

O Brasil na Encruzilhada: política, planejamento e investimentos na experiência recente (2007-2014) do PAC – ruptura democrática e estagnação econômica.¹

José Celso Cardoso Jr.²

Cláudio Alexandre Navarro³

1. Introdução.

Durante a década compreendida, grosso modo, entre os anos de 2003 e 2013, o Brasil vivenciou um interessante movimento de retomada das atividades de planejamento governamental no âmbito de um processo mais amplo de reemergência do protagonismo estatal na redefinição de caminhos e na própria implementação de políticas e programas de – e para o – desenvolvimento nacional.⁴

Todavia, por razões cujas explicações completas extrapolam o escopo deste texto, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se profundamente desde 2015, revertendo o processo de desenvolvimento em curso desde 2003, no qual três vetores impulsionaram a dinâmica econômica, a saber: i) o alargamento do mercado consumidor doméstico; ii) os investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneados pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) entre 2007 e 2014; e iii) a expansão dos investimentos e exportações no amplo segmento dos recursos naturais (agropecuária e extração mineral), em particular *commodities*.⁵

Mui brevemente, apenas para enquadrar a situação descrita acima, referimo-nos a um conjunto de fatores tais como:

- A persistência da crise econômica internacional que se arrasta desde 2008, com estagnação ou piora esperada para os próximos anos;

¹ Este texto foi produzido a convite do ILPES/CEPAL (Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social, vinculado à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, com sede na cidade de Santiago, no Chile. Agradecemos ao ILPES/CEPAL pela autorização em publicá-lo, com algumas modificações substantivas em relação ao Texto para Discussão n. 2174 do IPEA, de março de 2016. E isentamos esta organização pelos erros e omissões ainda presentes no texto.

² Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Os autores assumem total responsabilidade pelo formato e conteúdo deste trabalho, isentando as organizações nas quais trabalham pelos erros e omissões ainda presentes no texto.

³ Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento. Os autores assumem total responsabilidade pelo formato e conteúdo deste trabalho, isentando as organizações nas quais trabalham pelos erros e omissões ainda presentes no texto.

⁴ Sintomáticos desse fenômeno são os mais de 30 documentos oficiais de planejamento produzidos entre 2003 e 2013 apenas em âmbito federal no Brasil, conforme nos informa estudo anterior de Cardoso Jr. (2014a). De forma geral, pode-se dizer que os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 tiveram caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, incluindo os próprios PPA, foram visivelmente elaborados com graus de concretude maior, um pragmatismo declarado que buscava responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais.

⁵ O economista Ricardo Bielschowsky (2014) fala em três frentes de expansão – mercado interno de consumo de massas, investimentos em infraestrutura, e exportações de produtos agroindustriais e minerais – para caracterizar o modelo de desenvolvimento que teria vigora no Brasil entre 2004 e 2014.

- A queda dos preços internacionais do petróleo, situação que se vê agravada, no caso brasileiro, por denúncias de corrupção envolvendo contratos superfaturados da Petrobrás, a principal empresa estatal nacional a compor o arranjo até então exitoso de recuperação de investimentos em infraestrutura no país;
- A sobreposição de crise hídrica e crise energética, afetando justamente a região sudeste – vale dizer, a mais industrializada e populosa – do Brasil;
- Uma crise política decorrente do acirramento ideológico havido nas últimas eleições presidenciais brasileiras em 2014, e que se desdobra, desde então, em fortes tensões e descrédito intra e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, todos envolvidos em casos de corrupção ativa ou passiva;
- Por fim, mas não menos importante, e sem pretender estender demasiadamente a lista, uma profunda crise de legitimidade e desconfiança sobre os principais meios de comunicação privados do país (televisões, rádios, jornais e revistas, impressos e eletrônicos), os quais assumiram posicionamentos político-ideológicos e atitudes abertamente oposicionistas ao governo até então vigente, em particular ao Partido dos Trabalhadores, por meio das quais conseguiram deflagrar o golpe de Estado de 2016 no país.

Tudo somado, trata-se, portanto, de ambiente bastante acirrado de contradições que jogaram para baixo tanto o nível pretérito de confiança engendrado pelos três motores de expansão acima indicados, como as expectativas futuras da classe empresarial (nacional e estrangeira) em relação às perspectivas de novos negócios e sustentação do crescimento econômico. Em suma, podemos resumir a situação atual dizendo que esgotou-se a *convenção de crescimento* que havia ancorado a trajetória relativamente exitosa da economia brasileira entre 2003 e 2013 (Ipea, 2010),⁶ e seus protagonistas agora aguardam o desfecho dos acontecimentos narrados acima.

De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos aqui apresentados com relação ao peso econômico e ao papel político fundamentais que o PAC jogou na reformatação do Estado brasileiro e na concepção e práticas recentes do planejamento governamental no país. Neste capítulo, portanto, buscaremos apresentar elementos para uma interpretação acerca das *origens e desenvolvimento institucional* do PAC, lançado no começo de 2007 (PAC-1), posteriormente recalibrado em fins de 2010 (PAC-2) e, em termos práticos, encerrado em 2015, com o lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL), ainda sob o comando de Dilma Rousseff, em derradeira tentativa de reanimar o mercado e destravar investimentos.

Ao indagar sobre suas *origens*, buscaremos desvendar, na seção 2, sobre quais bases e contexto deita raízes o arranjo político e institucional original do PAC, e como ele foi-se modificando ao longo do tempo. Por sua vez, ao explorar aspectos relativos ao seu *desenvolvimento institucional* ao longo do tempo (2007 a 2014), buscaremos proceder a um registro das principais inovações dele derivadas nos campos do planejamento

⁶ Do livro citado (Ipea, 2010), ver em particular o capítulo 1 – *As Convenções de Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma abordagem de economia política*, escrito pelo Prof. Dr. Fábio Erber – e o capítulo 2 – *Institucionalidade e Política Econômica no Brasil: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização*, escrito pelo Prof. Dr. Miguel Bruno.

governamental e da gestão pública (seção 3).⁷ Por fim, ao sugerir *perspectivas* futuras, buscaremos evidenciar problemas e desafios prementes no contexto atual do investimento público no Brasil, estaremos tentando vislumbrar o potencial latente a alguns dos desdobramentos do PAC para a trajetória esperada de desenvolvimento do Brasil na próxima década, como também estabelecendo algumas das chances e condições de aperfeiçoamento tecnopolítico e institucional da própria função planejamento governamental no país, em sintonia direta com a dimensão da gestão pública para o desenvolvimento nacional (seção 4).

2. O PAC como um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro entre 2007 e 2014: breves considerações sobre o seu contexto histórico de formulação e implementação.

O PAC pode ser considerado um “*laboratório de experimentos institucionais*” no que se refere ao circuito planejamento, implementação, gestão, monitoramento e controle do investimento público-privado no Brasil recente, notadamente em termos de aperfeiçoamentos legais, relacionamento com os órgãos de controle (Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria Geral da União – CGU) e novos instrumentos de ativação das capacidades estatais e instrumentos governamentais sob sua custódia.

A questão é que, depois de praticamente três décadas seguidas de crises econômica e fiscal do Estado (1974 a 2004), os anos recentes (mormente o período 2004 a 2014) trouxeram à tona não só novas possibilidades de crescimento do produto total da economia, da renda e do emprego das famílias e da arrecadação estatal, como também novas possibilidades de atuação planejada e orientada do Estado ao desenvolvimento. Desta maneira, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) inseriu-se neste novo cenário como um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro nos anos 2000. Ambas as possibilidades anteriores se vislumbraram e se fortaleceram sem que a estabilidade monetária fosse ameaçada e aconteceram em ambiente democrático, com funcionamento relativamente satisfatório das instituições e dos mercados, mesmo considerando a deterioração e posterior ruptura do quadro macroeconômico e político nacional no biênio 2015/2016.

De saída, é preciso entender que o primeiro governo Lula (2003-2006) conviveu com situações extremamente complexas e delicadas.⁸ No plano econômico, os anos iniciais de governo foram de fortes constrangimentos macroeconômicos, com o produto interno bruto (PIB) estagnado em 2003, altos patamares de juros internos, fragilidade

⁷ Aos interessados em uma visão panorâmica acerca de alguns dos principais resultados do PAC, em termos físicos (entrega de bens e serviços) e financeiros (evolução global e nível de execução dos recursos), ambos com algum grau de desagregação territorial por grandes regiões ou estados da federação, e também por grandes setores ou áreas da atividade econômica, ver Cardoso Jr e Navarro, 2014.

⁸ Antes do governo Lula, entre 1995 e o final de 1999, em ambiente macroeconômico marcado por sobrevalorização cambial e diferencial positivo e elevado entre as taxas de juros domésticas e internacionais, as principais variáveis do mercado de trabalho nacional sofreram processo intenso de deterioração. Os níveis absoluto e relativo de desemprego aumentaram, bem como a informalidade das relações contratuais e a desproteção previdenciária para amplos segmentos do mercado de trabalho urbano, enquanto os níveis reais médios de renda do trabalho e a sua distribuição pioraram.

fiscal e externa, inflação na casa dos 9% ao ano, acima, portanto, do teto da meta estipulada pelo Banco Central do Brasil (BCB).⁹

Do ponto de vista social, o governo Lula herdava de seu antecessor um mercado de trabalho fortemente desestruturado, com altas taxas de desocupação e desemprego da ordem de 12,3% em 2003, níveis elevados de informalidade e, portanto, grandes contingentes de população não cobertos pelos principais programas públicos de proteção laboral, tais como o seguro-desemprego e o abono salarial, ou de proteção previdenciária, como os benefícios acidentários, auxílios, pensões por morte e incapacidade laboral, aposentadorias etc. Tampouco havia cobertura significativa da população mais pobre e vulnerável pelos programas então existentes de assistência social. Ademais, como o salário mínimo, piso constitucional da maior parte dos benefícios citados, era de apenas R\$ 388,20 (a preços de 2013), ou R\$ 200,00 a preços de então, fica claro que nem mesmo a população inserida na base do mercado de trabalho, a maior parte dela referenciada ao salário mínimo, podia desfrutar das condições mínimas de renda para as despesas correntes de alimentação, vestuário, habitação, transporte, cultura etc. Como consequência, embora já em ligeira queda desde anos anteriores, o índice de Gini para a desigualdade de rendimentos do trabalho, além de muito elevado para padrões internacionais, não podia ser tido como satisfatório, posto conviver com indicadores muito ruins para o mercado laboral. Não à toa, a distribuição funcional da renda (repartição da renda entre ganhos do capital e do trabalho) inclinava-se francamente em favor dos rendimentos do capital (lucros, juros, dividendos, aluguéis etc.).

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

Mas enfim, tudo somado, a questão a se destacar é que cabia ao governo Lula, ainda em seu primeiro mandato, a árdua tarefa de escapar das ameaças de *impeachment* e, ao mesmo tempo, compatibilizar certa retomada do crescimento econômico com enfrentamento crível das mazelas sociais históricas do país, tudo isso respeitando o regime político democrático vigente (embora sabidamente problemático), como buscando recuperar e aperfeiçoar o funcionamento republicano das instituições públicas.

⁹ Não há ainda muitos estudos a contextualizar e explicar as origens do PAC no Brasil. Talvez uma exceção seja a tese de doutoramento de Abreu (2014), além de trabalhos anteriores que perpassam o tema, tais como: Campos Neto *et al.* (2009); Campos Neto *et al.* (2010); Campos Neto *et al.* (2011); Campos Neto *et al.* (2015); Silveira e Julio (2013); Ribeiro (2014). No entanto, a partir de entrevistas semiestruturadas com dirigentes públicos direta ou indiretamente envolvidos neste processo, bem como a partir de trabalhos que remontam os quadros político, social e econômico da primeira metade da década de 2000, tais como Singer (2012), Oliveira (2012), Cardoso Jr. (2013) e Sader (2013), é possível destacar alguns aspectos cruciais para este entendimento.

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

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

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

Já com relação ao gasto social, nota-se efeito positivo sobre o emprego e sobre o próprio crescimento do PIB por conta tanto da contratação formal direta de profissionais em políticas sociais de orientação universalizante, a exemplos de educação fundamental, saúde pública e assistência social, como pela ampliação dos volumes monetários transferidos de forma direta aos milhares de portadores de direitos sociais dispersos pelo país. Em ambos os casos, compõe-se uma renda monetária de origem pública, caráter permanente, valor real indexado ao salário mínimo e perfil redistributivo, cujo tamanho e relevância são tão mais expressivos quanto menores e mais pobres são os municípios contemplados. Dadas as características assinaladas, esta massa monetária se converte em importante parâmetro de decisão do cálculo microeconômico, podendo dar segurança a muitos pequenos e médios negócios privados. Embora este fenômeno tenda a ser mais relevante nos municípios menores e mais dependentes das políticas sociais (e de outras transferências constitucionais, como os fundos de participação de estados e municípios), foi justamente neles que cresceu, de maneira significativa, o emprego formal em atividades do comércio e dos serviços. Quanto à sua sustentabilidade, é claro que há limites para o aumento e descentralização federativa do gasto social, mas da sua permanência no tempo é que podem derivar mercados locais minimamente

autossustentáveis, ainda que não imbatíveis frente a cenários prolongados de baixo crescimento econômico geral.

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

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

Posteriormente, no período 2006-2010, mesmo com o arranjo de política macroeconômica praticamente inalterado, a pujança do comércio exterior, até instalar-se a crise internacional em 2008, combinada com reduções nos patamares de juros internos e com importante expansão das várias modalidades de crédito, aumentos do salário mínimo à frente da inflação e expansão das políticas sociais, houve reação positiva do mercado de trabalho a novos estímulos da política econômica. Sobretudo com a entrada em operação do PAC em 2007, evidenciava-se – daí pra frente – tanto a relação de causalidade entre padrão de desenvolvimento e variáveis cruciais do mundo do trabalho e da proteção social, como o potencial multiplicador implícito entre essas dimensões. A taxa de desemprego aberto, o grau de informalidade das relações de trabalho e o grau de desproteção previdenciária esboçaram diminuição, enquanto o nível de remunerações da base da pirâmide social parou de cair em 2004, elevando-se a partir de 2005, o que contribuiu para prolongar o processo de redução das desigualdades de renda em bases mais virtuosas.

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

crescimento econômico com um processo socialmente virtuoso de reestruturação do mercado laboral doméstico.

Por fim, do ponto de vista político, a difícil reeleição presidencial de Lula em 2006, mas num contexto econômico e social bem melhor que o de quatro anos antes, engendrou uma onda positiva de mudanças internas à recomposição ministerial do segundo mandato, tal que se abriram portas para iniciativas de cunho desenvolvimentista. Em outras palavras: uma reorganização algo mais progressista de governo, aliada a um cenário social e econômico mais benigno, permitiram alguns avanços no campo da reconstrução de *capacidades estatais*¹⁰ e a criação ou reativação de certos *instrumentos de governo*,¹¹ ambos os aspectos fundamentais para a nova fase de crescimento da economia brasileira observada no quadriênio 2007-2010.

É, portanto, neste amplo contexto que ganha força a tese de que, para ampliar a capacidade de crescimento da economia nacional, seria preciso ao país incrementar sua taxa de investimento, fazendo-a crescer à frente da taxa de crescimento anual do PIB. Para tanto, ainda no bojo da campanha pela reeleição de Lula em 2006, dá-se vida e estímulo a um processo de discussão interna que já vinha se arrastando dentro do governo há meses.¹² Com isso, abrindo novas frentes de expansão ou reunindo inicialmente uma carteira de projetos de investimentos que estavam dispersos e

¹⁰ Entre as quais se destacam a convergência da inflação para o centro da meta estipulada pelo BCB e o incremento da arrecadação tributária devido à recuperação do crescimento econômico fundado no mercado interno.

¹¹ Dentre os quais se destacam: *i*) as *empresas estatais* do setor produtivo, especialmente os planos de inversões da Petrobrás e da Eletrobrás; *ii*) os *bancos públicos* [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), maior banco de fomento brasileiro; Banco do Brasil (BB), maior instituição de crédito rural; Caixa Econômica Federal (CEF), maior agente de financiamento habitacional; Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (Basa), que funcionam como importantes canais de (re)direcionamento de créditos para suas respectivas regiões]; *iii*) os *fundos públicos* [Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), além dos fundos setoriais atrelados às áreas de ciência e tecnologia e os respectivos instrumentos de política pública que podem ser por eles mobilizados]; e *iv*) os *fundos de pensão* ligados, ainda que indiretamente, ao âmbito decisório do governo federal, como o são os fundos do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Correios, Petrobrás etc., importantes instrumentos de financiamento de longo prazo (*funding*) para o investimento setorial e para as próprias estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e social do país. A respeito, ver Cardoso Jr. (2014).

¹² Aqui, fazemos referência ao PPI (Projeto Piloto de Investimento), lançado em 2005 como uma carteira de empreendimentos em diversas áreas da infraestrutura, tais como: transportes, irrigação e abastecimento hídrico, além de pesquisa e desenvolvimento (Brasil, 2005). Nas palavras de Abreu e Câmara (2015), “O PPI nasceu da constatação, pelos agentes nacionais e internacionais da ortodoxia liberal – com lócus organizacional nas áreas de gestão de orçamento e finanças públicas do Governo Federal e nas organizações multilaterais –, de que as restrições orçamentárias impostas a partir dos anos 1980 recaíram majoritariamente sobre o investimento público em infraestrutura. (...) Os estudos prévios ao lançamento do PPI mostravam que, no caso das estradas, menos de 20% dos 58 mil quilômetros da malha rodoviária federal pavimentada haviam sido objeto de obras de recuperação entre 1995 e 2005. A deterioração da infraestrutura foi percebida como um grande limitador do potencial de crescimento da economia. Nesse cenário, mesmo os adeptos da ortodoxia liberal passaram a admitir a necessidade da elevação dos investimentos públicos em infraestrutura. (...) Desse modo, os decretos de programação orçamentária e financeira preservaram os projetos do PPI dos contingenciamentos e foi estabelecido um fluxo financeiro para o PPI separado do cronograma geral de pagamento dos ministérios.” (Abreu e Câmara, 2015, p. 83).

malparados, por entre diversos ministérios setoriais, formula-se e lança-se o PAC a princípios de 2007.¹³

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

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

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

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

Deste modo, e tendo em conta o fato de que o Estado brasileiro vinha de longos anos de desmonte e desestruturação dos seus aparelhos e quadros técnicos mais importantes de planejamento global e setorial, mormente no campo da infraestrutura econômica, social e urbana, entende-se porque o PAC-1 encontrou sua via de realização nos quadros profissionais e estruturas de gestão (vale dizer, de comando e controle) já instalados no seio da própria Presidência da República, mais precisamente, no âmbito de atribuições da Casa Civil.¹⁴

As tarefas de alinhamento estratégico, articulação interinstitucional e coordenação intragovernamental, visando colocar em funcionamento, em tempo politicamente hábil, as apostas do PAC-1, eram por demais complexas e decisivas àquele momento de início do segundo mandato presidencial, após todos os percalços narrados na seção anterior, para ser deixada à burocracia tradicional existente. Ainda mais que, como sugerido, esta se encontrava em descompasso (técnico-profissional e político-institucional) com as premências e urgências do novo governo que buscava, a um só tempo, refazer-se das dificuldades políticas e avançar para uma agenda pretensamente mais progressista nos campos social e econômico.

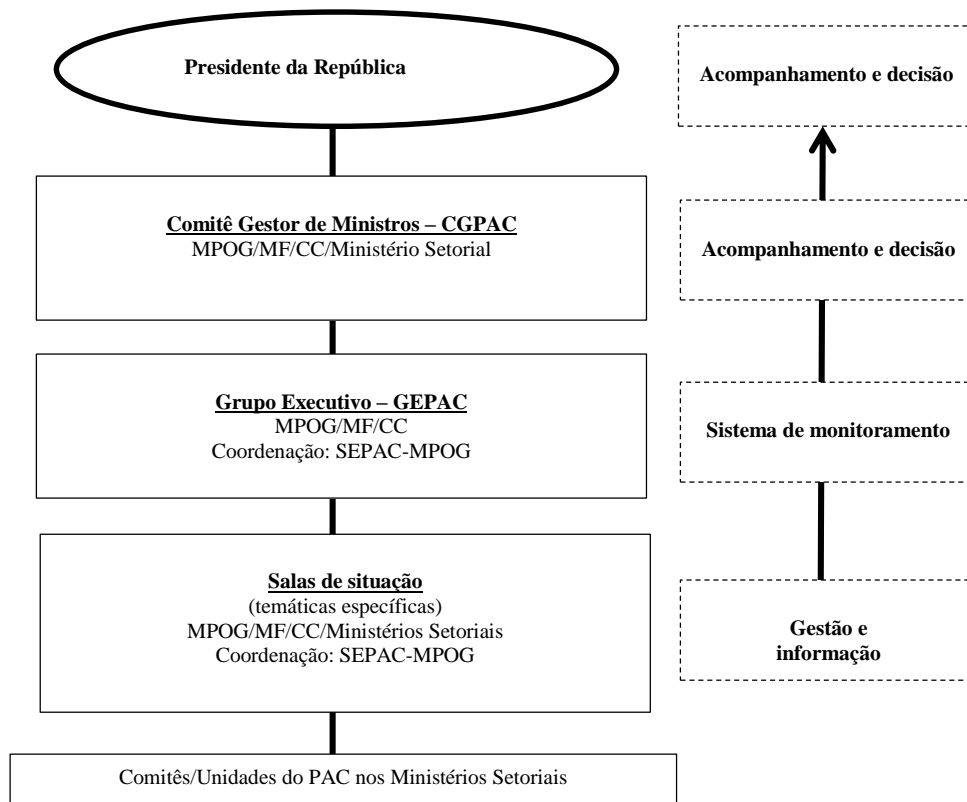
Desta feita, no nascedouro do PAC-1, por meio do Decreto nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007, instituíam-se uma estrutura organizacional composta por duas instâncias formais de gestão e um sistema de monitoramento e gestão da informação, tal como

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

¹⁴ O PAC nasceu e se implementou, em seu primeiro momento (PAC-1: 2007-2010), a partir da Presidência da República, tendo na ocasião a Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, como líder do processo.

sugerido pela Figura 1, extraída de Pires (2015). Entre 2007 e 2010, tal estrutura operou sob comando da Casa Civil, sendo posteriormente transplantada para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) por meio do Decreto nº 7.470 de 04 de maio de 2011. Criava-se, formalmente, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (Sepac) no âmbito do MP, que desde então exerce as atividades de Secretaria Executiva do Grupo Executivo do PAC (GEPAC).¹⁵

FIGURA 1: Arranjo institucional do PAC



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

Desde o início, o Comitê de Gestão do PAC (CGPAC) foi formado pelos titulares do MP, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil, que eram os responsáveis por supervisionar e acompanhar o programa, bem como direcionar o processo de monitoramento, mediante reuniões periódicas. Era uma instância de âmbito político que operava na dimensão decisória do programa. Por sua vez, o Grupo Executivo do PAC (GEPAC) atuava como instância vinculada ao CGPAC, de caráter técnico-político, formado por secretarias dos seguintes ministérios:

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP): Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC); Secretaria de Orçamento Federal (SOF); e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI);

¹⁵ Durante o PAC-2 (2011-2014), cria-se, como dito no texto, uma estrutura própria para coordenar e gerir o PAC (a SEPAC: Secretaria do PAC), agora sob comando geral do MP, durante este período chefiado pela Ministra Miriam Belchior.

- Casa Civil da Presidência da República: Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM);
- Ministério da Fazenda: Secretaria do Tesouro Nacional (STN); e Secretaria de Acompanhamento Econômico (SPE).

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

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

A estrutura de gestão se complementava pelos órgãos executores do PAC,¹⁶ peças-chaves da implementação do programa. Na administração direta e indireta, cabia aos ministérios setoriais, e suas vinculadas, a implementação da carteira de obras e empreendimentos do PAC. De fato, os ministérios participavam desde a formulação da carteira de empreendimentos,¹⁷ com propostas de investimentos oriundas de seus respectivos planejamentos setoriais ou de outras demandas prementes, sejam de origem técnica ou política. Neste arranjo institucional, os processos de planejamento, contratação, execução, homologação de resultados e prestação de contas continuaram sob a responsabilidade dos órgãos setoriais.¹⁸

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

¹⁶ Administração direta, indireta e setor privado.

¹⁷ A seleção de projetos e empreendimentos do PAC aproveitou-se da experiência antes citada de priorização de obras iniciada no PPI. No lançamento do PAC-1, alguns critérios gerais foram estabelecidos, como por exemplo: projetos com forte potencial para gerar retorno econômico e social, sinergia entre projetos, recuperação de infraestrutura existente e prioridade para projetos em fase de conclusão.

¹⁸ Pela legislação brasileira, cada ministério é responsável por sua própria prestação de contas, mesmo se participam de programas multissetoriais.

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

Assim, o PAC-1 conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos (e indução de investimentos privados) nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas legais, regulatórias e institucionais de incentivo ao desenvolvimento econômico, melhorias na gestão pública, melhoria do ambiente de negócios e investimentos, estímulos ao crédito e ao financiamento, medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.¹⁹

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

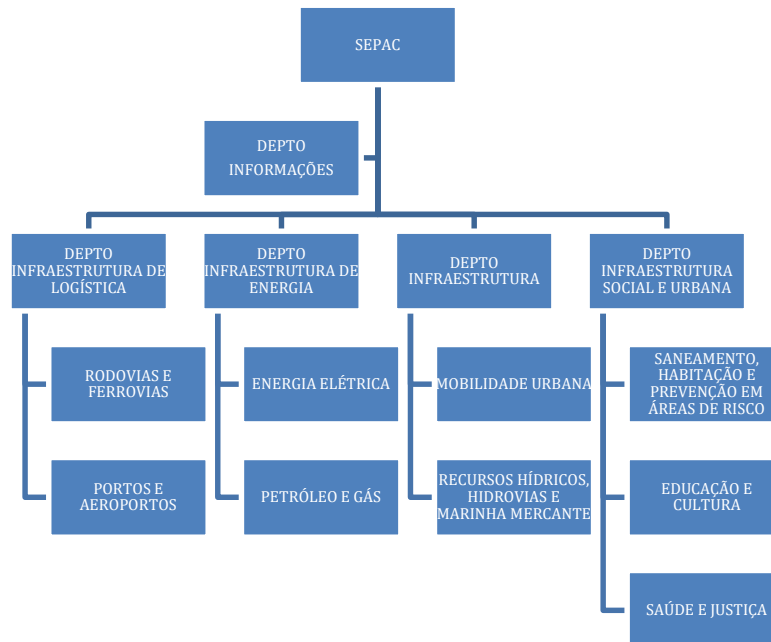
- **Energia:** investimentos para assegurar o suprimento de energia elétrica no país a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas. Busca promover também a exploração das novas jazidas de petróleo e gás natural descobertas na camada pré-sal na costa brasileira e a construção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

¹⁹ Grande parte das mesmas detalhada adiante.

programas Luz para Todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos.

Para dar conta das atividades de coordenação e monitoramento das áreas citadas, a SEPAC passou a se organizar conforme o organograma sugerido pela Figura 2.

FIGURA 2: Estrutura Finalística aproximada da SEPAC



Elaboração dos autores. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

Entre as atividades da SEPAC diretamente relacionadas aos seus principais objetivos estratégicos estavam ações de: i) monitoramento dos empreendimentos do PAC, principalmente em relação à execução física das obras, efetuando intervenções e intermediações nas situações com algum grau de criticidade no andamento, para garantir o bom ritmo de sua execução; ii) participação nas discussões junto às várias instâncias de monitoramento do PAC, com o objetivo de aprimorar a gestão do programa, tornando mais célere a implementação dos planos, além da elaboração de medidas que garantam a eficiência e eficácia das estratégias adotadas; iii) participação na elaboração de planos e modelos a serem implementados, em continuidade ao objetivo de dotar o país de infraestrutura, acelerar o crescimento econômico e melhorar as condições de vida da população brasileira; iv) participação na definição do escopo e universo de novas categorias de empreendimentos do PAC, bem como na avaliação e seleção de projetos apresentados por proponentes em todas as esferas públicas, visando ao atendimento aos requisitos previamente elencados; v) participação na composição do orçamento anual dos ministérios quando se trata de ações previstas no PAC; vi) prestação de contas e promoção da transparência sobre o andamento do PAC a todos os segmentos da sociedade, por meio da publicação dos balanços quadrimestrais ou semestrais, cartilhas regionais, e disponibilização dos dados em portais dedicados ou compartilhados com outros órgãos; vii) levantamento e consolidação de dados quantitativos e qualitativos para subsidiar as pautas das agendas dos servidores públicos federais, quando se trata de assuntos pertinentes ao PAC; e viii) participação na elaboração de regulamentações tangíveis à gestão e ao controle na implementação dos planos lançados pelo programa. (Decreto 7.470 de 04 de maio de 2011).

Desta maneira, ao abordar o PAC como um instrumento (ou por meio dos seus instrumentos), torna-se possível compreender aspectos decorrentes da implementação das políticas públicas que, pelas abordagens tradicionais, tornaria dificultada a compreensão da essência do programa (Lascoumes e Le Galés, 2012; Navarro, 2016). Para além do alcance ou não dos objetivos e das metas declaradas pelo PAC, esta abordagem pretende explorar como se deu a readequação da estrutura estatal brasileira, por meio da qual se buscou viabilizar os meios necessários para a execução de políticas públicas de infraestrutura nos últimos anos.

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

Entre tais alterações, dar-se-á destaque apenas àquelas mais importantes (segundo nosso juízo), reportando para os balanços globais quadrienais do PAC-1 (Brasil, 2010) e PAC-2 (Brasil, 2014) uma listagem mais ampla divulgada pela própria SEPAC. Ademais, seguiremos a mesma forma de classificação das medidas legais utilizada pela SEPAC, a saber: i) medidas de gestão; ii) medidas de melhoria do ambiente de negócios e investimentos; iii) medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; iv) medidas fiscais de longo prazo; v) medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário; e vi) medidas de desoneração tributária – cf. Quadros 1 a 6 abaixo.

QUADRO 1: Principais medidas de gestão (2007 a 2014)

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Aperfeiçoamento da governança corporativa nas estatais	Decreto nº 6.021/2007	Maior transparência, controle e eficiência na gestão das estatais.
Criação de carreira de Analista de Infraestrutura com 800 cargos	Lei nº 11.538/2007 MP nº 407/2007	Concurso finalizado para contratação de 600 cargos, sendo 516 cargos de analista e 84 cargos de especialista.
Institui o Programa Luz Para Todos para o período 2011-2014	Decreto nº 7.520/2011 Decreto nº 7.656/2011	Os benefícios proporcionados pelo programa passam pela geração de empregos e pelo aumento da aquisição de equipamentos, como geladeiras e bombas d'água, que alavancaram a produção agrícola de pequenos produtores. Destaca-se ainda a melhoria na qualidade de vida, nas condições de moradia e nas atividades escolares das populações atendidas.
Criação do Regime Diferenciado de Contratação e extensão ao PAC	Lei nº 12.462/2011	Mais de 400 licitações já realizadas por RDC em mais de 20 entes federais nas áreas de logística, educação, saúde e ciência e tecnologia. Redução média do prazo da fase externa das licitações de aproximadamente 50%. Mais de 80 licitações lançadas por estados e municípios em contratos com a Caixa Econômica Federal, nas áreas de educação, habitação, saneamento, mobilidade urbana e turismo.
Aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental	LCP nº 140/2011	Aumento da segurança jurídica dos empreendedores, favorecendo investimentos.
Reestruturação das áreas de planejamento, projetos e gestão - Secretaria de Aviação Civil	Lei nº 12.462/2011	A SAC foi criada para formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil.
Criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL S.A.)	Lei nº 12.743/2012	Fortalecimento do planejamento logístico do país. A EPL foi instituída para subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações no âmbito das políticas de logística e transporte.

Lei dos <i>royalties</i> do Petróleo - regime de partilha de produção	Lei nº 12.734/2012	Distribuição das participações governamentais de forma a atender aos interesses nacionais, buscando a redução das desigualdades regionais e benefícios para as gerações presente e futuras.
Destinação dos <i>royalties</i> do petróleo para saúde e educação	Lei nº 12.858/2013	Destina as receitas de <i>royalties</i> e participação especial para a Educação e para a Saúde – 75% e 25% respectivamente – e define que 50% do Fundo Social seja aplicado em educação e saúde.
Criação da PPSA: Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A.	Decreto nº 8.063/2013	Responsável pela gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.
Simplificação de procedimentos para transferências de recursos federais para entes federativos	Decreto nº 8.113/2013	Agilização dos procedimentos de transferências para obras de acessos a instalações portuárias e terminais e de anéis e contornos urbanos.

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

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

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

Novo Marco Regulatório de Ferrovias e PIL Ferrovias – Programa de Concessão de Ferrovias	Decreto nº 8.129/2013 Decreto nº 8.134/2013	Institui a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal, voltada para o desenvolvimento do setor ferroviário e para a promoção de competição entre os operadores ferroviários e reestrutura a Valec para atuar nesse novo modelo. Lançados em junho/2014 Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) de 6 ferrovias, com total de 4.676 km.
--	--	---

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

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

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Redução da TJLP e redução dos Spreads do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano.	Resolução CMN 3498/2007	Aumento dos desembolsos do banco com menor custo para os tomadores de financiamentos
Criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com Recursos do FGTS	Lei nº 11.491/2007 IN CVM 462/2007 Resoluções CCFGTS 545, 551, 552 e 553	O regulamento do Fundo foi aprovado pela CVM em 21/02/2008. FI-FGTS encerrou 2009 com comprometimento total dos recursos alocados – R\$ 17,5 bilhões, dos quais foram desembolsados R\$ 13,7 bilhões. Para os investimentos já contratados, prevê-se a geração de 650 mil empregos diretos e 400 mil indiretos.
Concessão de Crédito à Caixa para Aplicação em Saneamento e Habitação	Lei nº 11.485/2007	Patrimônio de referência da CAIXA ampliado em 13/06/2007.
Aprimoramento da legislação de PPP	Lei nº 12.766/2012	Aporte de recursos para realização das obras e aquisição de bens reversíveis durante a fase dos investimentos. Redução do custo de capital das PPPs – possibilidade de dedução de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS sobre os aportes públicos. Ampliação dos limites de despesas com PPPs para estados e municípios para 5% da Receita Corrente Líquida.
Prorrogação do PSI/BNDES	Resolução BNDES nº 2.427/2013 Resolução CMN nº 4.300/2013 Circular BNDES nº 01/2014	De janeiro de 2011 a julho de 2014 o Programa já desembolsou R\$ 207,6 bilhões. As taxas de juros são entre 4% e 8% ao ano. No Subprograma Projetos Transformadores, os juros foram de 4% para 3,5% ao ano.
Ampliação do limite de crédito ao setor público para investimentos em infraestrutura social	Resolução CMN nº 3.686/2009 Resolução CMN nº 4.270/2013 Resolução CMN nº 4.333/2014 Resolução CMN nº 4.334/2014	Contratação de investimentos públicos com recursos onerosos da ordem de R\$ 29 bilhões em saneamento, R\$ 5 bilhões em urbanização de assentamentos precários, R\$ 6 bilhões em pavimentação e qualificação de vias urbanas e R\$ 5,5 bilhões para investimentos em sistemas de mobilidade urbana de grandes e médias cidades.
Alteração dos limites do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)	Resolução CMN nº 4.271/2013	Impulso ao mercado imobiliário, contribuindo para o dinamismo do setor – o crédito imobiliário como participação do PIB subiu de 2,2% em 2007 para 8,2% em 2013.

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

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

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

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

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

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Criação da Receita Federal do Brasil	Lei nº 11.457/2007 Instrução Normativa nº 829, de 2008	Unidades de atendimento (CAC e ARF), em todo o país, já estão funcionando com atendimento unificado. Nas Delegacias de Julgamento e no Conselho de Contribuintes já estão funcionando as Turmas de Julgamento do Contencioso Previdenciário.

Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e Nota Fiscal Eletrônica	Decreto nº 6.022/2007	Escrituração Contábil Digital (ECD) e Escrituração Fiscal Digital (EFD) <ul style="list-style-type: none"> ▪ PVA (Programa Validador e Assinador) já se encontra em operação para validação e transmissão da EFD desde 02/01/2010; Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mais de 1,75 bilhão de NF-e emitidas – Total superior a R\$ 64,5 trilhões, mais de 373 mil emissores; ▪ Todas as Unidades da Federação estão autorizando NF-e.
--	-----------------------	---

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

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

Principais medidas	Dispositivos legais	Alguns resultados obtidos ou pretendidos
Desoneração de Obras de Infraestrutura (REIDI)	Lei nº 11.488/2007, Decretos nº 6.144/2007 e nº 6.167/2007	Aprovados 422 projetos pelo MME de geração e de transmissão de energia.
Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas	Lei Complementar nº 123/2007	Adesões ao Simples Nacional: aproximadamente 4,3 milhões de empresas e criação de mais de 700 mil novas empresas.
Recuperação acelerada dos créditos de PIS e COFINS em Edificações	Lei nº 11.488/2007	Renúncia fiscal prevista – R\$ 1,15 bilhão em 2007, R\$ 2,3 bilhões em 2008, R\$ 2 bilhões em 2009 e R\$ 1,9 bilhão em 2010.
Depreciação acelerada para máquinas e equipamentos	Lei nº 11.482/2007	Renúncia prevista – R\$ 900 milhões por ano.
Prorrogação da cumulatividade do PIS e da COFINS na construção civil	Lei nº 11.434/2006	Renúncia prevista – R\$ 600 milhões em 2007, R\$ 1,1 bilhão em 2008, R\$ 1,2 bilhão em 2009 e R\$ 1,3 bilhão em 2010.
Reporto. Prorrogação do prazo e ampliação das desonerações de II, IPI e PIS/Cofins sobre a importação e venda de máquinas e equipamentos empregados no setor portuário	Leis nº 12.715/2012 e nº 12.688/2012	Desoneração de R\$1,0 bilhão em 2012-2014.
Regime Especial de Tributação para a construção e reforma de creches e pré-escolas, com pagamento unificado de 1% sobre a receita da obra em substituição ao PIS/Pasep e Cofins, IRPJ e CSLL	Lei nº 12.715/2012	Reduz o custo da construção de creches e pré-escolas no país.
Desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos para 56 segmentos da indústria, comércio e serviços	Leis nº 12.546/2011, nº 12.715/2012, nº 12.794/2012 e nº 12.844/2012	Desoneração de R\$ 37,5 bilhões em 2012-2014.
Desoneração de IPI sobre materiais de construção	Decretos nº 7.542/2011, nº 7.796/2012 e nº 7.879/2012	Desoneração de R\$ 7,6 bilhões em 2011-2014.
Desoneração de IPI e depreciação acelerada sobre bens de capital	Leis nº 12.794/2012 e nº 12.788/2012 e Decretos nº 7.543/2011, nº 7.796/2012 e nº 7.879/2012	Desoneração de R\$ 7,8 bilhões em 2011-2014.
REIF, Retid, Recine e Retaero. Desoneração de IPI e PIS/Pasep e Cofins em projetos da indústria de fertilizantes, produtos das indústrias de defesa e aeroespacial	Lei nº 12.598/2011 e nº 12.794/2012 e Decretos nº 7.923/2013 e 8.122/2013	Desoneração de R\$ 0,7 bilhão em 2011-2014.
Redução a zero das alíquotas de PIS/Pasep e Cofins sobre serviços de transporte coletivo municipal de passageiros	Lei nº 12.860/2013	Desoneração de R\$ 2,2 bi em 2013-2014, reduzindo os custos e incentivando o transporte coletivo no país.

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

Evidentemente, nem todas as medidas supracitadas aconteceram apenas em função do PAC, mas sem dúvida se deram no contexto positivo de influência mais geral do programa. Isto porque o PAC forjou uma mudança de postura do governo no sentido de buscar resolver de maneira proativa alguns dos entraves históricos do investimento e do crescimento no Brasil. E ainda que essa profusão legislativa tenha se dado, em

alguns casos, de maneira circunstancial, ou seja, sem estudos prévios aprofundados que fundamentariam melhor as escolhas realizadas, o fato é que as medidas criaram um ambiente de transformação da relação do Estado com o mercado e com a própria sociedade, instaurando uma perspectiva real, primeiro, de preocupação com a implementação de políticas públicas em várias áreas programáticas da atuação governamental e, segundo, de realização e cumprimento efetivo de objetivos, metas e prazos no âmbito da administração pública federal.

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

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

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

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

Desde então, uma série de outras pequenas medidas de grande impacto foram sendo introduzidas nas referidas leis (LDO e LOA) que anualmente direcionam e viabilizam o orçamento federal da União. Sem ser exaustivo, é possível mencionar algumas delas, tais como: i) supressão gradativa de novas rubricas de investimentos da conta final do *superávit* fiscal anual, tais como gastos de investimentos das estatais e de estados e municípios, todos, ano após ano, incorporados à carteira do PAC; ii) supressão gradativa de gastos prioritários do governo federal da mesma conta final do *superávit* primário anual, tais como gastos com os programas Brasil sem Miséria (responsável pelo pagamento do Bolsa Família), Pronatec (de expansão física da rede de escolas de formação profissional), Mais Médicos e outros, o que, na prática, passou a significar um abrandamento do contingenciamento orçamentário tradicional, agora um *contingenciamento seletivo*, relativamente aos programas considerados prioritários pelo governo federal;²⁰ iii) alterações na forma de aglutinação das ações orçamentárias, visando alargar a unidade mínima de execução do gasto público, com vistas a ampliar a flexibilidade alocativa do gasto no interior dos respectivos planos orçamentários; etc.²¹

²⁰ Em outras palavras: substituição do Anexo de Metas prioritárias, que trazia categorias puramente orçamentárias do gasto, pela declaração – no corpo das respectivas leis – das prioridades reais do governo a cada momento, tais como os exemplos citados (Brasil sem Miséria, Pronatec, Mais Médicos, além do próprio PAC).

²¹ Aqui cabe um parêntesis para tratar da relação entre PAC, PPA e LOA. Embora o PAC tenha ganhado proeminência política dentro do governo, e com isso se descolado dos processos formais e instrumentos gerais de planejamento, orçamento e gestão mais ou menos comuns ao restante de programas governamentais, a maior parte da carteira de investimentos já estava presente na estrutura do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, representada por ações orçamentárias específicas por empreendimento. Posteriormente, o mesmo tipo de representação continuou no PPA 2012-2015 sob a forma de *empreendimentos individualizados como iniciativas* ou mesmo como metas do plano, duas das categorias que estruturam o plano plurianual vigente. Vale lembrar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) estipulam marcações próprias para ações

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

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

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

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

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

RDC x Lei 8.666	Tempo de elaboração dos projetos, em dias	Tempo de licitação das obras, em dias	Tempo para início das obras, em dias
Lei 8.666/93	240	174	774
RDC global	240	47	647
RDC integrado	120	79	379

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

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

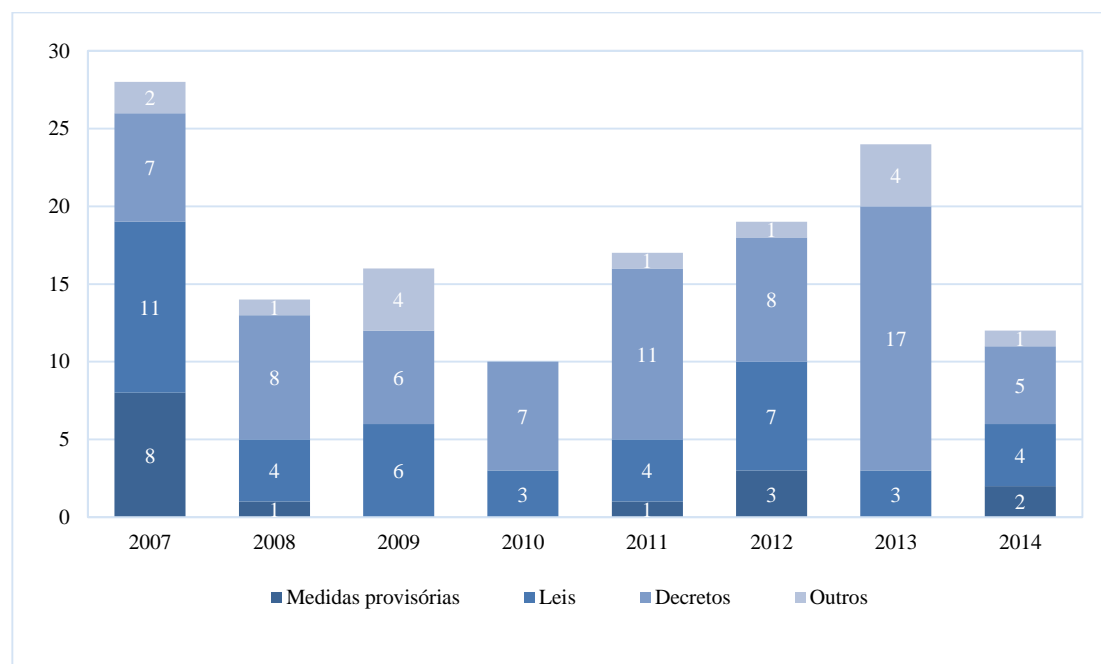
“Houve um expressivo aumento do crédito no governo Lula, com um aumento de 26 pontos percentuais (p.p.) do PIB, em dezembro de 2002, para 45 p.p. do PIB, em dezembro de 2010. A elevação das operações de crédito implicou na amplificação da capacidade de gasto tanto das pessoas físicas quanto das jurídicas. O crescimento do crédito, inicialmente, foi liderado pelo setor privado e com recursos livres e, em um segundo momento, foi capitaneado pelo crédito direcionado. As pessoas físicas foram as primeiras contempladas nesse processo, ou seja, ainda em 2004, enquanto, somente em 2006-2007, o ritmo de concessão de crédito à pessoa jurídica se acelerou. O sistema financeiro privado iniciou o processo de aumento de

orçamentárias que compõem o PAC, as quais permitem tratamento diferenciado para a sua gestão orçamentária. Como exemplo, destaque-se a possibilidade de remanejamento, entre rubricas diferentes do gasto, de até 30% do montante das dotações orçamentárias originalmente programadas. Desta feita, é possível dizer que não há sobreposição técnica entre os instrumentos PPA, PAC e LOA, mas tão somente o fato de que o PAC possui um tratamento diferenciado dentro do PPA e da LOA, algo que se manifesta especialmente em termos de priorização política e de uma estrutura própria de coordenação, gestão e monitoramento dos empreendimentos que fazem parte de sua carteira de projetos.

concessão de crédito, mas, em um segundo momento, a atuação dos bancos federais – especificamente, o BB, a CAIXA e o BNDES – foi fundamental ao atenuar a tendência à queda na oferta de crédito com recursos livres e aumentar o direcionado.”

De toda maneira, para além das medidas em destaque nos quadros supracitados, cujo detalhamento explicativo extrapolaria os limites deste texto, foi possível contabilizar, em trabalho realizado por Soares e Assunção (2015), um total de 140 ações normativas para a execução do programa, entre 2007 e 2014, conforme distribuição anual apresentada no Gráfico 1.

GRÁFICO 1: Impacto normativo do PAC: quantitativo e tipos de normas (2007-2014)



Fonte: Soares e Assunção (2015).

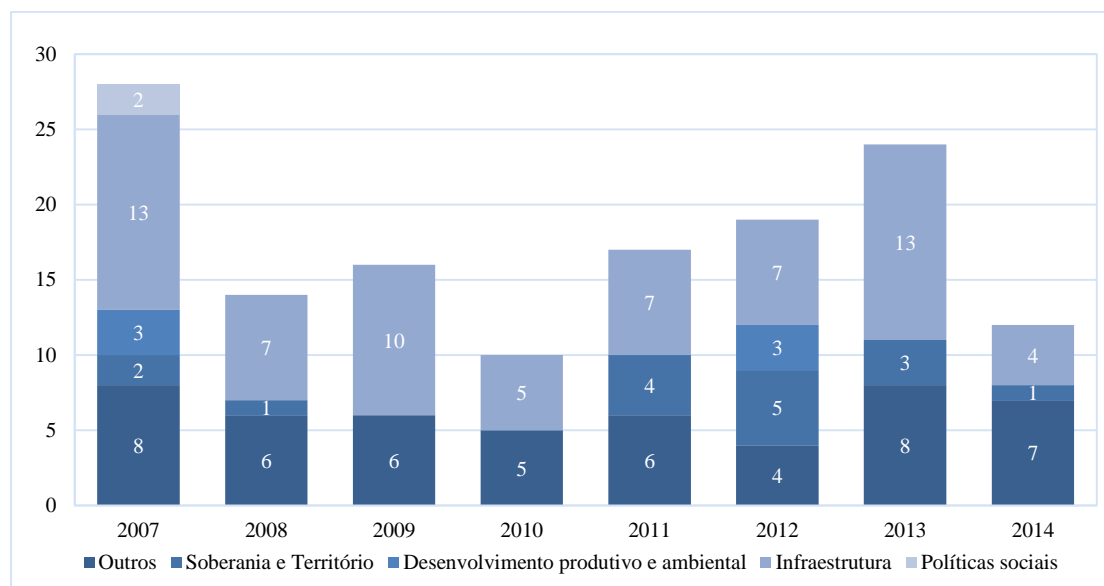
Elaboração dos autores.

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

Adicionalmente, o Gráfico 2 buscou reagrupar as normas por determinadas áreas programáticas de atuação do Estado.²² No gráfico fica clara a intenção do programa em priorizar a condução de projetos de infraestrutura.

²² Este agrupamento de políticas está sendo trabalhado e desenvolvido no bojo do Projeto “Política e Planejamento no Brasil Contemporâneo”, coordenado por José Celso Cardoso Jr. Assim, as políticas foram reunidas com base em programas temáticos e áreas programáticas pensadas a partir do Plano Plurianual da União, o PPA 2012-2015. As políticas sociais englobam: seguridade social; direitos humanos e segurança pública; e educação, esportes e cultura. As políticas de soberania, território e gestão englobam: soberania e território; e política econômica e gestão pública. As políticas de infraestrutura englobam: planejamento urbano, habitação, saneamento e usos do solo; energia e comunicações; e mobilidade urbana e transportes. As políticas de desenvolvimento produtivo e

GRÁFICO 12: Impacto normativo do PAC: agrupamento de normas segundo grandes áreas programáticas de atuação do Estado (2007-2014)



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

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

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

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

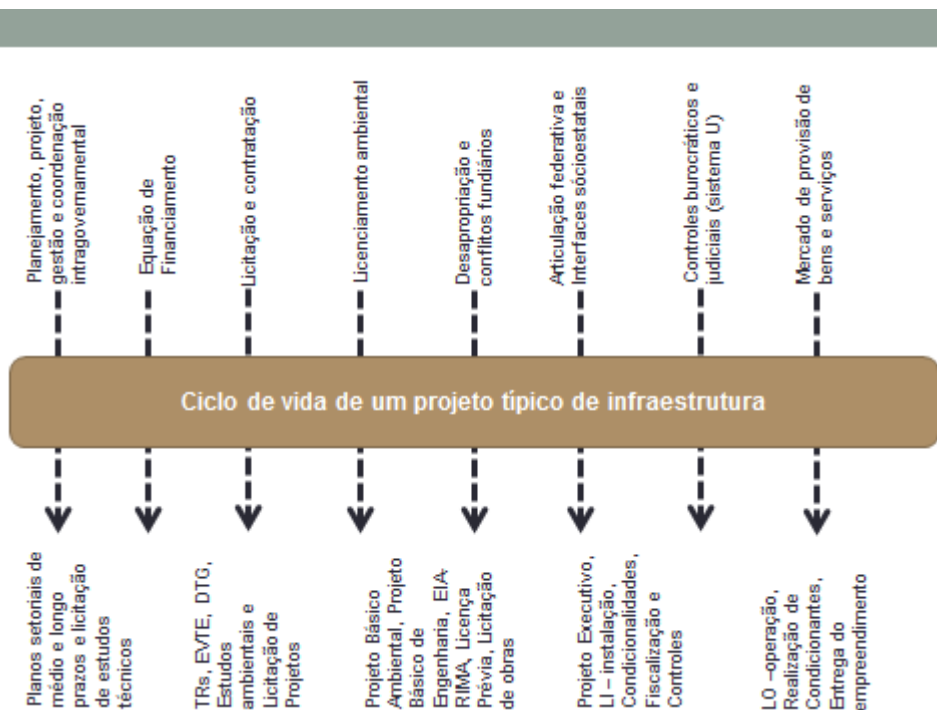
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Obras do PAC paralisadas	15	13	23	2	0	1	0	0
Obras não pertencentes ao PAC paralisadas	37	35	41	18	6	4	3	2
Total (anexo VI da LOA)	52	48	64	20	6	5	3	2

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

ambiental englobam: desenvolvimento produtivo com inovação; e desenvolvimento produtivo com sustentabilidade.

Esses resultados decorreram de uma conjunção de fatores, cada qual atuando sobre uma ou mais das etapas do ciclo de vida de um projeto típico de infraestrutura, tal como ilustrado pela Figura 3.

FIGURA 3: Representação sintética do ciclo de vida de projetos de infraestrutura no Brasil



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

Dentre tais fatores, cabem destacar: *i*) algumas atividades de monitoramento intensivo realizadas em conjunto com o TCU; *ii*) a criação de um grupo especial da Advocacia Geral da União (AGU), responsável por acompanhar processos judiciais relacionados ao PAC; *iii*) a maior celeridade na transferência de recursos do PAC para estados e municípios, após terem recebido *status* de transferências obrigatórias da União; *iv*) a redução do tempo de liberação de recursos para obras de saneamento e habitação com contrapartidas de estados e municípios; *v*) a identificação e classificação dos gastos do PAC como recursos não contingenciáveis do orçamento, e a sua retirada do cômputo do *superavit* fiscal primário anual; *vi*) a simplificação de procedimentos para o licenciamento ambiental; *vii*) aprimoramentos das modalidades e processos de licitações e contratações de obras públicas, notadamente a criação e expansão do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) ao PAC; e *viii*) finalmente, a recomposição da capacidade técnica e planejadora do Estado na elaboração, execução e acompanhamento dos projetos de infraestrutura, por meio da criação de novas empresas públicas, tais como a EPE (Empresa de Planejamento Energético, em 2003), a EPL (Empresa de Planejamento e Logística, em 2012), a Embrapii (Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial, em 2013), a PPSA (Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural, a Pré-Sal Petróleo S.A., em 2013), bem como a recomposição de quadros em carreiras estratégicas do Estado, tais como Gestores Públicos (EPPGG), Analistas de Finanças e Controle (AFC), Analistas de Planejamento e Orçamento (APO), Técnicos de Planejamento e Pesquisa (TPP), além

da criação das carreiras de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS) e Analista de Políticas de Infraestrutura (AIE) no âmbito do MP (tabela 3).

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

4. Considerações Finais: ruptura democrática e estagnação econômica pós-2016.

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

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

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

Desta feita, ao longo do processo de constante (re)elaboração e implementação, o PAC foi migrando de uma simples carteira de projetos, para algo como um plano de investimentos com maior sinergia entre seus empreendimentos, tanto no que toca à perspectiva temporal quanto setorial. Em outras palavras: sendo ele um pacote de investimentos em infraestruturas críticas ao país, foram-se estabelecendo mais e

melhores conexões entre os horizontes de curto, médio e longo prazos, de modo que isso serviu não só para melhor organizar a própria atuação estatal nessas áreas, como também para ampliar o seu poder de atração sobre os interesses e capitais privados, direta ou indiretamente relacionados aos investimentos principais. Já do ponto de vista setorial, houve também um esforço crescente, por parte do governo, de influenciar a carteira de investimentos de modo que se fizesse avançar as conexões e complementaridades entre setores e entre regiões do país, algo que foi demonstrado por mapas e tabelas ao longo deste estudo.

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

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

Para superar tais dificuldades de conjuntura, é preciso trazer à consideração ao menos duas grandes lições provenientes da experiência recente do PAC, sobretudo no interregno 2007 a 2014. A primeira tem a ver com a centralidade do Estado e do investimento público para a dinamização da economia brasileira e para a transformação da sua estrutura produtiva. Neste particular, foram exitosos os esforços de mobilização das capacidades estatais (sobretudo a sua base tributária robusta e fontes de *funding*) e de alguns instrumentos governamentais (tais como os bancos públicos, empresas estatais, fundos públicos e fundos de pensão) no enfrentamento dos efeitos nocivos e deletérios da crise internacional que desde 2008 vem jogando para baixo o estado de confiança e as expectativas futuras dos investimentos públicos e privados. Ou seja: Estado e investimento público podem e devem desempenhar papel contracíclico decisivo no enfrentamento e superação da crise econômica e política que se instalou no país desde meados de 2014. Para tanto, cabe ao futuro governo a ser democraticamente eleito em 2018, recuperar sabedoria e vontade própria para reverter as orientações recessivas da conservadora política macroeconômica em curso desde janeiro de 2015, bem como as sinalizações dúbias acerca de qual é o seu projeto de país e de desenvolvimento nacional.

A segunda grande lição derivada do PAC relaciona-se justamente com a capacidade de projetos estruturantes como este de se conectarem com outras políticas públicas e outras dimensões setoriais e territoriais do desenvolvimento nacional. Para além do potencial mobilizador, indutor e multiplicador dos investimentos capitaneados por programas prioritários como o PAC, há reflexos positivos sobre as próprias capacidades (financeiras, humanas, jurídicas, tecnológicas, comunicacionais etc.) do Estado, as quais induzem uma espécie de auto-organização para desafios que rompem

o *statu quo* da gestão pública tradicional, retiram a burocracia estatal da sua zona de conforto e recolocam a função planejamento no centro dos processos decisórios de governo.

Tudo somado, portanto, sugere-se aqui ao futuro governo brasileiro a ser eleito em 2018 uma reflexão que vincule os temas tratados por este estudo a um projeto de desenvolvimento e a uma concepção de Estado. Pois na ausência de uma reflexão pública mais estratégica sobre tais assuntos, corre-se o risco de impor-se fôlego curto aos resultados positivos advindos das iniciativas recentes e do discurso governamental em torno de uma suposta administração pública progressista e progressiva no país.

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

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

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

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

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

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

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

Diante do tamanho e complexidade das questões envolvidas, é claro que o norte da ação governamental recente – e o próprio PAC em particular – vive sob constante ameaça. Riscos de diversas ordens ameaçam a sustentabilidade temporal e programática das políticas públicas prioritárias do governo brasileiro. Avançar, portanto, na explicitação e superação positiva desses problemas, é condição primordial para, de fato, se poder destravar o potencial intrínseco às capacidades estatais e aos instrumentos governamentais à disposição do Estado brasileiro contemporâneo, com vista a uma atuação planejada para o desenvolvimento nacional.

Referências Bibliográficas.

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

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

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

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

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

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

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

_____. **Relatório anual de avaliação do PPA [2012-2015] – ano-base 2013**. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Ministério do Planejamento, v.1, 2014b.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- FIUZA, E.; MEDEIROS, B. **A Agenda perdida das compras públicas**: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão n.1990)
- LASCOUMES, P.; GALÉS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: Editora Universidade Federal de Alagoas, 2012.
- LASSANCE, A. Padrões de governança presidencial e desenvolvimento brasileiro. *In*: MONASTÉRIO, L; NERI, M.; SOARES, S. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- MAGALHÃES, L. C. **Crescimento, emprego e distribuição de renda**: o desempenho econômico do primeiro governo Dilma e o ressurgimento do pacto anti-distributivista no Brasil. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/eZSCPq>>. (Mimeografado)
- MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o Mito do Setor público vs. Setor privado. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.
- MORA, M. **A Evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão n.2022)
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. **Reinventando o capitalismo de Estado**: o Leviatã nos negócios – Brasil e outros países. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2015.
- NAVARRO, C. A. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): instrumentos de ação pública e desenvolvimento nacional**. Brasília: Dissertação de Mestrado, CEAM-UnB, 2016.
- OLIVEIRA, F. A. **Política econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980-2010**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2012.
- PAGNUSSAT, J. L. Carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. *In*: CARDOSO JR. J. C. (Org.). **PPA 2016-2019**: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: Coleção Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo, livro 4, IPEA, 2015. (No prelo)
- PIRES, R. R. C. **Por dentro do PAC**: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão no prelo)
- RIBEIRO, R. **Avaliação da execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): 2007/2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, nota técnica nº 15, 2014.
- SADER, E. (Org.). **Lula e Dilma**: dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013.
- SANTOS, W. G. **Ação Penal 470**: uma exceção para a história. São Paulo: Portal Carta Maior, 15 de nov. 2013.
- SILVA, V. C.; MORI, C. K. **Agenda de ações para modernização e melhoria da gestão pública**: iniciativa inovadora no Brasil. Brasília: MPOG, 2014. Mimeografado
- SILVEIRA, M.; JULIO, A. Os Investimentos em transportes do PAC e o efeito multiplicador brasileiro a partir do governo Lula da Silva. **Journal of Transport Literature**, vol. 7, n. 4, 2013.

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

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