



Prêmio SEPLAN
de Monografias

2017

3º Lugar

Uma história de dois PACS: a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento

Autor:

Marcos Cesar de Oliveira Pinto



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CONCURSO PRÊMIO SEPLAN DE MONOGRAFIAS – 2017**

**TEMA: PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E CRESCIMENTO
ECONÔMICO**

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

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	4
2	HISTÓRICO – OS PLANOS DE INVESTIMENTO ECONÔMICO APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO	6
2.1	O PLANO BRASIL EM AÇÃO.....	7
2.2	O PLANO AVANÇA BRASIL.....	9
2.3	O PROJETO PILOTO DE INVESTIMENTOS.....	10
2.4	O PAC 1.....	13
2.5	O PAC 2.....	19
2.6	EPÍLOGO – O PAC PÓS-2014.....	20
2.7	CONSIDERAÇÕES – INCREMENTALISMO OU RUPTURA?	22
3	ANÁLISE SETORIAL DA CARTEIRA DO PAC.....	25
3.1	PAC OU NÃO PAC? TRADE-OFFS PARA OS ATORES ENVOLVIDOS	25
3.2	DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO PAC	30
3.3	UMA TIPOLOGIA PARA A ANÁLISE DA CARTEIRA DO PAC.....	35
3.3.1	Tipo de empreendimento.....	36
3.3.2	Porte do empreendimento	36
3.3.3	Forma de execução	37
3.3.4	Fonte de recursos / forma de financiamento.....	38
3.3.5	Jurisdição de licenciamento.....	38
3.4	APLICANDO AS TIPOLOGIAS AOS SETORES DA CARTEIRA	39
3.4.1	Megaprojetos	42
3.4.2	Projetos de pequeno porte.....	44
3.4.3	Outros projetos	45
3.5	CONSIDERAÇÕES – DE MEGAPROJETOS PARA “MEGACARTEIRA”	46
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PROGRAMA	48
4.1	ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ANTES E DEPOIS DO PAC.....	49
4.2	PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE OS RESULTADOS DO PROGRAMA	58
4.2.1	A construção da carteira e seus efeitos.....	59
4.2.2	A gestão da carteira e as salas de situação	67
4.2.3	Principais problemas.....	71
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
6	REFERÊNCIAS	78

1 INTRODUÇÃO

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

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

Com o tempo, construíram-se diferentes narrativas em relação aos resultados do programa: enquanto o governo federal celebrava, pelo menos até o final de 2014, indicadores como a menor taxa de desemprego da história e a taxa de execução do programa próxima a 100% do previsto (BRASIL, 2014), a imprensa e analistas têm questionado os atrasos e aumentos de valor em diversas obras, como a Ferrovia

Transnordestina (Grubert e Riecken, 2017), a transposição do Rio São Francisco (Machado e Klein, 2015) e rodovias como a BR-163/PA e a BR-319/AM (Branches, 2017).

Este trabalho defende que essas narrativas não são antagônicas, e sim complementares, o que pode ser explicado pelas características do modelo de gestão e pelo processo de construção da carteira do programa – tema esse, em particular, que tem recebido pouca atenção da academia, mais preocupada com os efeitos econômicos do PAC – como relatam Bezerra et al. (2014), Coleti, Gava e Oliveira (2015), Frischtak (2016) e Lima Júnior e Silva (2016) – e com aspectos relacionados ao desenvolvimento regional e territorial – Leitão (2013), Silva, Martins e Neder (2016) e Ribeiro e Leite (2014) são exemplos.

Assim, o propósito deste texto é, a partir de uma análise do modelo de gestão do programa, explicar como ele foi construído, o seu crescimento no decorrer do tempo e os seus resultados, do ponto de vista da capacidade de entrega do Estado. Para tal, o trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução: inicialmente, é traçado um histórico dos planos de desenvolvimento em infraestrutura após a redemocratização – começando pelo programa Brasil em Ação, de 1996 – com o objetivo de identificar as semelhanças e diferenças do PAC em relação aos planos anteriores. A seguir, é feita uma análise da carteira do programa sob uma perspectiva dos setores que a ele foram incluídos no decorrer do tempo – essa análise permite mapear as mudanças no perfil do PAC durante sua execução, além dos motivos que levaram a esta trajetória. O capítulo seguinte busca avaliar os resultados do programa por meio de uma abordagem mista: primeiramente, uma análise quantitativa da execução orçamentária antes e depois da implementação do PAC; e uma análise de percepção dos atores envolvidos no programa, por meio de entrevistas com

burocratas de médio escalão envolvidos na sua execução. Já as considerações finais buscam indicar caminhos para o aperfeiçoamento da capacidade do Estado brasileiro de planejar e executar obras complexas de infraestrutura – fato que se torna particularmente relevante em face ao período de restrição fiscal que acomete o país, situação que exige uma melhora na eficiência da atuação do Estado.

2 HISTÓRICO – OS PLANOS DE INVESTIMENTO ECONÔMICO APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

O Brasil possui um longo histórico relacionado à formulação e implementação de planos de desenvolvimento econômico, que começa no governo de Getúlio Vargas e seu Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939 – 1943), o primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro. Destacam-se ainda, no período entre os anos 30 e os anos 80, o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, elaborados pelos governos militares nos anos setenta. Em que pese a relevância de tais planos na história do país, este histórico vai se focar nos iniciados após a redemocratização do Brasil, tanto porque as demandas atuais da sociedade são muito diferentes das do passado (por exemplo, em relação ao licenciamento ambiental), como porque os planos anteriores previam um nível elevado de intervenção do Estado na economia, forma de atuação que perdeu espaço a partir das reformas liberalizantes ocorridas em nível mundial nos anos 80 e 90. Um bom histórico sobre os planos de desenvolvimento brasileiros daquela época pode ser encontrado em Rezende (2010).

Após a saída dos militares do poder, em 1985, a economia brasileira permaneceu em uma situação de elevada turbulência, que havia se iniciado com a chamada “crise da dívida externa” de 1982. Até a adoção do plano Real, em 1994, o país sofreu com inflação elevada, investimento público decrescente e instabilidade

institucional, levando, entre outros efeitos, a um sucateamento da infraestrutura do país. A primeira iniciativa relevante para reverter este quadro após a redemocratização foi o plano Brasil em Ação, descrito a seguir.

2.1 O plano Brasil em Ação

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

“Os brasileiros esperavam que o novo governo se voltasse para o desejo de que o Brasil se desenvolvesse, que ele avançasse rapidamente, e que não mais estacionasse ou piorasse, como havia ocorrido antes de Fernando Henrique tornar-se presidente”.

No entanto, estava claro desde o princípio que o plano teria características diferentes dos anteriores. Nas palavras de um dos principais atores envolvidos na criação do programa:

“trata-se de construir um Estado capaz de exercer o papel de coordenação nos marcos de uma economia aberta e comandada pelo investimento privado, de uma sociedade civil em que os atores não estatais multiplicaram-se e ganharam força inédita e de uma sociedade política caracterizada pela transferência crescente de recursos e competências para os níveis subnacionais de governo” (Kandir, 2009).

O plano se aproveitou de um conceito ora em gestação na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento: os chamados “eixos de desenvolvimento e integração nacionais”, que formariam, nas palavras de (Barzelay e Shvets, 2005), um conjunto de:

“... ações que tivessem um impacto dramático sobre a produção e o desenvolvimento, em escala regional. Essas ações incluiriam grandes projetos de infraestrutura, como o desenvolvimento, em diversas regiões do país, de importantes hidrovias internas para fins de transporte. (...) A secretaria também queria articular uma filosofia de planejamento que fosse coerente com sua ênfase substancial em infraestrutura e que, ao mesmo tempo, respondesse ao ceticismo generalizado sobre planejamento nacional.”

O plano foi lançado em agosto de 1996, contendo 42 projetos nas áreas de infraestrutura e social. Foi adotado um modelo diferenciado de gestão, cujos principais pontos, conforme relatados em BRASIL (1997), foram: especificação de indicadores de desempenho referentes à qualidade, aos custos e prazos, bem como dos cronogramas físico e financeiro; definição de um gerente para cada empreendimento, com dedicação exclusiva e recursos humanos, físicos e financeiros necessários; e a implantação de um fluxo de informações sobre o andamento dos trabalhos e os principais entraves à sua execução, com vistas a subsidiar os gestores.

Barzelay e Shvets (2005) relatam o modelo em mais detalhe, ressaltando que foram criados instrumentos para garantir que os recursos orçamentários para os projetos do programa Brasil em Ação não fossem contingenciados, desde que os Ministérios setoriais apresentassem tempestivamente os dados de evolução física das obras; além disso, o Ministério do Planejamento atuava constantemente para resolver entraves, por meio de reuniões periódicas com os atores envolvidos.

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

2.2 O plano Avança Brasil

Com base no sucesso do Brasil em Ação, decidiu-se, no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, ampliar características do programa para todas as ações do governo. Assim, o PPA¹ 2000-2003, também chamado de Plano Avança Brasil, definiu gerentes para cada um dos seus 345 programas; além disso, foi desenvolvido um sistema de monitoramento (o SIGPLAN) para o acompanhamento dos resultados. O processo também embarcou a introdução do conceito de orçamento-programa e da obrigação de avaliações anuais de desempenho de todos os programas e do plano plurianual, entre outros aspectos.

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

Dentro do rol de 345 programas, foram definidos 67 programas estratégicos, submetidos a um gerenciamento intensivo. Conforme Garces e Silveira (2002), seriam os estruturadores do projeto de desenvolvimento – seja por sua natureza, pelo volume de recursos ou pela sua relevância. Novamente adotou-se uma gestão diferenciada do orçamento para os recursos estratégicos: o Ministério do Planejamento gerenciaria a liberação dos recursos mensalmente, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, conforme observasse a evolução física das ações. Também foi criada, na

¹ Plano Plurianual – instrumento de planejamento de despesas de médio prazo criado na Constituição de 1988

Presidência da República, uma Sala de Situação – uma infraestrutura física com ferramentas que permitiam o acompanhamento em tempo real dos programas.

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

2.3 O Projeto Piloto de Investimentos

O início do governo Lula foi marcado pela adoção de uma política econômica ortodoxa, com foco na disciplina fiscal e monetária. Morais e Saad-Filho (2011)

ressaltam que tal estratégia surpreendeu e gerou críticas na base histórica do PT, que não aceitava que o novo governo continuasse a política econômica do anterior. Do ponto de vista do investimento em infraestrutura, começou a ocorrer uma inflexão nesta orientação em 2005, com a criação do Projeto Piloto de Investimento (PPI). Machado (2013) relata que a ideia surgiu de um debate sobre espaço fiscal entre o governo federal e o Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir do qual um arranjo especial foi feito para implementar e executar uma série de projetos prioritários, excluindo-os da meta de superávit primário. Foram selecionados 97 projetos estratégicos, dos quais 90 eram do setor de transportes. A seleção de projetos foi rigorosa – somente seriam incluídos aqueles cuja taxa de retorno fosse superior ao rendimento da SELIC². De acordo com Brasil (2005), os ministérios setoriais receberam uma carta-convite do Ministério da Fazenda, oferecendo-lhes a possibilidade de se inscrever no programa. As propostas deveriam apresentar um conjunto significativo de informações, incluindo uma análise custo-benefício (ACB) ou instrumento similar. Ressaltou-se também a natureza competitiva dos recursos – os ministérios sabiam de antemão que o orçamento alocado para o PPI era limitado, então tinham que apresentar projetos realmente viáveis, com benefícios claros e quantificáveis. A seleção final foi realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Em paralelo, foi criada dentro do Ministério do Planejamento a chamada Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA), que seria responsável pela análise de viabilidade de projetos de grande vulto. Para seu funcionamento, os técnicos da SPI foram treinados em avaliação de projetos, enquanto a mesma disponibilizou cursos de elaboração de estudos de viabilidade para os órgãos setoriais. Pelas novas regras, um projeto só poderia começar a empenhar

² Taxa de juros básica da economia, definida em reuniões periódicas pelo Banco Central do Brasil.

recursos orçamentários se tivesse sido previamente aprovado na comissão. Além disso, a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2005, foi autorizado o remanejamento, sem a necessidade de autorização legislativa, de até 30% do valor total dos recursos do PPI. Previamente só era possível o remanejamento de até 10%, e dentre os chamados “subtítulos” de uma ação orçamentária, que nada mais são que a localização geográfica em que o recurso é aplicado. Como em geral as obras de maior porte têm ações individuais (e apenas um subtítulo), a nova regra determinada pelo PPI aumentou significativamente a flexibilidade do Executivo para redirecionar os recursos de uma obra para outra, sem autorização do Congresso Nacional.

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

Do ponto de vista da gestão do programa, havia reuniões periódicas entre os órgãos centrais e os executores do programa. No entanto, o foco das mesmas era avaliar o andamento da obra, para decidir a eventual liberação dos recursos. Havia ainda relatórios anuais, escritos pela própria SPI e disponibilizados na Internet, apresentando a evolução dos projetos do programa. Também merece destaque o nível de transparência previsto em Lei para as ações do programa: a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias – referente ao ano de exercício de 2006 determinou que, na

mensagem que acompanha o envio da Lei Orçamentária Anual, fossem detalhadas, para os projetos do PPI, informações como os critérios e metodologias para a seleção dos projetos, o estágio de execução dos mesmos, e a indicação dos projetos não-selecionados com as razões para a sua não-inclusão (BRASIL, 2005c).

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

2.4 O PAC 1

Uma mudança de trajetória importante ocorreu a partir do segundo mandato do Presidente Lula: ao mesmo tempo em que houve uma melhora na situação fiscal do governo federal, propiciada pelo crescimento na economia, o Ministério da Fazenda, que havia perseguido uma linha economicamente mais ortodoxa no primeiro mandato,

se aproximou do viés desenvolvimentista que já permeava a atuação da Casa Civil – que passava, ademais, por um processo de fortalecimento dentro do governo.

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

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

O programa era composto de vários elementos, sendo a carteira de projetos de infraestrutura apenas uma parte deles – também eram contempladas medidas nas áreas de aumento do crédito e redução das taxas de juros, melhoria do ambiente de investimento, aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo (Macário, 2013).

A parte de investimentos do programa foi dividida em três eixos: Infraestrutura Logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos,

hidrovias e aeroportos; Infraestrutura Energética, correspondendo à geração e à transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e Infraestrutura Social e Urbana, englobando a universalização de energia elétrica do programa “Luz para Todos”, transportes urbanos, recursos hídricos, habitação e saneamento. (Medeiros, 2009)

Para a seleção das obras, os critérios eram o “potencial para gerar retorno econômico e social”, a “sinergia entre os projetos”, a “recuperação da infraestrutura existente” e a “conclusão de projetos em andamento” – marcando uma diferença com a primazia do critério econômico no PPI, a seleção dos projetos do PAC baseava-se também em critérios sociais e regionais. (Correia, 2011)

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

Em relação ao seu modelo de gestão, o Decreto nº 6025, de 22 de janeiro de 2007, além de formalmente instituir o programa, definiu duas instâncias de coordenação: o Comitê Gestor do PAC, composto pelos ministros do Planejamento, Fazenda e Casa Civil; e o Grupo Executivo do PAC, composto por diversas secretarias dos três ministérios. Enquanto o primeiro ficaria responsável pela coordenação das ações necessárias à implementação e execução do programa, o segundo teria por objetivos consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do programa. Embora não tenham sido formalizadas no decreto, também foram instituídas as Salas de Situação, reuniões periódicas com os

objetivos de acompanhamento dos projetos da carteira, identificação e resolução de restrições e consolidação de informações para a produção dos chamados Balanços do PAC, relatórios (inicialmente quadrimestrais) disponibilizados à população, demonstrando a evolução do programa e relatos das principais obras. No período do PAC 1 (de 2007 a 2010), a coordenação do programa ficou sob a responsabilidade da SAM na Casa Civil. Em paralelo, os ministérios setoriais criaram estruturas próprias para coordenar as ações do PAC, prover informações para as Salas de Situação e participar ativamente dos processos de resolução de entraves.

O PAC herdou do PPI o mecanismo de remanejamento de dotações orçamentárias em até 30% do valor total do programa; além disso, o decreto 6.025/2007 – complementado pelo Decreto 6.394/2008 – estabeleceu que o processo de liberação de recursos – mais especificamente, de autorização de empenho – para o programa ocorreria por meio do SISPAC – Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento. Este sistema representou uma simplificação do processo de empenho em relação a planos anteriores, ao exigir apenas que os órgãos apresentassem um cronograma financeiro plurianual de cada empreendimento. Além disso, Correia (2011) cita outras medidas que foram adotadas para simplificar a execução das obras, tais como a criação das chamadas “transferências obrigatórias”, que substituíram os convênios, mas com requisitos de prestação de contas simplificados e dispensando a comprovação de regularidade do Estado ou Município com a União. Também foi permitido que o PAC financiasse despesas de custeio – o PPI estava restrito a apenas despesas de capital. Outra mudança importante foi a dispensa, para os projetos da carteira do PAC, de aprovação pela CMA, o que por tabela fazia com que eles prescindissem de estudos de viabilidade. Essa mudança enfraqueceu a Comissão, de modo que ela acabou sendo extinta anos mais tarde. O

PAC também manteve o mecanismo de abatimento de parte das suas despesas da meta de superávit primário, embora não houvesse mais a estimação do retorno dos projetos, como no PPI. De fato, o valor abatido cresceu significativamente no decorrer do tempo, conforme observado no Quadro 1 (já incluindo os dados do PAC 2).

Quadro 1 – Valor abatido para despesas do PPI/PAC (em R\$ milhões), conforme estabelecido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias

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

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

O programa começou com 1.646 ações, conforme relatado no 1º Balanço. No último Balanço do PAC 1, no final de 2010, já se havia chegado a 2.561 ações, excluindo as de saneamento e habitação. Houve um salto significativo na quantidade de ações do programa no contexto da crise de 2008, quando o governo decidiu acelerar o investimento público, umas das chamadas “medidas anticíclicas” para se

combater os efeitos da recessão mundial e da queda no preço das *commodities*. Nesse momento, além da seleção de novos empreendimentos, várias obras que ainda estavam na rubrica orçamentária de “demais despesas discricionárias” foram migradas para o PAC. Também foram incluídos novos setores ao programa no decorrer do tempo, conforme será detalhado mais à frente.

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

2.5 O PAC 2

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

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

De resto, o programa manteve instrumentos como as salas de situação, o remanejamento de recursos orçamentários, os Balanços do PAC, entre outros. A garantia de fluxo financeiro para os projetos passou a ser um problema a partir de

2013, quando o Tesouro Nacional começou a atrasar os repasses para os ministérios setoriais. Este “contingenciamento informal” decorreu dos aumentos significativos nos gastos públicos à época (inclusive por conta da própria carteira do PAC), que não foram correspondidos do lado da receita fiscal.

Em termos de resultados, é de se ressaltar a desaceleração no crescimento da economia no período do programa – principalmente nos anos de 2012 e 2014. Há diferentes visões na academia sobre o efeito de curto prazo do PAC na economia: Frischtak (2016) avalia que o PAC, incluindo os seus efeitos indiretos, representou entre 1,15 e 1,30% do PIB entre 2011 e 2014. Já Mereb e Zilberman (2013) chegam a um efeito negativo de curto prazo do PAC no PIB, devido à defasagem entre o investimento e a constituição do ativo (*time-to-build*) e a distorções no financiamento das inversões públicas. Já Orair (2016) demonstra que o período de 2011 a 2014 dá início a uma trajetória de declínio da taxa de investimentos públicos, uma vez que o enfoque da política fiscal teria se voltado a subsídios (entre os quais, o Minha Casa, Minha Vida) e desonerações. Em relação aos efeitos de longo prazo, Frischtak (2016) aponta, com base em diversos estudos, para uma elasticidade-produto³ dos investimentos de infraestrutura da ordem de 0,1 a 0,2, ou até 0,3 na margem, por conta do baixo investimento em capital público do país. No entanto, este resultado depende da seleção adequada de projetos – tema que será discutido em mais detalhe no capítulo 4.

2.6 Epílogo – o PAC pós-2014

O segundo mandato do governo de Dilma Roussef representou uma forte guinada na condução do programa: antes de mais nada, o “PAC 3”, nova seleção de

³ Variação percentual no produto devido à variação de 1% na medida de infraestrutura.

projetos para o programa que havia sido cogitada desde 2013, foi cancelado. Ademais, a garantia de fluxo financeiro para os projetos do PAC foi abolida, em face à severa situação fiscal do país. Os balanços do PAC, que eram quadrimestrais, passaram a ser lançados semestralmente, e com muito menos dados quantitativos; possivelmente, essa mudança de estilo decorreu do fato de um número significativo de obras do programa ter sido paralisado por conta da falta de recursos.

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

O programa continua em vigor no momento em que este texto é escrito - no entanto, não recebe o mesmo destaque por parte do governo que sucedeu a Dilma, que, desde o seu início, com a criação do PPI – Programa de Parcerias para o Investimento –, parece ter priorizado as concessões e parcerias público-privadas como ferramentas para a inversão em infraestrutura. Além disso, em face à grave restrição fiscal pela qual tem passado o país, somada à aprovação da Emenda Constitucional que limita o crescimento dos gastos nos próximos 20 anos (BRASIL,

2016b), a regra atual do PAC é que, para a inclusão de novos empreendimentos ou o aumento de valor de empreendimentos que já estão na carteira, é necessário oferecer compensação na forma da redução de valores de outro projeto. Assim, o tamanho total da carteira permanece estável em termos de volume de recursos, uma mudança de política significativa em relação ao modelo original do PAC.

2.7 Considerações – incrementalismo ou ruptura?

As principais características dos planos de investimento brasileiros após a redemocratização podem ser encontradas no Quadro 2. É possível claramente identificar como o PAC tem vários componentes herdados de planos anteriores. Apesar disso, esse trabalho defende que o programa representou uma ruptura, que pode ser explicada pelo modelo de equilíbrio pontuado.

Este modelo, proposto por Baumgartner e Jones (TRUE et alli, 2007 apud Gomide, 2008) defende que as políticas públicas se caracterizam por períodos de “equilíbrio” (caracterizados pelo incrementalismo) que são “interrompidos” por períodos de mudança. A teoria busca explicar por que determinadas questões ficam restritas aos limites das comunidades de especialistas, enquanto outras ascendem à agenda de decisão. Grosso modo, o modelo parte da noção de que os processos de política pública se caracterizam por períodos de “equilíbrio” que são “pontuados” por períodos de mudança. Esta aconteceria quando um determinado tema vence o “monopólio da política” (*policy monopoly*), caracterizado pela situação na qual um problema é tratado somente dentro das comunidades técnicas, grupos de poder e subsistemas políticos, restringindo o surgimento de novas ideias, propostas e participantes, numa condição de “realimentação negativa” (TRUE et alli, 2007 apud Gomide, 2008). Antes do PAC, todos os planos de investimento pós-democratização

havia sido conduzidos pela área econômica do governo que, mesmo no primeiro mandato de Lula, manteve a preocupação com o controle dos gastos públicos. Assim, para ocorrer uma ruptura, construiu-se com o tempo um novo entendimento sobre o tema, o que levou a uma nova “imagem da política” (*policy image*) – no caso do PAC, essa *policy image* se apresenta na ascensão do neodesenvolvimentismo dentro do governo.

A teoria ainda apregoa que, uma vez surgida uma nova *policy image*, ela leva a um rearranjo institucional, buscando uma arena favorável para sua difusão – a chamada *policy venue*. De fato, o PAC foi o primeiro programa de investimentos a ser coordenado a partir da Casa Civil, fato que reflete a mudança nas relações de força internas do governo e a decorrente ascensão do neodesenvolvimentismo em detrimento da ortodoxia - além de simbolizar um fortalecimento da Presidência, como discutido em Lameirão (2011).

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

Quadro 2 - Comparação entre os planos de investimento após a democratização

Aspecto	Brasil em Ação	Avança Brasil	PPI	PAC 1	PAC 2
Período	1996-1998	2000-2002	2005-2006	2007-2010	2011-2014
Presidente	FHC (1º mandato)	FHC (2º mandato)	Lula (1º mandato)	Lula (2º mandato)	Dilma (1º mandato)
Órgão coordenador	Planejamento	Planejamento	Fazenda e Planejamento	Casa Civil	Planejamento
Escopo	Projetos de infraestrutura e políticas sociais selecionadas	Todo o PPA	Projetos de infraestrutura (principalmente de transportes)	Infraestrutura social e econômica; medidas institucionais	Infraestrutura social e econômica; medidas institucionais
Garantia de fluxo financeiro?	Sim	Não	Sim	Sim	Sim (até meados de 2013)
Livre de contingenciamentos?	Parcialmente (priorização)	Não	Sim	Sim	Sim
Atenção presidencial?	Sim	Não	Não	Sim	Sim ⁴
Mecanismos de monitoramento	Reuniões periódicas com gerentes de projeto; sistema de informações gerenciais	Reuniões periódicas com gerentes de programa; SIGPLAN	Reuniões entre MP/MF e executores das obras	Salas de situação	Salas de situação
Mecanismo de liberação de recursos	Após comprovação de execução física	Após comprovação de execução física	Após comprovação de execução física	Simplificado (via SISPAC)	Simplificado (via SISPAC)

Fonte: elaboração própria

⁴ Este ponto é passível de debate: além da coordenação do PAC 2 ter voltado ao Ministério do Planejamento (embora com institucionalidade própria, na forma da SEPAC), o primeiro mandato do governo Dilma foi caracterizado por um forte ativismo em termos de políticas públicas, que pode ter diminuído a atenção do Planalto para o programa. Além disso, parte relevante do PAC se tornou um programa independente, na forma do PIL – Programa de Investimento em Logística. Também devem ser consideradas as turbulências institucionais que surgiram a partir de 2013.

3 ANÁLISE SETORIAL DA CARTEIRA DO PAC

O objetivo deste capítulo é identificar a racionalidade por trás da mudança do perfil da carteira do PAC no decorrer do tempo. Para isso, será feita uma análise dos setores incluídos no programa, procurando identificar similaridades e diferenças. Antes disso, são analisados os benefícios e custos associados à participação no programa, por parte dos órgãos setoriais.

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

O PAC, como o próprio nome diz, foi concebido para estimular o crescimento da economia por meio de investimentos públicos. Porém o programa serviu também a outro objetivo, não explícito, particularmente importante por conta do cenário político do país: aumentar o controle da Presidência sobre os órgãos setoriais.

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

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

Essa subchefia seria, mais tarde, a responsável pela coordenação e monitoramento do PAC e, de forma colegiada com os ministérios da Fazenda e Planejamento, pela seleção dos empreendimentos a serem incluídos no programa.

Trata-se de um reequilíbrio na relação entre órgão central e setoriais, já que, historicamente, os ministérios finalísticos recebiam os recursos orçamentários da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) – tecnicamente chamados de “limites” – e tinham relativa liberdade para aplicá-los nos projetos de sua conveniência. No entanto, o Brasil opera, desde a redemocratização, em um sistema político chamado de “presidencialismo de coalizão”, em que muitas vezes os ministérios são distribuídos para políticos de diferentes partidos, de modo a garantir a sustentabilidade do governo no Congresso Nacional. Esse desenho traz o risco que os ministérios cedidos à base aliada não tenham o mesmo nível de afinidade com os objetivos e interesses da presidência que potencialmente teriam caso fossem comandados por políticos do mesmo partido do presidente. Além disso, havia a possibilidade de o ministro indicado praticar políticas clientelistas, tais como direcionar os recursos do ministério para a sua base eleitoral. Assim, os mecanismos de controle do PAC, tanto para a seleção de projetos como para o seu monitoramento, ajudariam o Poder Executivo a direcionar e fiscalizar a atuação dos ministérios. Outro aspecto importante é que o valor total dos empreendimentos também era controlado pelo Comitê Gestor, e só poderia ser aumentado de forma justificada – mais um mecanismo de controle da Presidência sobre a atuação dos ministérios de linha. Um ponto reportado nas entrevistas é que havia um empoderamento das áreas técnicas dos ministérios, que tinham contato direto com a SAM/SEPAC, passando ao largo dos políticos, como uma forma de reduzir o risco que as carteiras fossem excessivamente deturpadas por demandas clientelistas. Conforme relata um dos técnicos entrevistados:

(...) na verdade, as áreas técnicas foram blindadas contra os seus ministros. Você fazia a seleção com critérios técnicos, apresentava pra ele, ele discordava da seleção (...) só que, antes de eu mostrar para ele, a ordem era, você mostra pro seu ministro e manda em paralelo pra mim. E assim era feito. E havia um empoderamento muito forte. Ele era diuturno (...) Então eles sabiam o que a gente ia apresentar (...) Quando chegava alguma coisa

diferente ... ei, e isso aí? Isso aqui foi o ministro que pediu. Então explicitava ... no começo os ministros tentavam esconder, depois perceberam que era difícilimo (...)

Além de controlar a inclusão de empreendimentos, o modelo de monitoramento foi desenhado para cobrar resultados concretos dos órgãos setoriais, o que demandou que eles se estruturassem melhor, como demonstra o seguinte relato:

Pesa muito a favor do Ministério o fato de que após a instituição de seus mecanismos internos de monitoramento – o Comitê Funcional e o Grupo Executivo do PAC/MI - não só melhorou a relação do órgão com os interlocutores em Secretarias-chave para a execução de seus projetos (...) como também, e sobretudo, aperfeiçoaram-se os seus mecanismos internos de monitoramento. (Castro, 2008)

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

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

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

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

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

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

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

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

Trata-se, portanto, de uma simetria entre exigência e benefício que está resumida no Quadro 3.

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

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

Fonte: elaboração própria

Nesse ponto, cabe uma reflexão: considerando-se as exigências e os benefícios, havia um incentivo para que os diferentes ministérios pleiteassem a entrada no programa? A observação dos fatos demonstra que, ao menos até 2014, a resposta é definitivamente sim – já que vários setores foram incorporados, conforme será apresentado no item 3.2. Isso é um forte indicador que a análise custo-benefício dos órgãos apontava para um cenário vantajoso quanto à entrada no PAC, o que pode ser uma consequência da diferença entre o nível de empenhos das ações vinculadas ao programa, *vis-à-vis* as outras despesas discricionárias, fato que será discutido em mais detalhe no capítulo 4.

Por outro lado, do ponto de vista das demandas aos órgãos, há dúvidas sobre o sucesso do PAC em evitar que a seleção dos empreendimentos fosse influenciada de forma clientelista pelo político no comando do ministério setorial. Por exemplo, enquanto Macário (2013) não encontrou qualquer tipo de privilégio para o Amazonas quando o ministro dos Transportes era oriundo desse estado, alguns dos

entrevistados no contexto desse trabalho apontaram a entrada na carteira de dezenas de IP4s⁵ na região amazônica a uma influência direta do ministro.

3.2 Distribuição setorial do PAC

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

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

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

Fonte: BRASIL (2007)

⁵ IP4 – Instalação portuária pública de pequeno porte, construída para favorecer a movimentação de cargas e passageiros em áreas distantes, atendidas pelo transporte fluvial.

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

A quantidade de setores atendidos pelo programa foi ampliada sensivelmente no decorrer do tempo. No Quadro 5 podem ser vistos os temas ou ações que foram agregados, os ministérios responsáveis e a sua data de inclusão no programa. O número de ministérios participantes do programa saltou de 6, no início (já contando com a Secretaria de Portos, criada em 2007), para 14 em 2016 – não incluindo o Ministério de Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), que se tornou responsável por uma ação do PAC em 2016 relacionada à Suframa (Superintendência da Zona Franca de Manaus), decorrente de uma emenda parlamentar.

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

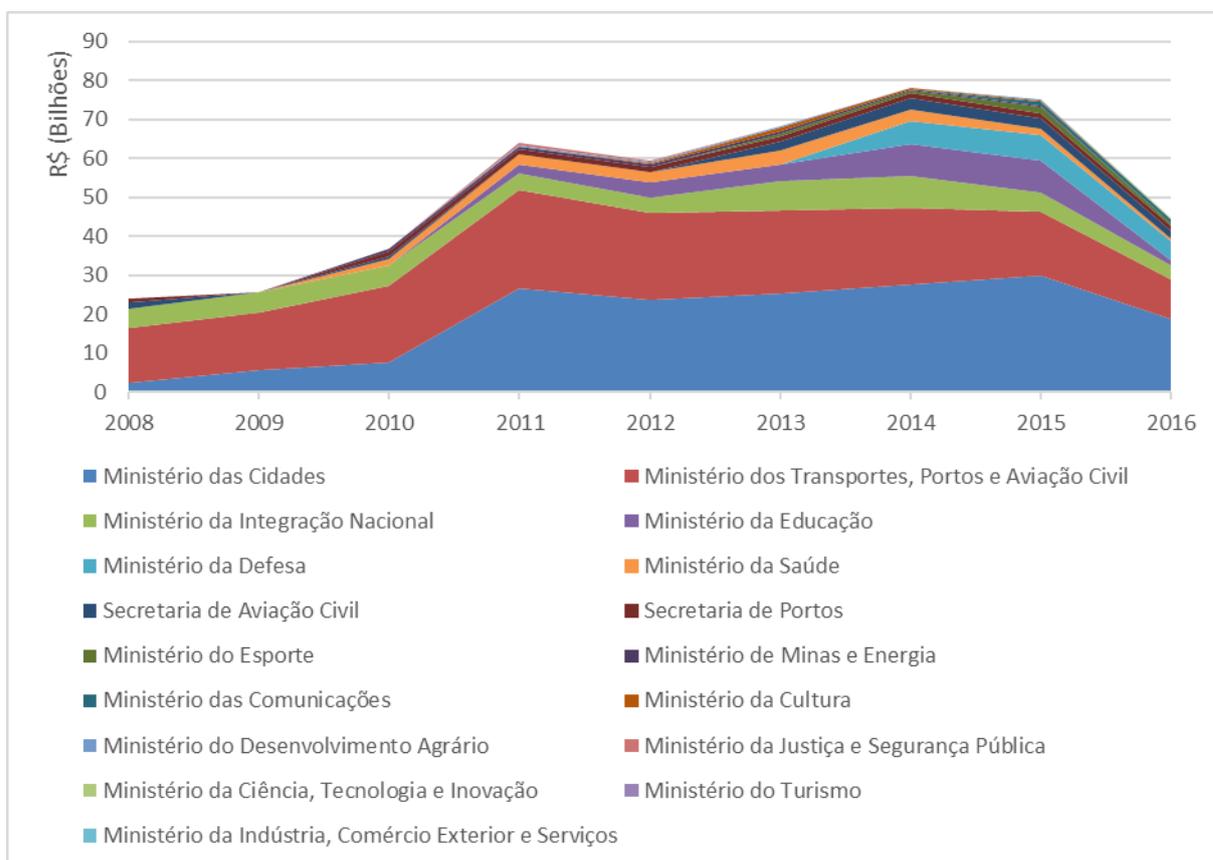
Quadro 5 - Programas / temas incluídos no PAC após a sua criação

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

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

Para se ter uma dimensão financeira do que significou a inclusão de novos setores no programa, o Gráfico 1 apresenta a evolução da proposta orçamentária anual (PLOA) para as despesas com marcador do PAC, por órgão.

Gráfico 1 – Proposta orçamentária (PLOA) por órgão de todas as despesas vinculadas ao PAC, Orçamento Fiscal e Seguridade



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

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

Minha Casa, Minha Vida, o que novamente reforça o caráter expansionista do programa – sendo o setor de construção civil um dos principais empregadores do país.

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

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

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

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

Os números mostram que, dentro do Ministério dos Transportes, a maior parte dos recursos (por larga margem) ainda é destinada a projetos rodoviários, que acabaram representando a maior carteira do PAC em termos de recursos orçamentários previstos. A seguir, aparecem o programa Minha Casa, Minha Vida,

ações relacionadas a recursos hídricos (a transposição do rio São Francisco sendo a mais relevante), projetos de saneamento e de transporte ferroviário.

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

3.3 Uma tipologia para a análise da carteira do PAC

A análise da evolução da carteira do PAC mostra que houve, notadamente no PAC 2, a adesão de uma grande variedade de setores ao programa, além do aumento dos recursos aplicados em cada setor individualmente. Até por conta de tal diversidade, muitos dos trabalhos acadêmicos que versam sobre o PAC se dedicam a áreas, subáreas ou órgãos específicos, tais como Correia (2011), de Lima Júnior e da Silva (2016) ou Macário (2013). No entanto, a partir dos dados listados no item 3.2 é possível perceber que há diversos pontos em comum entre as diferentes obras do programa, que transcendem os setores aos quais elas pertencem. Assim, este trabalho propõe a construção de uma tipologia que agrupe os empreendimentos de diferentes setores de acordo com suas características comuns. Para isso, foi identificado um conjunto de dimensões relevantes de análise, que permitem a diferenciação entre os empreendimentos – não se trata de uma lista exaustiva, mas sim o resultado da leitura da documentação do programa e da literatura já produzida sobre o tema. Para cada dimensão foi elaborada uma tipologia, que permite a

classificação do empreendimento de acordo com critérios qualitativos. As dimensões e respectivas tipologias são apresentadas a seguir.

3.3.1 Tipo de empreendimento

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

Quadro 7 – Tipologia para Tipos de empreendimento

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

Fonte: elaboração própria

3.3.2 Porte do empreendimento

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

Quadro 8 – Tipologia para Porte do empreendimento

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

Fonte: elaboração própria

3.3.3 Forma de execução

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

Quadro 9 – Tipologia para a forma de execução do empreendimento

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

Fonte: elaboração própria

3.3.4 Fonte de recursos / forma de financiamento

A fonte de recursos tem uma relação estreita com a forma de execução, com a maioria dos empreendimentos sendo custeados pelo Orçamento Geral da União. Uma exceção importante é o setor de energia, em que os recursos são privados, embora linhas de financiamento com juros especiais, fornecidas principalmente pelo BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – tenham sido comuns. Um caso particular, mas de alta relevância pelo volume de recursos, é o do Minha Casa, Minha Vida, em que os recursos para a construção das obras são privados mas há um subsídio estatal para a compra dos imóveis.

Quadro 10 – Tipologia para fonte de recursos

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

Fonte: elaboração própria

3.3.5 Jurisdição de licenciamento

Os problemas com licenciamento têm sido apontados como um dos principais entraves para a execução das obras de infraestrutura no Brasil. Assim, o tipo de licenciamento demandado por cada setor tem um impacto direto na complexidade da sua gestão. De fato, um dos subprodutos do PAC, em termos de medida institucional, foi a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que buscou disciplinar as regras de licenciamento ambiental, inclusive deixando clara a responsabilidade dos órgãos federais, estaduais e municipais de licenciamento. Na Lei, de acordo com o inciso XIV do art. 7º, definiu-se que os casos mais complexos de licenciamento são de responsabilidade da União, sendo que a própria Lei e o Decreto nº 8.437, de 22 de

abril de 2015, que a regulamentou, estabeleceram os tipos de obra que demandam licenciamento federal, com uma clara preocupação com o seu porte – por exemplo, duplicações de rodovias acima de 200 km. Assim, é razoável supor que, em vários casos, obras que demandam licenciamento federal possuem necessidades de gestão mais complexas. No extremo oposto, há empreendimentos no PAC que não precisam de nenhum tipo de licenciamento – caso das compras de equipamentos. Assim, o tipo de licenciamento pode ser uma *proxy* para a complexidade do empreendimento.

Quadro 11 – Tipologia para forma de licenciamento

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

Fonte: elaboração própria

3.4 Aplicando as tipologias aos setores da carteira

Finalmente, cabe aplicar a tipologia descrita no tópico 3.3 aos setores da carteira. A divisão setorial usada foi a que é aplicada pelo próprio PAC para a classificação dos seus empreendimentos, e que está disponível ao público no sítio de dados abertos do governo federal (<http://www.dados.gov.br>).

A partir do quadro, é possível identificar alguns padrões relevantes, com um conjunto de setores que guardam certas similaridades. Para efeitos desse trabalho, esses setores serão divididos em três grupos, de acordo com o maior tipo de projeto neles incluído: megaprojetos, projetos de médio e grande porte, e pequenos projetos.

Quadro 12 – Tipologias aplicadas aos setores da carteira do PAC

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

⁶ Quantidade de empreendimentos para este tipo/subtipo no 11º Balanço do PAC 2 (final de 2014), à exceção de Comunicações e Ciência e Tecnologia (2º Balanço 2015-2018)

Eixo	Subtipo	Qtde.⁶	Tipo	Porte	Tipo de execução	Financiamento	Licenciamento
Social/Urbana	Saneamento e Água em áreas urbanas	6518	Obra	Pequeno - Médio	Variada	OGU	Local
Social/Urbana	Prevenção em áreas de risco	597	Obra	Pequeno - Médio	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	Pavimentação	1624	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	Mobilidade Urbana	375	Obra	Médio - Grande	Descentralizada	OGU	Variado
Social/Urbana	Cidades Digitais	262	Obra	Pequeno	Direta	OGU	Local
Social/Urbana	Cidades Históricas	424	Obra	Pequeno	Direta e descentralizada	OGU	Variado
Social/Urbana	Infraestrutura Turística	47	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	Olimpíadas	33	Obra	Pequeno - Médio	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	UBS	14448	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	UPA	484	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	Creches e Pré Escolas	6150	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	Quadras Esportivas nas Escolas	10148	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local / Não se aplica
Social/Urbana	Centro de Artes e Esportes Unificados	342	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local / Não se aplica
Social/Urbana	Centro de Iniciação ao Esporte	269	Obra	Pequeno	Descentralizada	OGU	Local / Não se aplica
Social/Urbana	Minha Casa, Minha Vida	27	Obra	Médio	Privada (subvenção)	OGU	Local / Não se aplica
Social/Urbana	Urbanização de assentamentos precários	3146	Obra	Médio	Descentralizada	OGU	Local
Social/Urbana	Luz para Todos	45	Obra	Pequeno	Privada	OGU	Não se aplica
Social/Urbana	Recursos Hídricos	1837	Obra	Médio - Grande	Direta e descentralizada	OGU	Variado

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

3.4.1 Megaprojetos

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

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

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

Confrontando as definições com a tipologia definida para os setores do PAC, é possível considerar que megaprojetos são, na grande maioria dos casos, obras de

grande porte, licenciamento nacional e execução direta. As formas de financiamento são diversas, fato que também reflete sua complexidade. Com base nessa definição, são apresentados no Quadro 13 todos os setores do PAC que contém empreendimentos que podem ser classificadas como megaprojetos, e alguns exemplos de obras nesse perfil para cada setor (uma lista não-exaustiva).

Quadro 13 – Setores do PAC com megaprojetos

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

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

Ressalte-se que, o PAC, pelas suas características, não é uma carteira exclusivamente de megaprojetos - assim, todos os setores acima possuem obras de menor porte no rol do programa. Em tese, isso pode ser positivo do ponto de vista do planejamento, uma vez que há uma interrelação entre os projetos, tanto dentro de cada setor como de forma mais ampla no eixo – por exemplo, é importante que os projetos de geração e transmissão de energia elétrica sejam concluídos de forma concomitante, para evitar que uma usina pronta não consiga escoar sua energia. Por

outro lado, há um risco que o número elevado de empreendimentos na carteira impeça que os megaprojetos recebam a devida atenção por parte dos órgãos centrais, dificultando sua execução. Sintomaticamente, vários dos exemplos citados no Quadro 13 tiveram ou ainda têm problemas sérios de execução.

3.4.2 Projetos de pequeno porte

No extremo oposto aos megaprojetos, a carteira do PAC incorporou, principalmente no período do PAC2, uma série de iniciativas que se caracterizam por obras de *pequeno porte* (e pulverizadas pelo país), licenciamento *local* (quando há) e, na maioria dos casos, execução *descentralizada*, além de serem invariavelmente financiadas pelo Orçamento Geral da União. Tratam-se de obras de infraestrutura urbana, notadamente nas áreas de saúde, educação e esportes. Também se encaixam nesse contexto projetos como a distribuição de equipamentos para a pavimentação de estradas vicinais, a recuperação de prédios históricos e áreas em que só foram previstos estudos e projetos, como mineração. Os projetos até podem ter alguma relação sistêmica entre eles, mas ela é mais tênue e, de qualquer forma, é complicado para a União avaliar o mérito de cada uma das obras e suas interações potenciais com a infraestrutura local em todos os municípios por elas beneficiados. Uma lista dos setores identificados com esse grupo está no Quadro 14.

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

Quadro 14 – setores com projetos exclusivamente de pequeno porte

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

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

3.4.3 Outros projetos

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

Ressalte-se que alguns setores poderiam receber megaprojetos, mas nenhum foi identificado na carteira do PAC – por exemplo, a construção de um novo aeroporto em um grande centro urbano certamente se enquadraria como um megaprojeto, mas as diversas obras de expansão realizadas dentro do PAC, mesmo sendo em terminais importantes, não parecem preencher os requisitos discutidos no item 3.4.1.

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

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

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

3.5 Considerações – de megaprojetos para “megacarteira”

A análise da distribuição setorial da carteira do PAC permite uma série de considerações. Primeiramente, o programa deixou de ser uma carteira de obras prioritárias e se tornou, com o tempo, uma espécie de orçamento plurianual de investimentos para a União, o que decorreu de uma combinação de incentivos: enquanto a Presidência se preocupava com a desaceleração da economia, e buscava manter o gasto público como forma de estímulo ao crescimento, do ponto de vista dos setoriais, os incentivos oferecidos pelos instrumentos (facilidade de empenho, garantia de fluxo financeiro, possibilidade de remanejamento) estimulavam sua adesão ao programa. Um exemplo deste fenômeno é a inclusão do setor de Defesa: embora seus projetos sejam de grande porte, longo prazo de execução e relevância estratégica – inclusive para os setores industriais e de ciência e tecnologia do país –, são em sua maioria compras de equipamentos (aviões, helicópteros, veículos blindados, entre outros), portanto não se enquadram no conceito de infraestrutura em sentido estrito (mesmo problema já levantado anteriormente para o setor de exploração de petróleo). Além disso, a maioria dos projetos não tem problemas de licenciamento ou dificuldades de coordenação interministerial que exijam instrumentos

como as salas de situação – pelo contrário, as Forças Armadas são historicamente bem estruturadas no que diz respeito ao planejamento e implementação dos seus projetos e, portanto, uma taxa elevada de execução orçamentária, o que ainda favoreceu as estatísticas do programa. Sintomaticamente, os projetos foram incluídos na carteira mas não receberam até hoje menção nos balanços do PAC.

A carteira de transporte rodoviário continuou, como em programas anteriores, sendo a de mais relevância dentro do programa. Porém, é de se ressaltar o crescimento nos projetos relacionados a transferências a estados e municípios. A necessidade de uma gestão centralizada e intensiva para esses setores é menos clara: além de sua pulverização diminuir o potencial efeito da adoção de práticas clientelistas, há pouca necessidade de coordenação interministerial e as questões de licenciamento são locais. Novamente, o *driver* para a inclusão de tais projetos no PAC parece ter sido o *portfolio* de instrumentos que o programa oferece – no caso específico a possibilidade de se usar a sistemática de transferências obrigatórias –, além do efeito dos projetos no setor de construção civil (que nesse caso ocorre de forma mais pulverizada do que em grandes obras), novamente remetendo ao desejo de se estimular a economia.

O fato que chama mais atenção ao se analisar a incorporação de novos setores à carteira do PAC é a constatação que todos os setores que incluem os chamados “megaprojetos” já estavam no PAC desde o seu início, em 2007. Como esse tipo de empreendimento claramente demanda uma gestão mais intensiva, sua inclusão no PAC parece ser acertada, no sentido de se melhorar a eficácia da execução governamental. No entanto, o aparente desejo de expansão do programa, somado às benesses que ele oferecia para os setoriais (notadamente a garantia de fluxo orçamentário e financeiro), fizeram com que uma variedade de projetos de pequeno

porte fosse incluída à carteira, principalmente durante o período do PAC2. Está expansão, além de sobrecarregar as estruturas de gestão, ampliou significativamente o espaço fiscal necessário para a conclusão das obras do programa, conforme será discutido no próximo capítulo.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PROGRAMA

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

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

Já do ponto de vista qualitativo, foi realizada uma análise de percepção dos resultados do programa com os servidores envolvidos na sua execução. As questões versaram sobre a efetividade dos instrumentos nele utilizados e sobre os casos de sucesso e os pontos em que o programa não conseguiu trazer os resultados esperados. Foram entrevistados servidores de nível médio da burocracia (coordenadores, coordenadores gerais, assessores e diretores), tanto de órgãos setoriais como da Casa Civil e de diferentes secretarias do Ministério do Planejamento.

A abordagem mista foi particularmente importante, uma vez que as entrevistas contribuíram para explicar alguns dos fenômenos observados nos números – e fatos relevantes que os dados de execução orçamentária não conseguem explicitar.

4.1 Análise da execução orçamentária antes e depois do PAC

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

Cabe ainda ressaltar que duas medidas serão utilizadas para avaliar o percentual de execução, a saber:

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

Equação 1 – Cálculo da taxa de empenho

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

Equação 2 – Cálculo da taxa de execução

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

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

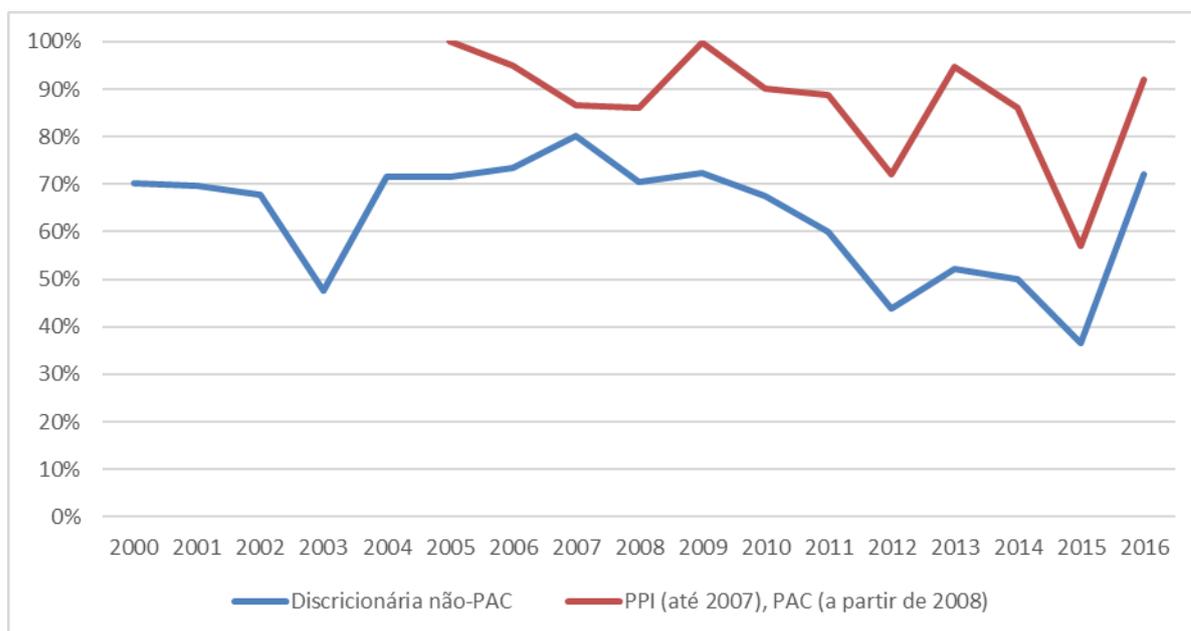
Problema	Causa (gestão)	Causa (fiscal)
Baixa taxa de empenho	Incapacidade do Estado de contratar os serviços ou realizar o processo licitatório / de compra	Limitação nos recursos orçamentários para empenho (contingenciamento – SOF/MPDG)
Baixa taxa de execução	Problemas no fornecimento dos bens ou na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

Quadro 16 – causas possíveis para baixas taxas de empenho e execução.
Elaboração própria.

Sabe-se que, ao menos entre 2007 e 2013, não havia problemas nem de contingenciamento de orçamento nem de disponibilidade de recursos financeiros. Assim, percentuais baixos nas taxas de empenho e de execução neste período decorrem muito provavelmente de problemas de gestão.

Antes de se chegar aos números, cabe delimitar precisamente o escopo da comparação. Como o PAC é composto essencialmente de despesas de capital – que representam mais de 90% do orçamento fiscal da União na maioria dos anos de existência do programa, a primeira análise feita é comparar as taxas de empenho e execução das despesas de capital do Orçamento Geral da União, antes e depois do lançamento do programa. Outro ponto a ser considerado é que a marcação especial para despesas do PPI no orçamento (indicador de resultado primário 3) foi aproveitada para o PAC, por isso os dados de ambos os programas são apresentados em uma linha contínua. Superadas essas questões, os resultados para a taxa de empenho são apresentados no Gráfico 2.

Gráfico 2 – taxa de empenho para despesas de capital do Orçamento Fiscal
2000 - 2016



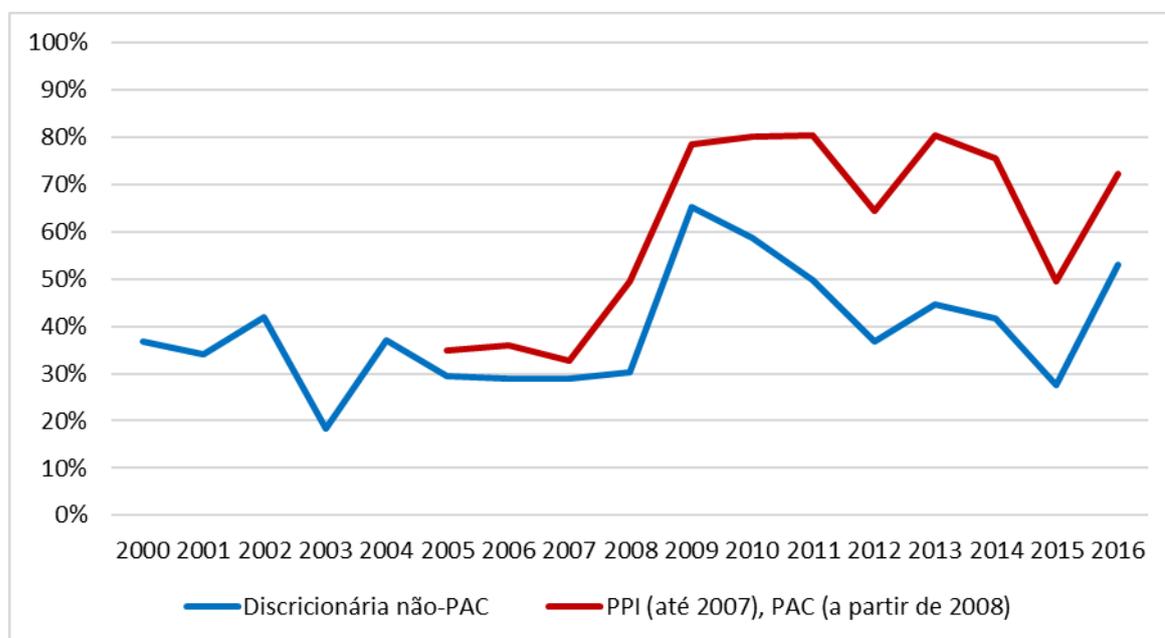
Fonte: BI SIOP

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

no seu formato original. A recuperação em 2016 ocorreu com base em um orçamento muito menor, e só foi possível graças aos recursos obtidos com a Lei de Repatriação de Recursos do Exterior, promulgada no mesmo ano.

Cabe ainda ressaltar que, à parte o ano de 2003, caracterizado por um ajuste fiscal após a crise de 2002, a taxa de empenho das despesas de capital discricionárias oscilava ao redor de 70% até antes do início do PAC – percentual que mudou de patamar para baixo após o início do programa. Tal fato aparenta demonstrar uma despriorização das despesas discricionárias não-PAC, o que por sua vez se tornava um estímulo adicional para que os órgãos setoriais aderissem ao programa ou apresentassem novos projetos para inclusão no mesmo. O Gráfico 3 apresenta os resultados para o mesmo período e critérios, mas dessa vez considerando a taxa de execução.

Gráfico 3 – taxa de execução para despesas de capital do Orçamento Fiscal 2000 - 2016



Fonte: BI SIOP.

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

Os números até agora apresentados indicam que o PAC, em termos gerais, apresentou uma melhora nos percentuais de empenho e de execução de despesas de capital incluídas no programa. No entanto, isso não responde à pergunta se essa melhora se decorreu por conta da incorporação de novos setores e políticas que podem ter apresentado uma performance particularmente alta, ou se houve uma evolução também nos setores de infraestrutura que estavam originalmente no programa. Nesse caso, é necessário identificar áreas em que não tenha havido uma mudança significativa no objeto da política pública ou na sua forma de execução, e para a qual seja possível isolar os dados de orçamento para todo o período – considerando-se ainda que os recursos devem ser oriundos do orçamento fiscal. Em face a isso, foram selecionados quatro setores para a análise: transporte rodoviário, transporte ferroviário de cargas, recursos hídricos e defesa. Para eles, com base nos dados de orçamento, foram analisadas as taxas de empenho e execução para as despesas discricionárias PAC e não-PAC, além do volume total de recursos previsto anualmente para ambas. Os resultados consolidados podem ser vistos no Quadro 17.

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

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

Fonte: BI SIOP.

Antes de se analisar os números, cabe fazer as seguintes ressalvas metodológicas: nos setores de transporte rodoviário e ferroviário, ao se selecionar apenas ações do tipo projeto, ficam de fora as ações de manutenção, que representam parte importante do orçamento do Ministério (principalmente para rodovias). Adicionalmente, para ferrovias foram apurados os números somente para transporte ferroviário de cargas, já que as ferrovias para passageiros passaram a ser de responsabilidade do Ministério das Cidades antes do início do PAC – restringindo-se o foco às primeiras evita contaminações na comparação. Por último, o Ministério da Defesa entrou no PAC somente a partir de 2012, por isso não há números para este ministério referentes ao PAC 1.

Os dados demonstram que PAC conseguiu melhorar tanto as taxas de empenho quanto as de execução dos projetos que estavam na sua carteira, em todos os setores investigados – inclusive em relação ao PPI. Para a taxa de empenho, essa melhora ocorreu já desde o início do programa, enquanto para a execução a evolução foi mais gradual. Isso pode ser um sinal que o empenho foi influenciado mais diretamente pela disposição de aumentar o gasto público (e os instrumentos ajustados para tal), enquanto a execução de fato foi beneficiada pela melhoria da capacidade de gestão dos órgãos e de coordenação da Casa Civil/Planejamento, o que reforça a ideia que a disposição de ampliar o gasto público e a adequação dos instrumentos para tal pode ter tido um efeito mais importante que o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão, que em tese teriam um efeito diluído e progressivo no tempo. De fato, essa hipótese foi confirmada nas entrevistas, onde foi sinalizado que havia uma preocupação em empenhar o máximo possível de recursos desde o início do programa – mas a capacidade de execução de fato demorou mais tempo para evoluir.

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

Por outro lado, o aumento nas dotações PAC foi acompanhado de uma redução nas despesas discricionárias não-PAC, particularmente a partir de 2009 – momento em que houve uma massiva migração de projetos de uma rubrica para a outra, e em que o PAC perdeu definitivamente o perfil de ser uma carteira de projetos prioritários. Além disso, a partir deste ano as taxas de empenho e execução das despesas discricionárias não-PAC caíram significativamente. No caso de projetos de transporte ferroviário, a partir de 2010 não houve mais nem empenhos nem execuções de dotações que não fossem do PAC, o que se explica porque, a partir deste ano, somente ações oriundas de emendas parlamentares foram incluídas na LOA sem a marcação do PAC para este setor. O poder Executivo tem, desde então, usado seu poder discricionário para essencialmente ignorar as propostas do Congresso Nacional para ferrovias e alocar todos os recursos para os projetos já em andamento dentro do PAC. Fenômenos similares, mas em escala um pouco menor, ocorreram também nos setores de transporte rodoviário e recursos hídricos.

O setor de defesa já possuía uma taxa de empenho elevada antes do PAC. Aparentemente, a sua inclusão no programa teve apenas o efeito de garantir o fluxo financeiro dos projetos, o que melhorou sua taxa de execução, mas impactando negativamente aqueles que continuaram fora do PAC. Ademais, as taxas de execução

elevadas do setor impactam positivamente as estatísticas do programa, o que pode ter sido mais uma razão para sua inclusão. Em suma, o modelo de gestão acaba não sendo relevante – o PAC foi, para os projetos de defesa nacional, simplesmente uma fonte de recursos orçamentários para projetos prioritários.

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

4.2 Percepção dos atores sobre os resultados do programa

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

4.2.1 A construção da carteira e seus efeitos

A percepção dos atores que vivenciaram o processo de construção e execução do PAC permite a identificação de diferentes fases em relação à forma de seleção dos projetos para a carteira do programa. A primeira fase foi a seleção original, realizada no final de 2006, em um espaço de tempo bem curto, e que sofreu pouca ingerência política. Nela, privilegiou-se a seleção de obras que diminuíssem gargalos para o crescimento da economia; além disso, houve uma preocupação em se selecionar projetos já em andamento, de modo a não se pulverizar a carteira. A segunda fase foi decorrente da crise mundial de 2008, momento em que houve uma ampliação deliberada da carteira, com grande flexibilização dos critérios de entrada, como mostra um relato obtido no contexto de um estudo do Banco Mundial sobre a eficiência na gestão pública:

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

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

Já o PAC 2, introduzido em 2011, sofreu, nas palavras de um técnico que trabalhou com o programa, de um “duplo inchaço”: ao mesmo tempo em que aumentou o número de projetos de uma forma geral, foram incluídos novos setores no programa, particularmente na área de infraestrutura social e urbana, dentre os quais se destaca o Minha Casa, Minha Vida, que havia sido lançado em 2009 no contexto das medidas anticíclicas, mas ainda fora do PAC. Um problema reportado por vários técnicos foi o aumento da pressão política para a inclusão das obras, inclusive por conta do processo de eleição da presidente Dilma Rousseff.

Portanto, nota-se um relaxamento progressivo dos critérios de seleção de projetos no decorrer do programa. No entanto, mesmo a seleção original carecia de avaliações *ex ante*: como relatado no estudo do Banco Mundial:

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

No entanto, os relatos obtidos nas entrevistas mostram as consequências dessa opção por se abdicar de critérios mais rigorosos de seleção. A principal delas, e que foi levantada por vários entrevistados, é a questão da qualidade dos projetos, que pode ser dividida em três problemas diferentes: projetos antigos, projetos de má qualidade e ausência de projetos.

O primeiro caso ocorreu com frequência na carteira do PAC 1, que aproveitava uma série de empreendimentos que já estavam em estudo ou até mesmo em fase de licitação nos diferentes ministérios. O problema do uso de projetos antigos é que, em muitos casos, as condições de contorno se alteram: zonas rurais são ocupadas, o que aumenta os custos de desapropriação ou exige mudanças de trajeto; possíveis fontes de matéria-prima são esgotadas, o que aumenta o custo de transporte; podem ter sido

criadas unidades de conservação, áreas indígenas ou mesmo outros projetos de infraestrutura que impactam o projeto original; e até mesmo as soluções técnicas originalmente propostas podem ter se tornado obsoletas com o tempo. A gravidade da situação aumenta ao se considerar que projetos de mais de 10 anos estiveram entre os selecionados para a carteira do programa.

O segundo problema ocorreu desde o início do programa e, possivelmente, ainda ocorre até hoje: projetos de má qualidade. Cabe aqui citar um caso emblemático, a transposição do Rio São Francisco, nas palavras de uma técnica do Ministério da Integração Nacional na época:

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

Nesse ponto cabe retomar o tema da experiência da CMA, que foi introduzida no PPI e depois abandonada no PAC. A comissão não teve tempo para amadurecer sua forma de funcionamento – como mencionado nas entrevistas, os servidores da SPI à época tiveram um treinamento considerado por alguns insuficiente, considerando-se que a secretaria não estava habituada a realizar esse tipo de trabalho. Além disso, o funcionamento da Comissão na prática se mostrou extremamente moroso, por limitações inerentes ao funcionamento da Administração Pública – um exemplo citado nas entrevistas foi que, se a SPI questionasse pontos de um estudo de viabilidade de uma rodovia, o DNIT contraargumentaria que só seria possível corrigir o estudo fazendo uma nova licitação, o que levaria muito tempo e, obviamente, retardaria o processo licitatório e o início da obra. Essa morosidade – que

fez com que, no início do PAC 1, a CMA aparecesse como restrição para vários projetos nas salas de situação –, combinada com a suspeita por parte das altas autoridades que a CMA tivesse um viés ortodoxo, mais propenso a reprovar que a aprovar empreendimentos (inclusive, tentou-se no âmbito da CMA limitar o espaço fiscal de longo prazo para cada órgão, o que ia totalmente contra o viés expansionista do PAC), selou o destino da Comissão.

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

Finalmente, se os projetos de má qualidade tendem a causar problemas sérios durante sua implementação, a inclusão de empreendimentos sem projeto reflete uma inversão de fases muito comum no ciclo de investimentos brasileiro: em tese, a decisão de se levar adiante um projeto de infraestrutura deve partir da identificação de uma necessidade, a investigação de possíveis alternativas que a atendam, a realização de estudos e projetos de engenharia e, finalmente, em posse de tais subsídios, tomar uma decisão de realizar o projeto e, em caso positivo, alocar os recursos orçamentários para sua execução. No PAC foram comuns os casos em que a decisão de se realizar a obra e a alocação do orçamento ocorreram antes da realização de estudos ou projetos. Não é um problema único do Brasil - Bruzelius et

al (2002) relatam como sobrepreços de 50 a 100%, e ocasionalmente acima deste patamar, são comuns em projetos de transportes na Europa, e que seriam provocados exatamente por decisões de investimento descoladas de estudos e análises. Nas suas palavras:

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

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

Outras razões apontadas para aumentos de valor foram mudanças de escopo decorrentes da demora na execução das obras (e da eventual mudança nas demandas da população por elas beneficiada), e situações em que o escopo foi claramente ampliado, no que deveria ter sido considerado um novo projeto.

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

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

Em alguns casos, esse tipo de comportamento pode até mesmo afetar a priorização dos investimentos – por exemplo, no caso de uma rodovia em construção

ou passando por uma ampliação de capacidade, é mais fácil para o executor apresentar projetos de ampliação de escopo (chamados nesse caso de “obras remanescentes”) do que apresentar um novo pleito para outra rodovia. Inclusive, as empresas que já trabalham na obra em andamento (gerenciadora, supervisora) têm corpo técnico para preparar os projetos e óbvio interesse em continuar atuando nas obras em que elas já estão envolvidas, o que leva a uma espécie de incentivo perverso.

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

Outra consequência da aparente pressa em se aumentar o gasto público foi a subversão de políticas previamente estabelecidas, que não se adequavam ao ritmo de execução desejado. O exemplo emblemático deste processo é o Minha Casa, Minha Vida: no início do PAC 1, havia uma carteira de investimentos significativa para projetos de habitação, muitos deles de Urbanização de Assentamentos Precários (UAP). O governo federal havia, pouco antes, por meio da Lei 11.124, de 16 de junho de 2005, criado um sistema nacional de habitação de interesse social (SNHIS), vinculado a um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com um respectivo Conselho Gestor. A Lei prevê que, para receber os recursos do fundo, os estados e municípios devem criar Planos Habitacionais de Interesse Social e constituir conselhos com ampla participação da sociedade civil, sendo um quarto dos membros

obrigatoriamente representantes de movimentos populares (BRASIL, 2005b). No entanto, os projetos de urbanização de favelas são extremamente complexos e, portanto, de execução muito lenta, conforme mostram Freire e Souza (2010). Assim, com o lançamento do Minha Casa, Minha Vida, os recursos para urbanização foram progressivamente reduzidos com o tempo. Quanto ao SNHIS, apesar do governo ter chegado a disponibilizar recursos federais para os estados e municípios criarem seus planos habitacionais, a lógica do MCMV solapava completamente tais planos, uma vez que o local em que os empreendimentos habitacionais eram construídos era uma decisão essencialmente da construtora e do gerente da Caixa Econômica local que aprovava o projeto – inclusive trazendo constrangimentos aos prefeitos, que tinham que “correr atrás” da infraestrutura urbana para atender aos projetos.

Finalmente, a discussão sobre o crescimento da carteira do PAC não pode ser dissociada do espaço fiscal para o investimento público. A percepção geral dos entrevistados é que havia uma forte crença no gasto governamental como estímulo à economia, o que teria sido “comprovado” pela taxa elevada de crescimento do PIB em 2009, ano das chamadas medidas anticíclicas. De fato, os números do orçamento fiscal e da seguridade social referentes ao PAC mostram um salto significativo no volume de recursos aplicados no programa a partir do PAC 2, em 2011. No entanto, a análise setorial contida no Gráfico 1, no capítulo 3, mostra que, na verdade, o crescimento no orçamento do programa veio em grande parte do Minha Casa, Minha Vida e, em escala menor, dos outros setores incorporados ao PAC (notadamente educação e defesa nacional) – situação também observada por Orair (2016), que aponta que a FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo – do governo central permaneceu praticamente estagnada nos anos de 2010 a 2014, enquanto os volumes de execução do PAC dobraram. Como a quantidade de projetos na carteira continuou

crecendo, o resultado foi uma crescente pulverização dos recursos, com potenciais externalidades negativas: redução no ritmo de execução das obras da carteira, risco de fechamento de empresas de menor porte (que não têm obras suficientes com o governo para se sustentarem em caso de redução no fluxo de recursos) e sobrecarga das estruturas de gestão foram os problemas mais citados.

Ressalte-se que, desde 2010, já havia uma sinalização que o espaço fiscal para investimentos era limitado, principalmente por conta do aumento nos gastos correntes. No entanto, esse fato não parece ter reduzido o ímpeto do governo em ampliar a carteira do PAC. De fato, altas autoridades entendiam que, caso não houvesse espaço financeiro para se executar as obras, bastava inscrever a diferença em restos a pagar (RAP). Isso explica o brutal crescimento no volume de restos a pagar inscritos após o surgimento do PAC, tendo sido relatado nas entrevistas que o volume de RAP em várias áreas se tornou maior que o próprio orçamento do ano para os órgãos. Ademais, outro sintoma da piora no quadro fiscal no decorrer do programa foi o aumento significativo no valor das despesas a serem abatidas do superávit primário, conforme apresentado no Quadro 1 do item 2.4. Tratou-se de uma degeneração da regra do PPI, que só permitia o abatimento porque os investimentos teriam um retorno acima da taxa de juros básica da economia. Como o PAC não fazia mais esse tipo de cálculo de custo-benefício, a regra permaneceu apenas como forma de melhorar os números de superávit primário do governo federal.

Inclusive, o tema dos restos a pagar reflete outra consequência da disponibilização de recursos propiciada pelo PAC: houve em diferentes setores comportamentos de apropriação de recursos além da capacidade de execução dos órgãos, em parte motivados pelo próprio órgão central do PAC, que sabia que a taxa de empenho era um indicador monitorado pela imprensa, o que levava a um estímulo

para se empenhar o máximo possível de recursos. No caso de obras de execução direta, isso se refletia em órgãos entenderem, de forma equivocada, que os restos a pagar seriam uma espécie de “poupança” para o futuro, o que chegou ao extremo de serem realizados empenhos para obras concluídas, apenas porque havia um saldo na ação orçamentária. Por outro lado, no caso de obras de execução descentralizada, esse comportamento se refletia na obtenção de recursos além da capacidade de execução dos entes federados: no caso de saneamento, mesmo as empresas com melhor capacidade de execução tomaram empréstimos além da sua real necessidade de curto prazo, apenas para se aproveitar de um momento percebido por elas como de abundância de recursos. Nas palavras de um técnico do setor:

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

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

4.2.2 A gestão da carteira e as salas de situação

O principal instrumento de gestão introduzido pelo PAC foi a sala de situação. Conforme já discutido previamente, todos os programas anteriores tinham algum tipo de interação periódica entre os órgãos centrais e os setoriais, com vistas ao acompanhamento das obras. No entanto, a percepção praticamente unânime dos analistas entrevistados é que o desenho das salas de situação de fato contribuiu com a melhoria na capacidade de execução do Estado. Em primeiro lugar, porque

permitiram a produção de informações tempestivas para o governo central, agilizando a tomada de decisão; ademais, os mecanismos de resolução de entraves foram de fato efetivos em vários casos para “destravar” a execução dos empreendimentos; as discussões nas salas de situação contribuíram para o desenho de instrumentos inovadores como o mecanismo de transferências obrigatórias e o RDC, entre vários outros exemplos; e as discussões da sala retroalimentavam o processo de seleção de empreendimentos para a carteira, permitindo o aperfeiçoamentos dos seus critérios.

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

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

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

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

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

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

vários dos entrevistados que a frequência das salas de situação caiu no decorrer do tempo, o que parece paradoxal, considerando-se que o número de projetos cresceu.

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

Um ponto sobre o qual há alguma polêmica é se a ida da estrutura de gestão do PAC para o Ministério do Planejamento foi uma decisão correta. Há basicamente duas posições em relação ao tema nas entrevistas: enquanto alguns entendem que o programa de fato perdeu força política ao sair da Casa Civil, a opinião preponderante é que a maior causa da perda de efetividade das salas de situação – e, por tabela, do PAC – foi o início do contingenciamento de recursos. No entanto, mesmo os partidários dessa visão admitem que a ida do PAC para o MPDG teve um impacto do ponto de vista simbólico ou, nas palavras de um dos entrevistados:

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

Finalmente, em relação aos instrumentos de gestão introduzidos pelo PAC, foi mencionada com frequência a importância da possibilidade de remanejamento de recursos, introduzida pelo PPI, para a gestão dos empreendimentos no programa. Tanto é que, de acordo com um dos técnicos entrevistados, os ministérios setoriais ainda preferem manter suas programações no PAC – mesmo considerando-se que o programa não oferece mais a garantia de recursos do passado – exatamente por conta da facilidade de remanejamento. No entanto, também foi mencionado que o

instrumento apresenta dois problemas: primeiramente, cria a oportunidade para comportamentos oportunistas; segundo, diminui a transparência da Lei Orçamentária Anual, uma vez que um projeto aprovado com um valor pequeno pode receber uma suplementação que aumenta os seus recursos em uma ordem de magnitude, ou vice-versa.

4.2.3 Principais problemas

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

Em relação à primeira questão, o número de empreendimentos que está no PAC há muitos anos, sem sair do estágio de planejamento, é significativo. Embora os dados abertos do programa estejam disponíveis apenas a partir do terceiro balanço do PAC 2 (referente a dezembro de 2011), é possível identificar, com base nessas informações, que em rodovias, por exemplo, de 259 empreendimentos de construção e adequação constantes da base de dados no final de 2014, 28 (ou mais de 10%) continuavam com o *status* de ação preparatória após 3 anos. De acordo com as entrevistas, a principal razão para este cenário é a inclusão de obras sem o licenciamento ambiental previamente resolvido, o que leva a impasses por vezes insolúveis. Um exemplo emblemático é a pavimentação da BR-319 entre Manaus e Porto Velho que, por passar em áreas virgens da Floresta Amazônica, teve sua licença

prévia negada pelo IBAMA, mesmo após forte pressão do Ministro dos Transportes, que era do estado do Amazonas no período do PAC 1. No caso de projetos sem problemas de licenciamento, há outros casos de empreendimentos complexos que foram incluídos na carteira mas que, devido à tentativa de se acelerar as etapas de planejamento, acabaram levando a licitações desertas, ou foram abortados antes do processo licitatório devido ao início do período de restrição fiscal.

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

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

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

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

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

Já a análise setorial do programa demonstrou que, tanto do ponto de vista político como do dos órgãos setoriais, houve fortes incentivos para a expansão do PAC no decorrer do tempo. No campo político, a crise de 2008 e, mais tarde, a desaceleração da economia a partir de 2012 levaram o governo a “dobrar a aposta” e tentar usar o PAC como instrumento para evitar que o país entrasse em recessão. Já do lado dos setoriais, a garantia de recursos orçamentários e financeiros livres de contingenciamento estimulava a apresentação de projetos para o programa. Com isso, enquanto a seleção original do PAC incluía vários setores com megaprojetos (obras que claramente precisam de mecanismos de gestão diferenciada), nenhum dos setores incorporados após a criação do programa possui projetos desse tipo.

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

Assim, cabe a pergunta: o que poderia e pode ser feito de diferente? A premissa por trás do investimento público em infraestrutura é que ele traz dois efeitos positivos: durante a sua construção, as obras geram empregos e conseqüentemente estimulam a economia; e, após concluídas, gera-se um aumento de produtividade que leva a uma melhora permanente no produto. Ao expandir a carteira de projetos de forma

acelerada e com instrumentos de avaliação *ex ante* precários (quando existiam), o PAC criou uma dependência exagerada no primeiro efeito – que sequer é uma unanimidade na teoria econômica, vide Mereb e Zilberman (2013) –, sem garantir que as obras selecionadas trouxessem ganhos duradouros de produtividade. Um caso anedotal que evidencia este problema é a Ferrovia Norte-Sul, cujo trecho de Palmas até Anápolis, concluído em 2014, ainda não está em operação no momento em que este texto é escrito, três anos depois.

Assim, o discurso que alega que os gargalos em infraestrutura do país são tão grandes que não haveria a necessidade de análises de custo-benefício para a construção das carteiras de projetos se mostra enfraquecido, tanto pela história da evolução do programa, como pelos próprios resultados da economia no período. Em um país como o Brasil, em que os recursos públicos são limitados, dificilmente um processo de expansão do gasto público baseado na criação de um programa de projetos prioritários será sustentável se ele se expandir para incorporar grande parte das despesas discricionárias do governo. De fato, a inflexão ocorrida a partir de 2015 decorreu exatamente da rápida deterioração das contas públicas a partir de 2013.

Outro aspecto relevante a se considerar é a importância do uso de modelos que envolvam atores privados no processo de construção e entrega de obras de infraestrutura, seja por meio de PPPs ou de concessões. A literatura de megaprojetos defende esta solução como uma forma de compartilhar os riscos entre entes públicos e privados, inclusive dando mais transparência aos mesmos. Não se trata, evidentemente, de uma panaceia: também há vários estudos que demonstram os riscos e problemas de processos de concessões e PPPs; porém, os diversos casos de sucesso demonstram que é um caminho que merece ser explorado –

particularmente porque ele pode contribuir com a melhora na qualidade dos projetos, uma das maiores dificuldades detectadas durante a implementação do programa.

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

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

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

empresa certificadora de projetos, o que pode ajudar a melhorar a sua qualidade e viabilizar um mercado de seguros de engenharia no país.

Ainda nesta linha, é necessário rever o sistema de planejamento e orçamento previsto na Constituição de 2008, buscando resolver um problema sério de incentivos, que tem permeado todos os processos de seleção de empreendimentos, mesmo antes do PAC: o Congresso Nacional - ou mais especificamente, o parlamentar ou bancada que propõem uma emenda ao orçamento - recebe os créditos quando consegue incluir um empreendimento. Porém, o ônus de se materializar o projeto é exclusivamente do Poder Executivo, que será cobrado por todos (população, imprensa e o próprio Congresso) se a demanda não sair do papel. Assim, é necessário reequilibrar as responsabilidades entre os poderes, de modo a reduzir o permanente embate entre eles sobre quais são os projetos prioritários, e reduzir a pulverização das carteiras.

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

Concluindo, ao retomar a frase apresentada no início deste trabalho – praticamente um “manifesto” do PAC – que preconizava que o programa representava a retomada do planejamento e da execução das grandes obras de infraestrutura no Brasil, este trabalho demonstrou que o enfoque, e os resultados, apareceram muito mais na execução que no planejamento. Correndo o risco de ser redundante, em face à infinidade de outros trabalhos que já apontaram a mesma coisa (embora por caminhos diferentes), o próximo salto qualitativo na capacidade do estado de entregar

bens e serviços à população deve vir de uma melhora concreta na sua capacidade de planejamento.

6 REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Avaliação da eficiência da gestão do investimento público**. Brasília: Banco Mundial, out. 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Avaliacao_Eficiencia_gestao.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2017.
- BARZELAY, M.; SHVETS, E. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 3, p. 753, 2005.
- BERTUSSI, G. L.; ELLERY JUNIOR, R. Infraestrutura de transporte e crescimento econômico no Brasil. **Journal of Transport Literature**, v. 6, n. 4, p. 101–132, 2012.
- BEZERRA, A. R. *et al.* Efeitos de crescimento e bem-estar da recomposição dos investimentos públicos no Brasil. **pesquisa e planejamento econômico**, v. 44, n. 3, dez. 2014.
- BRANCHES, D. **Rodovias federais estão afundadas na lama e interditadas por atoleiros**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/03/rodovias-federais-estao-afundadas-na-lama-e-interditadas-por-atoleiros.html>>. Acesso em: 30 mar. 2017.
- BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional Na Abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura**. Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997.
- _____. **Manual Técnico de Orçamento - 2000**. Brasília: Ministério do Planejamento, 1999.
- _____. **Projeto Piloto - Relatório de Progresso nº 1**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, mar. 2005a. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/ppp/downloads/projeto_piloto.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2017.
- _____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**. 16 jun. 2005b.
- _____. Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**. 20 set. 2005c.
- _____. **1º Balanço do PAC - janeiro a abril de 2007**, 2007.
- _____. **11º Balanço do PAC - 2007 a 2010**, dez. 2010.
- _____. **PAC2 - 11º Balanço - 4 anos (2011 a 2014)**, 2014.
- _____. **Sobre o PAC - PAC**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 15 nov. 2016a.
- _____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF**. 15 dez. 2016b.

- BRUZELIUS, N.; FLYVBJERG, B.; ROTHENGATTER, W. Big decisions, big risks. Improving accountability in mega projects. **Transport Policy**, n. 9, p. 143–154, 2002.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. PLP 295. Nova Lei de Finanças Públicas. 2016.
- CASTRO, A. T. C. B. **Reflexos do programa de aceleração do crescimento no Ministério da Integração Nacional**. In: XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Buenos Aires, Argentina: CLAD, nov. 2008
- COLETI, J. DE C.; GAVA, G. B.; OLIVEIRA, A. L. R. DE. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): análise aplicada em uma perspectiva keynesiana. **Revista ESPACIOS**, v. 36, n. 2, 30 jan. 2015.
- CORREIA, M. B. DA C. **Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011.
- DOMINGOS, J. **Pós-faxina, Dnit põe servidor de carreira nas chefias**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,pos-faxina-dnit-poe-servidor-de-carreira-nas-chefias-imp-,807701>>. Acesso em: 26 set. 2017.
- FIORI, C.; KOVAKA, M. **Defining megaprojects: Learning from construction at the edge of experience**. In: CONSTRUCTION RESEARCH CONGRESS 2005: BROADENING PERSPECTIVES. San Diego: ASCE, 2005. Disponível em: <[http://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/40754\(183\)70](http://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/40754(183)70)>. Acesso em: 6 mar. 2017
- FREIRE, L. DE L.; SOUZA, M. D. DE. **Trocando o pneu com o carro andando: Uma etnografia do processo de intervenção do programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo de Manguinhos**: Projeto Edital Cidades Saudáveis (1/2007): Manguinhos - diagnóstico histórico-urbano-sanitário. Rio de Janeiro: Casa de Oswaldo Cruz (COC-FIOCRUZ), abr. 2010.
- FRICK, K. T. The cost of the technological sublime: daring ingenuity and the new San Francisco-Oakland Bay Bridge. In: PRIEMUS, H.; FLYVBJERG, B.; WEE, B. VAN (Eds.). **Decision-making on mega-projects: cost-benefit analysis, planning and innovation**. Transport economics, management and policy. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2008. .
- FRISCHTAK, C. R. **PAC - Avaliação do Potencial de Impacto Econômico**. Brasília: Câmara Brasileira da Indústria da Construção - CBIC, 2016.
- GAETANI, F. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, v. 54, n. 4, p. 23–43, 2003.
- GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 4, p. 53–77, 2002.
- GOMIDE, A. DE Á. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1486>>. Acesso em: 9 abr. 2017.
- GRUBERT, B.; RIECKEN, E. **Obra da ferrovia Transnordestina se arrasta há dez anos**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/02/obra-da-ferrovia-transnordestina-se-arrasta-ha-dez-anos.html>>. Acesso em: 30 mar. 2017.
- KANDIR, A. A recuperação da capacidade estratégica de planejamento e ação do Estado: a experiência do Brasil em ação. **Parcerias Estratégicas**, v. 2, n. 4, p. 17–27, 2009.
- LAMEIRÃO, C. A Casa Civil como instituição do Executivo federal. **Desigualdade e Diversidade**, v. Edição Especial, p. 143–184, dez. 2011.

- LEITÃO, K. O. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC X o projeto de desenvolvimento para a Amazônia brasileira. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 14, 2013.
- LIMA JÚNIOR, G. DE; SILVA, G. J. C. DA. **Investimento em Infraestrutura Rodoviária e Crescimento Econômico Setorial: Uma Análise Multissetorial dos Efeitos do Programa de Aceleração do Crescimento no Brasil**. In: 44º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2016. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2016/submissao/files_/i6-e9f2e1a241cd8db81088a2e83bc5f4cb.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2017
- MACÁRIO, V. P. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.
- MACHADO, R. A. Políticas de Infraestrutura Econômica Logística e Arranjos de Coordenação na Administração Pública Federal Brasileira no Governo Lula. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1–2, p. 11–32, 2013.
- MACHADO, T.; KLEIN, C. **Brasil investe pouco e mal em infraestrutura, avalia economista da FGV**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4168704/brasil-investe-pouco-e-mal-em-infraestrutura-avalia-economista-da-fgv>>. Acesso em: 30 mar. 2017.
- MEDEIROS, M. **O Programa de Aceleração do Crescimento**. In: XIV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Salvador: CLAD, out 2009
- MEREB, J. DE A. G.; ZILBERMAN, E. **O Programa de Aceleração do Crescimento Acelera o Crescimento?** Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 2013. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/rio/texdis/613.html>>.
- MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 4, p. 507–527, 2011.
- OECD. **OECD Territorial Reviews: Brazil 2013**. Paris: OECD Publishing, 2013.
- OLIVIERI, C. **Atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7322>>. Acesso em: 25 set. 2017.
- ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil: Trajetória e relações com o regime fiscal**. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/146651/1/865457034.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2017.
- PINHEIRO, A. **A Produtividade do Investimento em Infraestrutura**, jun. 2016. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto2009.pdf>. Acesso em: 25 set. 2017
- PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Eds.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2015. p. 177–222.
- REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. **Textos para Discussão CEPAL - IPEA**, n. 4, p. 69, 2010.
- RIBEIRO, L. C. S.; LEITE, A. P. V. Análise estrutural dos investimentos do PAC em infraestrutura logística no estado da Bahia. **Análise Econômica**, v. 32, n. 62, 2014.

RODRIGUES, E. **O Plano Plurianual 2008-2011 e o Programa de Aceleração do Crescimento**. In: XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Buenos Aires: CLAD, nov. 2008

SANTOS PEREIRA, A. DOS. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 177–203, 2013.

SILVA, G. J. C. DA; MARTINS, H. E. DE P.; NEDER, H. D. Investimentos em infraestrutura de transportes e desigualdades regionais no Brasil: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 4, p. 840–863, dez. 2016.

SILVA, G. J. C. DA; PAULA MARTINS, H. E. DE. **Infraestrutura de Transportes e Desenvolvimento Regional no Brasil: Uma Análise dos Impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Rio de Janeiro: BNDES / ANPEC, mar. 2013.

Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/pde/PDE2012_Silva_Martins.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2017.