais problemas percebidos que motivaram o lançamento do PAC?

Entrevistado: Entre 2000 e 2002, já havia a intenção do Governo Federal em retomar os investimentos na área de infraestrutura, uma vez que a economia nacional apresentava sinais de estabilização. Dessa forma, no segundo ano do novo mandato presidencial vislumbrou a importância e a oportunidade de retomar os investimentos de maior abrangência, que fossem indutores de desenvolvimento e que refletissem positivamente no cenário nacional.

Entrevistador: Quais eram os principais problemas percebidos e que dificultavam a execução dos investimentos públicos?

Entrevistado: No caso do Ministério dos Transportes, os recursos aprovados para investimentos nas leis orçamentárias anteriores ao PPI/PAC, eram exíguos, em razão da necessidade, a época, de cumprimento de acordos firmados com organismos internacionais visando o controle da inflação e conseqüentemente a estabilização da economia. Diante dessa situação o orçamento programado era insuficiente para o atendimento das demandas da Pasta, portanto, o que era programado sofria sérias restrições orçamentárias e financeiras.

Entrevistador: Quais eram as alternativas de solução para os problemas identificados?

Entrevistado: Disponibilizar os recursos orçamentários/financeiros destinados aos investimentos em infraestrutura, uma vez que rodovias federais se encontravam em péssimo estado de conservação, projetos de adequação e construção de rodovias paralisados, aliado a esses fatos cabe citar os poucos recursos para investimentos nos modais ferroviário e aquaviário.

Entrevistador: Quais foram os atores (pessoas ou organização) que predominaram na defesa de cada alternativa apresentada?

Entrevistado: Ministro de Estado e, principalmente, o Diretor-Geral do DNIT.

Entrevistador: Quais as alterações introduzidas pelo PAC que tiveram o maior apoio e as de maior oposição e por quê?

Entrevistado: Apoio: Rol das obras prioritárias que teriam a garantia de recursos para início e término. Oposição: excesso de controle por parte do Ministério do Planejamento, Fazenda e Casa Civil, interferência em demasia nos assuntos técnicos de competência do MT.

Entrevistador: Quais foram os acontecimentos do contexto político que influenciaram a decisão do governo de fazer o PAC?

Entrevistado: Reivindicações da sociedade por melhores serviços.

Entrevistador: Porque os acontecimentos relatados influenciaram o governo a tomar a decisão de lançar o PAC?

Entrevistado: Atender os anseios da sociedade e cumprir o programa de governo.

Entrevistador: Qual era o objetivo político do governo ao lançar o PAC?

Entrevistado: Provavelmente, e no caso do MT, foi de melhorar a infraestrutura do Setor Transportes dos Pais.

Entrevistador: Como foi a atuação dos empreendedores políticos para colocar na pauta de decisão governamental a necessidade de um programa de investimento em infraestrutura?

Entrevistado: O início foi desenvolvido com bastante dificuldade.

Entrevistador: Quais foram os grupos ou pessoas, dentro e fora do governo, que defenderam ou fizeram oposição às medidas introduzidas pelo PAC?

Entrevistado: O Ministério dos Transportes defendeu a implementação do PAC, pois enxergava como saída e oportunidade para resolver sérios problemas de responsabilidade desta Pasta.

Entrevistador: Como era manifestado o apoio a da oposição?

Entrevistado: Não obstante o volume de trabalho envolvido, o PAC foi recebido com entusiasmo, pois seria a retomada dos investimentos em infraestrutura.

Entrevistador: Quem e porque foi o maior empreendedor político das medidas introduzidas pelo PAC?

Entrevistado: Consolidado o processo de estabilização da economia, que teve início no Governo do Presidente Itamar Franco, coube ao Governo do então Presidente Lula e a sua equipe da Casa Civil, tornar possível a materialização do PAC.