

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MARIA EMÍLIA NASCIMENTO SANTOS

CAPACIDADES ESTATAIS PARA PLANEJAR NO BRASIL: ANÁLISE DA  
CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

SÃO PAULO - SP

2018

MARIA EMÍLIA NASCIMENTO SANTOS

CAPACIDADES ESTATAIS PARA PLANEJAR NO BRASIL: ANÁLISE DA  
CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo da  
Fundação Getúlio Vargas – EAESP-FGV,  
como requisito para obtenção do título de  
Mestre em Administração Pública e Governo.

Campo de Conhecimento: Transformações  
do Estado e Políticas Públicas

Orientadora: Profa. Dra. Regina Silvia  
Pacheco

SÃO PAULO - SP

2018

Santos, Maria Emília Nascimento.

Capacidades estatais para planejar no Brasil: análise da contribuição do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) / Maria Emília Nascimento Santos. - 2018.

115 f.

Orientador(a): Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco.

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Programa de Aceleração do Crescimento (Brasil). 2. Planejamento governamental. 3. Administração pública. 4. Desenvolvimento econômico. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(81)

MARIA EMÍLIA NASCIMENTO SANTOS

CAPACIDADES ESTATAIS PARA PLANEJAR NO BRASIL: ANÁLISE DA  
CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

Dissertação apresentada à Escola de Administração  
de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio  
Vargas – EAESP-FGV, como requisito para  
obtenção do título de Mestre em Administração  
Pública e Governo.

Data da Aprovação: 03/04/2018

Banca Examinadora

---

Profa. Dra. Regina Silvia Pacheco

(Orientadora)

FGV – EAESP

---

Profa. Dra. Maria Rita Loureiro Durand

FGV – EAESP

---

Prof. Dr. Beni Trojbic

Universidade Federal do ABC

Para minha filha, Maria Fernanda – *rã que mergulhou no  
velho tanque, barulho da água (Bashô).*

## AGRADECIMENTOS

À FGV e à CAPES pelo apoio financeiro, que possibilitou a minha dedicação a este trabalho.

À profa. Regina Pacheco, que desde o início, mesmo antes da minha entrada no mestrado, indicou, orientou e sempre fez observações importantes e atenciosas à minha formação. Obrigada pela amizade.

À profa. Cibele Franzese, pelas sugestões feitas na qualificação. À profa. Maria Rita Loureiro, também pelas sugestões feitas na qualificação e, pelas longas conversas sobre o tema capacidades no grupo de pesquisa por ela coordenado e pelas observações à essa pesquisa no exame final. Ao prof. Beni Trojicz, pelas considerações esclarecedoras no exame final, as quais foram fundamentais para ampliar e aprofundar o entendimento dessa pesquisa

Aos entrevistados, pelos relatos, informações e observações essenciais ao desenvolvimento da presente dissertação.

Aos amigos de antes e de agora, que me trouxeram alento e disposição de continuar... Marco Antônio Acco por acreditar que essa empreitada era possível. Letícia Schwarz, Evelyn, Eliane, Conceição, Renata, Vera, Isabela, Selma, Salete e Claudia... Elder e Claudia Rodrigues, Gilda Avelar. Aos queridos, André, pela generosidade em compartilhar seus conhecimentos, Natasha, Dalton, Cris e Morgana... quantas aprendizagens. À querida Nyedja Marinho, que mesmo separada pelo oceano, sempre esteve presente nesta e em muitas outras viagens.

Aos queridos Elias, Carlos e Mara, pelo apoio sempre constante na palavra amiga e na torcida, ainda que a distância.

À tia Maria, pelo aprendizado de uma vida. Aos meus irmãos, Max e Raquel, aos meus sobrinhos, Gabriel, Carlinhos, Isabela e Bernardo. À minha mãe, Bernadete, e ao meu Pai, Lau (*in memoriam*), por alimentarem minha vontade de ver e vencer.

Ao Fernando, pelo amor, pelas cervejas, pelos carinhos e vinhos, pela compreensão das noites em claro, por suportar minhas angústias e me fazer rir, por cuidar da nossa filha nas minhas ausências.

My starting premise is that the 21st century state must be, explicitly and self-consciously, a 'capability-expanding state' if it is to be a 'developmental state'. Amartya Sen (1999:18) argues that we should evaluate development in terms of 'the expansion of the 'capabilities' of people to lead the kind of lives they value – and have reason to value'. 'Well-being' involves more than increasing contentment or reducing suffering; it involves the capacity of human beings to do the things that they want to do. Thinking in terms of 'capabilities' rather than just 'well-being' draws our attention to the fact that human capabilities are both ends in themselves and key means to the intermediary goals that help us to 'lead the kind of lives we value', intermediate goals such as economic growth and the construction of democratic institutions.

(Evans, Peter. *The Challenge of 21st century Development: Building Capability-Enhancing States*. UNDP, Global Event Working Paper. 2010)

## RESUMO

Esta pesquisa analisa o processo de implementação do Programa de Aceleração do Crescimento em seus dois momentos iniciais, PAC1 (2007-2010) e PAC2 (2011-2014), enquanto estratégia diferenciada de planejamento governamental, e discute sua contribuição ao desenvolvimento de capacidades estatais para planejar, buscando compreender como o Estado brasileiro vem desenvolvendo capacidades estatais que auxiliam na construção de um planejamento governamental mais permanente. Para isso, em um primeiro momento, identificamos quais capacidades foram construídas ao longo do desenvolvimento do Programa, em termos de arranjos institucionais relacionados a recursos – humanos, orçamentários e financeiros – e a mecanismos de coordenação e articulação. Em seguida, discutimos especificamente a capacidade de coordenação e integração, que se mostrou um potente mecanismo impulsionador de processos mais permanentes para o planejamento governamental. A hipótese inicial da pesquisa, no sentido de compreender o Programa não apenas como um mero rearranjo orçamentário à semelhança dos programas *ad hoc*, foi confirmada ao presenciarmos a implantação de arranjos institucionais integradores, mesmo que não completos.

Palavras-chave: capacidades estatais, planejamento governamental, Programa de Aceleração do Crescimento (Brasil), coordenação horizontal



## **ABSTRACT**

This research analyzes the process of implementation of the Growth Acceleration Program in its two initial moments PAC1 (2007-2010) and PAC2 (2011-2014), as a differentiated strategy of governmental planning, and discusses its contribution to development of state capacities to plan, seeking to understand how the Brazilian state has developed state capacities that assist in the construction of a more permanent governmental planning. For this, at the first moment, we identified what capacities were built throughout the development of the Program, in terms of institutional arrangements related to human, budgetary and financial resources, and to coordination mechanisms and Joint. Then we discussed specifically the ability to coordinate and integrate, which proved a powerful mechanism for more permanent processes for government planning. The initial hypothesis of the research in order to understand the program not only as a mere budgetary rearrangement in the similarity of the programs *Ad hoc* it was confirmed when we witnessed the implementation of institutional arrangements, even if not complete.

Key words: State capacity, government planning, Growth Acceleration Program (Brazil), horizontal coordination

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Esquema 1 - Estratégia de análise	17
Esquema 2 - Modelo Analítico	52
Esquema 3 - Rede de atores envolvidos no programa	70
Esquema 4 – Trajetória de Análise de Repertório	90
Figura 1 - Arranjo Institucional do PAC	75
Gráfico 1 – Exec. Glob. do PAC2 – OGU	68
Gráfico 2 – Execução Orçamentária do PAC2	68

## LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 - <i>Defining Some Key Terms</i>	32
Quadro 2 - Síntese das visões sobre Coordenação Horizontal na literatura sobre o PAC	34
Quadro 3 - Lista dos Avanços do PAC conforme literatura e entrevistas	84
Tabela 1 - Recursos Previstos para o PAC1	65

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AESP-PR - Assessoria Especial da Presidência da República

AIE - Analista de Infraestrutura

AIT - Analista de Infraestrutura em Transportes

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres

APO - Analista de Planejamento e Orçamento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento

BRT – Bus Rapid Transit

CAUC - Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias

CC – Casa Civil

CEU - Centro de Artes e Esportes Unificados

CF – Constituição Federal

CGPAC - Comitê Gestor do PAC

DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes

EM - Emenda Constitucional

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

EPE - Empresa de Pesquisa Energética

EPL - Empresa de Planejamento e Logística

EPPGG - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEPAC - Grupo Executivo do PAC

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LCP - Lei Complementar

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

MCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

MF - Ministério da Fazenda

MIN - Ministério da Integração

MP - Medida Provisória

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OGU - Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PBF - Programa Bolsa Família

PBM - Plano Brasil Maior

PIB - Produto Interno Bruto

PISF - Programa de Integração da Bacia do Rio São Francisco

PL - Projeto de Lei

PNPB - Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel

POE - Plano de Obras e Equipamentos

PPA - Plano Plurianual

PPI - Projeto Piloto de Investimentos

PPSA - Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal  
Petróleo S.A.

RDC - Regime Diferenciado de Contratação e Extensão ao PAC

Reidi - Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura

RIN - Programa de Revitalização da Indústria Naval

SAG - Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais

SAM - Subchefia de Articulação e Monitoramento

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SEPAC - Secretaria do PAC

SISPAC - Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento

SIGI - Sistema de Gestão de Informações e Participação Colaborativa

SMMP - Sistema de Monitoramento das Metas Presidenciais

SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

UBS - Unidade Básica de Saúde

UHBM - Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

UTE - Usina Termoelétrica

TCU - Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 - DISCUSSÃO TEÓRICA: CAPACIDADES ESTATAIS PARA PLANEJAR NO BRASIL .....</b>	<b>20</b>
1. Capacidades Estatais: principais discussões .....	20
2. Conceito de Capacidades Estatais .....	27
3. Governança e Coordenação horizontal .....	30
4. Planejamento governamental no Brasil: trajetória recente .....	38
<b>CAPÍTULO 2 - PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>45</b>
1. Metodologia Qualitativa e Estudo de Caso .....	45
2. Pressupostos .....	48
2.1. Variáveis .....	48
2.2. Hipótese e questões de pesquisa .....	49
3. Técnicas de pesquisa .....	50
4. Estratégia analítica .....	51
<b>CAPÍTULO 3 - PREMISSAS DO PAC: CONTEXTO E CONDIÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>55</b>
1. Contexto de elaboração e implementação do PAC .....	55
2. Objetivos e metas do PAC .....	60
3. Premissas do Programa 1: Recursos Orçamentários, Financeiros e Humanos Diferenciados .....	64
3.1. Capacidade Orçamentaria e Financeira .....	64
3.2. Capacidade Burocrática .....	69
4. Premissa do Programa 2: Capacidade de Coordenação e Articulação .....	73
<b>CAPÍTULO 4 – DISCUSSÃO: OUTRA FORMA DE VER O PAC POR DENTRO .....</b>	<b>82</b>
1. Certificação e Atribuição de Oportunidade .....	89
<b>CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>100</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>105</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>112</b>

## INTRODUÇÃO

Os processos de planejamento governamental, enquanto função básica do Estado, seja no senso comum, seja mesmo na academia, têm sofrido descrédito. Em certa medida, essa percepção é fruto da forma como tais processos vêm sendo desenvolvidos pelos governos: por um lado, como planos de metas dissociados da implementação; e, por outro, enquanto instrumentos técnicos voltados apenas para o controle das políticas públicas. Em sua utilização como instrumento técnico, busca-se associar a elaboração com a implementação, sem previsão de mecanismos de *feedback* efetivos, mas a partir de uma visão supervisora, como ponto de controle da execução das políticas públicas (OLIVEIRA, 2006; MORETTI, 2012; SANTOS, 2011). Diante desse quadro, entender quais medidas vêm sendo implementadas pelos governos para que os processos de planejamento governamental tenham sucesso (isto é, efetividade) é um desafio colocado tanto para os *policy makers*, quanto para pesquisadores<sup>1</sup>.

No caso do Brasil, a prática do planejamento governamental esteve, tradicionalmente, associada à elaboração de planos econômicos, marcados por um viés eminentemente técnico, voltados à organização do processo de desenvolvimento, a exemplo do Plano Salte e do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, dentre outros. Assim, foi uma prática que esteve, mormente, caracterizada por uma concepção *top-down* de políticas públicas, na qual a formulação é o fator fundamental para seu sucesso<sup>2</sup>. Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), no bojo das discussões sobre descentralização das políticas públicas e da retomada da democracia, observou-se, por meio da previsão legal dos Planos Plurianuais (PPAs)<sup>3</sup>, uma inflexão normativa no

---

<sup>1</sup> O meu interesse pelo tema planejamento governamental é decorrente da minha trajetória profissional. Primeiro, como coordenadora dos cursos para os gerentes do Avanço Brasil na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Segundo, como gerente de planejamento setorial no Ministério da Cultura, onde coordenei os programas do Plano Plurianual (PPA) da Cultura. E por fim, como diretora de Planejamento e Administração do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), onde pude gerenciar os programas do PPA do Instituto e fazer sua interface com as demais políticas de patrimônio cultural. Esse estudo contou com especiais contribuições, relacionadas às ideias trocadas nas seguintes disciplinas do Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas: “Seminário de Pesquisa – Transformação do Estado e Políticas Públicas” e “Capacidades Institucionais do Estado no Brasil”, ministradas pelas professoras Maria Rita Loureiro e Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco, respectivamente.

<sup>2</sup> Considerando que os planos no Brasil até 1988 eram basicamente planos econômicos, abrangendo apenas um dos aspectos do planejamento governamental, não os tomaremos como referencial no âmbito da pesquisa aqui proposta

<sup>3</sup> Constituição Federal de 1988 (CF/88), Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º A lei que instituir o plano plurianual



ato de planejar, o qual passou a assumir uma concepção mais integrada, ampliada e abrangente, compreendendo diversas facetas do planejamento e não apenas os aspectos econômicos, assim como a conexão entre elaboração e implementação, por meio da inserção de instrumentos de gestão e inovação administrativa, avaliação de resultados e mecanismos de democratização, a exemplo dos espaços de participação e consultas (SOUZA, 2004; ALMEIDA, 2006; BARZELAY, 2006; CARDOSO Jr, 2011b, 2011a; MORETTI, 2012).

No entanto, apesar dos avanços em relação às práticas governamentais anteriores, o PPA não se consolidou como um sistema estratégico de planejamento e, até hoje, seu processamento parece estar preso a instrumentos legais e burocráticos, sem uma articulação efetiva entre a formulação e os mecanismos de implementação, distante, portanto, da complexidade da dinâmica socioeconômica do país - com impactos negativos nos resultados efetivos das políticas públicas. Com isso, como afirma Santos (2011), alguns movimentos foram feitos em paralelo ao modelo do PPA, de modo a poder auxiliar a tomada de decisão dos governos. Um exemplo recente desse movimento foi a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, instituído pelo Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007.

O Programa caracterizou-se por ser um modelo de gestão de destacamento de projetos prioritários com vistas à aceleração do crescimento econômico e social do país, tendo como meta inicial o crescimento do PIB em torno de 5% ao ano. Para isso, adotou medidas de estímulo ao investimento privado e ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e montou um arranjo institucional<sup>4</sup> diferente daqueles adotados nos PPAs.

Assim, ao contrário desses, as ideias orientadoras do PAC incluem estratégias e estudos setoriais de longo prazo; priorização de investimentos; recursos assegurados, sem impactos de contingenciamento; modelo de gestão e responsabilização para a implementação efetiva de projetos; e arranjos de coordenação envolvendo os órgãos setoriais diretamente ao centro do governo, inclusive operando de forma holística, como veremos ao longo desse estudo. De certa forma, são ações que tentam superar

---

estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

<sup>4</sup> O conceito de arranjo institucional será tomado nesse estudo como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica; é um modelo de governança” (PIRES e GOMIDE, 2015, p. 204)

as principais críticas feitas ao processo de implementação do PPA, tema ao qual voltaremos, com mais vagar, no próximo capítulo.

Na tentativa de entender questões relacionadas à formulação e implementação de políticas públicas, alguns autores buscaram um esforço de teorização sobre implementação a partir da ideia de fluxo de decisões – *top-down* e *bottom-up* – de modo a aportar entendimentos para a eficácia das políticas públicas e para os processos de planejamento (OLIVEIRA, 2006; BARZELAY, 2006; FARAH, 2016). Para isso, identificaram estruturas e procedimentos de implementação adequados para garantir a eficácia dos objetivos do governo<sup>5</sup>; considerando os diversos atores, públicos e privados, envolvidos nos resultados da ação pública<sup>6</sup>.

Junto com essa literatura, surge também uma gama de estudos sobre capacidades estatais, tendo como pano de fundo pressupostos burocráticos weberianos – o grau em que o recrutamento e a promoção da burocracia são baseados no mérito, funcionalmente organizados, estruturados a partir de qualificações técnicas etc. –, na tentativa de explicar como as capacidades estatais influenciam os processos de desenvolvimento e qual sua relação com os processos de governança (EVANS e RAUCH, 1999; FUKUYAMA, 2013; CINGOLANI, 2013), focando nas funções básicas do Estado, relacionadas às capacidades coercitiva, fiscal, legal e administrativa.

No presente estudo, ao entender que a decisão de realizar uma estratégia diferenciada de gestão de projetos prioritários aporta uma série de contribuições ao planejamento governamental, questiona-se: como a experiência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) desenvolveu capacidades estatais para o planejamento governamental no Brasil?<sup>7</sup>.

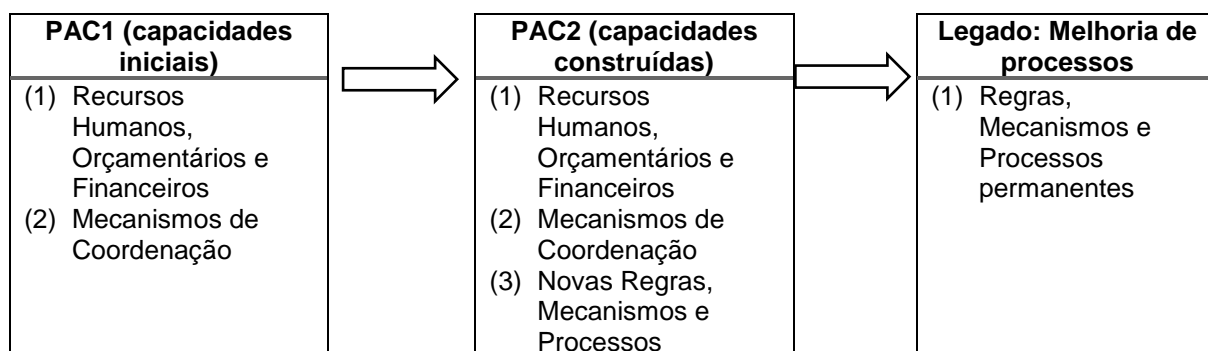
---

<sup>5</sup> Para um maior aprofundamento do tema ver: PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973; MAJONE, Giandomenico e WILDAVSKY, Aaron. *Implementation as Evolution*. In: THEODOULOU, Stella Z. and CAHN, Matthew A. *Public policy: the essential readings*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1995; BARDACH, Eugene. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MA: MIT Press, 1977; SUBIRATS, Joan, KNOWEPFEL, Peter, LARRUE, Corinne e VARONE, Frédéric. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Editorial Planeta, 2012. 2ª edición).

<sup>6</sup> Estudos sobre o tema podem ser vistos em: LIPSKY, Michael. *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in Public Services*. New York, The Russel Sage Foundation, 1980; *Aprendizagem* (PRESSMAN e WILDAVSKI); *Evolução* (MAJONE e WILDAVSKY); *Decisão política* (LINDBLOM, Charles. *O processo de decisão política*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1981); *Jogo* (BARDACH). Sobre esse tema, os capítulos 9, 10 e 11 do livro *Administração pública: coletânea*. (org. B. Guy Peters e Jon Pierre). São Paulo: UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010, traz contribuições importantes.

<sup>7</sup> Para uma visualização introdutória das questões essenciais que envolvem a pergunta da pesquisa, ver apêndice A.

Assim, sob a ótica novo institucionalista e no campo da administração pública, o presente estudo buscou analisar o processo de implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em seus dois primeiros períodos de realização (2007-2010) e (2011-2014), enquanto estratégia diferenciada de planejamento governamental, e discutir sua contribuição ao desenvolvimento de capacidades estatais para planejar no Brasil atual, seguindo o percurso indicado no esquema a seguir.



Esquema 1: Estratégia de análise.  
Fonte: elaboração da própria autora.

Os estudos baseados no novo institucionalismo cresceram a partir dos anos 1980, em reação aos estudos behavioristas, retomando-se o interesse sobre o papel das instituições na determinação dos resultados sociais e políticos. Em particular, veem o Estado como “um complexo de instituições capaz de estruturar a natureza e os resultados dos conflitos entre os grupos” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 195). Para isso, mobilizamos conceitos da teoria de capacidades estatais, numa perspectiva de produção de evidências sobre os arranjos institucionais disponibilizados para desenvolver o Programa em suas duas etapas (PAC 1 e 2), assim como sobre as aprendizagens<sup>8</sup> que sua implementação diferenciada proporcionou a outros processos permanentes, inclusive em situações adversas. Neste sentido, adotamos a assertiva de que tais arranjos, são *proxies* de capacidades estatais.

Neste percurso, seguimos uma abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso, tendo as capacidades estatais desenvolvidas no âmbito das duas edições do PAC

<sup>8</sup> Considerando que um dos nossos principais achados ao longo da pesquisa está relacionado ao potencial dos mecanismos de coordenação e articulação do Programa para construção de capacidades estatais, adotamos o termo aprendizagem ao longo do estudo como um processo, ou nas palavras de SILVA (2016), como “construção de saber advinda dos processos coordenativos e sua utilização na melhoria das políticas públicas” (SILVA, 2016, p. 18)

como objeto de estudo. Primeiro, pelo contexto e condições favoráveis para concepção e desenvolvimento do Programa. Segundo, pelas inovações trazidas ao processo de implementação do planejamento governamental. Por fim, devido à ausência de estudos com viés teórico de compreensão das capacidades estatais para planejar. Para isso, analisamos basicamente fontes secundárias - documentos oficiais (relatórios, legislação e apresentações sobre o PAC) e literatura acadêmica e técnica sobre o tema, cotejando-os com os resultados de entrevistas semiestruturadas com gestores que participaram do desenvolvimento do Programa.

Assim, feita essa breve introdução, dividimos o estudo em cinco capítulos. No primeiro, discutimos as origens e limites dos conceitos relacionados a capacidades estatais e apresentamos o contexto, recente, do planejamento governamental no Brasil, explicitando as contribuições da pesquisa aqui proposta para o avanço do conhecimento teórico, assim como sua relevância para o planejamento e gestão de políticas públicas.

Na sequência (capítulo 2), especificamos os pressupostos substantivos do estudo a partir da pergunta inicialmente proposta e apresentamos o percurso trilhado com vistas a responder à questão inicial, de modo a explicitar a abordagem metodológica e analítica adotada na pesquisa e, por conseguinte, os passos que foram seguidos.

No capítulo 3, apresentamos o contexto, objetivos e metas, assim como as capacidades estatais desenvolvidas no âmbito do Programa. Cabe esclarecer que em face dos resultados que emergiram ao longo do estudo, adotamos a seguinte classificação: capacidades estatais consideradas premissas do Programa e capacidades permanentes. A primeira diz respeito aos recursos e instrumentos adotados no âmbito do programa, ainda, em seu decreto de criação ou em legislação confluyente – recursos humanos, orçamentários e financeiros e o arranjo institucional de coordenação e articulação baseado em comitês, grupos e Salas de Situação. A segunda, por sua vez, trata dos instrumentos que foram surgindo ao longo do desenvolvimento do Programa, decorrentes, em grande medida, da dinâmica do trabalho desenvolvido nas instâncias de coordenação criadas para implementar os projetos.

Em seguida (capítulo 4), considerando que as capacidades de coordenação e articulação se mostraram ao longo da pesquisa como fortes vetores das capacidades que foram sendo construídas, passamos a discutir estes elementos do programa

como principal aprendizagem e potencializador de produção de processos permanentes para planejar.

No capítulo cinco, apresentamos breves considerações finais com base nas discussões levantados ao longo do estudo.

## **CAPÍTULO 1 - DISCUSSÃO TEÓRICA: CAPACIDADES ESTATAIS PARA PLANEJAR NO BRASIL**

### **1. Capacidades Estatais: principais discussões**

Os estudos sobre capacidades estatais se inserem no contexto de retomada do Estado enquanto variável explicativa para os processos políticos nos anos 1960-1970 devido à complexificação e expansão das funções do Estado de Bem-Estar social no pós-guerra, assim como em contraposição ao desenvolvimento de estudos neomarxistas preocupados com a autonomia do Estado (CINGOLANI, 2013). Dentre os principais representantes deste movimento situamos Poulantzas (1977) e Claus Offe (1984). Ambos desenvolveram seus estudos preocupados com a relação entre Estado e classes sociais por meio do conceito de autonomia relativa frente aos interesses imediatos da elite capitalista. No bojo dessa literatura, a autonomia, no sentido de liberdade da burocracia estatal em tomar suas próprias decisões, é vista como um fator negativo, pois considera-se a burocracia e as instituições estatais como garantidoras dos interesses capitalistas.

Em contraposição à perspectiva neomarxista e tendo como referência o novo institucionalismo, as discussões sobre o Estado são retomadas nos anos 1970-1980. A principal preocupação desse grupo de estudos era buscar explicações sobre o papel do Estado nos processos de desenvolvimento a partir de suas instituições e estruturas internas, e a obra expoente foi o clássico trabalho de Evans, Rueschemeyer e Skocpol, *Bringing The State Back In* (1985). Essa perspectiva analítica orientou uma série de estudos que culminou no desenvolvimento do conceito de capacidades estatais. Dentre os precursores, podemos citar o trabalho pioneiro de Charles Tilly (1975) que, ao analisar a formação dos Estados europeus a partir de suas capacidades de extração de recursos e de defesa do território por meio das guerras, aponta as estruturas estatais - combinação equilibrada entre os quadros burocráticos e as agências que compõem o Estado - como variáveis explicativas válidas para o desenvolvimento. Outro estudo precursor deve-se a Theda Skocpol (1979), sobre a influência do Estado (especialmente as estruturas dos Estados de base agrícola) nas revoluções sociais. A partir dos anos 1990, destacam-se os trabalhos de Kathryn Sikkink (1991), Barbara Geddes (1996) e Evans (1995, 2004) sobre o papel do Estado no desenvolvimento de países de industrialização tardia, e de Fearon e Laitin (2003) sobre o controle da violência frente a conflitos civis, especialmente em países

africanos, nos quais emerge a preocupação com os chamados “Estados Frágeis” (CINGOLANI, 2013; FUKUYAMA, 2013; GOMIDE e PIRES, 2014; GOMIDE e BOSCHI, 2016; PIRES e GOMIDE, 2016, 2015).

Esse grupo de estudos se desenvolveu, sobretudo, no âmbito das ciências políticas e da sociologia, tendo como referência o conceito de autonomia relativa, tal qual os estudos marxistas, observando as relações de poder entre a burocracia estatal e os grupos sociais poderosos. No entanto, não abordam essa relação a partir de uma visão negativa, mas como uma relação necessária aos processos de desenvolvimento. Por isso, mormente, associam a ideia de capacidades estatais à ideia de capacidade técnica, ou seja, à habilidade para, nas palavras de Evans, Rueschemayer e Skocpol, “implement official goals, especially over the actual or potential opposition of powerful social groups or in the face of recalcitrant socioeconomic circumstances” (EVANS, RUESCHEMAYER e SKOCPOL, *op. cit.*, 1985, p. 09).

Assim, o conceito de capacidades estatais ganha relevo, associado às habilidades do corpo administrativo de levar a cabo políticas públicas, de forma coerente e autônoma, enquanto variável explicativa dos aparatos estatais frágeis ou inexistentes. Nesta perspectiva, Evans, Rueschemayer e Skocpol desenvolvem o *Weberian Dataset*, que consiste em

a dataset made of surveys examining bureaucratic features such as meritocratic recruitment, salary arrangements and career paths in 35 developing (semi-industrialized) countries for the period 1970-1990 (time-invariant) (CINGOLANI, 2013; p. 11).

Nas últimas décadas, um outro conjunto de estudos avança no entendimento do conceito de capacidades estatais na perspectiva da segunda geração de reformas liberalizantes<sup>9</sup>, advindas do Consenso de Washington, tomando como pontos de observação, dentre outras variáveis, a prática da boa governança e a efetividade na entrega de serviços, colocando a lente de análise sobre os resultados das políticas públicas. Pesquisadores passaram a olhar para o setor público e sua relação com o setor privado – por meio de parcerias com o mercado -, com as organizações não governamentais, assim como com a sociedade civil, a partir dos processos de

---

<sup>9</sup> voltadas não mais a apenas estabilizar e liberalizar a economia por meio de cortes orçamentários, aumento da taxa de juros, redução da oferta monetária e programas de privatização; mas à melhoria da qualidade dos serviços públicos e das capacidades administrativas.

governança, em suas diferentes conceituações (CINGOLANI, 2013; FUKUYAMA, 2013; PIRES e GOMIDE, 2016, 2015).

Os estudos sobre governança, por sua vez, se inserem na perspectiva de transformação das relações entre o Estado, a sociedade civil e o mercado por meio de parcerias com empresas e organizações não-governamentais. Para Fukuyama (2013), governança diz respeito à capacidade do governo de fazer e impor regras, além de prestar serviços, independentemente de esse governo ser democrático ou não. Para o autor, o conceito implica na relação entre a autonomia e as capacidades estatais, em termos de recursos e profissionalização da burocracia. Assim,

Como não podemos medir o que não podemos adequadamente conceituar, temos de começar com o conceito em primeiro lugar. Eu estabeleci duas dimensões distintas de Governança, capacidade e autonomia, e sugeri alguns dos componentes que as compõem. A capacidade, em particular, consiste tanto em recursos como no grau de profissionalização do pessoal burocrático. Afirmei ainda que qualidade da Governança é, em última instância, função da interação entre capacidade e autonomia, e que, sozinhas serão inadequadas como medida de qualidade governamental (FUKUYAMA, 2013, p. 19).

Ao fazer uma análise da literatura sobre governança, Pires e Gomide (2015, 2016), apontam que os estudos que abordam as novas relações constituídas entre o Estado e a sociedade e/ou entre o Estado e o mercado olham para o fenômeno a partir de três perspectivas: como limitadores, transformadores ou fortalecedores de capacidades.

Primeiro, adotando a ideia de que os novos processos de governança se constituem em fatores limitadores ou redutores de capacidades estatais, ao se relacionar com o mercado e a sociedade, compartilhando a prestação de boa parte dos serviços, o Estado perde força em favor do protagonismo das redes, do mercado e da autogestão. Segundo, numa perspectiva de um “Estado Positivo ou Regulador”. Esse, ao estabelecer relações de parceria com o mercado e a sociedade, deslocaria as capacidades estatais de acordo com suas novas funções – de produção para regulação - e não necessariamente perderia centralidade.

Por fim, segundo os autores, teria surgido uma terceira perspectiva, associando a ideia de governança à necessidade dos Estados de fortalecerem suas capacidades, produzindo oportunidades de aprendizado e interação, e ainda de inovação, permitindo a ampliação da aquisição de informações sobre os problemas e aumentando o estoque disponível para a formulação de soluções e por fim,



envolvendo diversos agentes no monitoramento, acompanhamento e avaliação das iniciativas<sup>10</sup>.

Diante deste quadro, um primeiro esclarecimento a ser feito é que em face do nosso interesse analítico - a conformação dos arranjos institucionais de funcionamento do PAC como desenvolvedores de capacidades estatais – olhamos para os novos processos de governança ou arranjos institucionais na terceira perspectiva acima descrita, ou seja enquanto fortalecedores das capacidades estatais, ao promover sua expansão e transformação. Apesar disso, não buscamos discutir questões focadas na autonomia da burocracia estatal enquanto variável analítica. Essa escolha ocorreu por três motivos. Em parte, devido às recomendações da literatura que a considera uma variável de difícil aferição, pois recorrentemente subjetiva (CINGOLANI, 2013; FUKUYAMA, 2013; HANSON e SIGMAN, 2013); depois devido ao recorte analítico da pesquisa, que será explicitado a seguir e por fim, por causa da dificuldade de dados desagregados relacionados aos órgãos participantes do Programa em estudo.

O importante, para efeitos analíticos dessa pesquisa, é reter a ideia de que, tanto na perspectiva relacionada à autonomia do Estado quanto na perspectiva da governança, o grau de profissionalização da burocracia e os recursos disponibilizados pelo Estado são variáveis fundamentais para apreender como são desenvolvidas capacidades para que o Estado atinja determinados objetivos. Como afirma Cingolani (2013),

When looking at a wide range of works, however, it can be observed that conceptualizations of state capacity have been rather consistent, with a majority of works pointing at the implementation power of the state stemming from a professionalized bureaucracy.

This consistency is probably owed to the strong theoretical legacy of Weber, along with the follow up by the statist movement of the late seventies and eighties. (CINGOLANI, *op. cit.*, p. 38)

Cabe salientar que a profissionalização da burocracia é uma categoria recorrente na literatura sobre capacidades estatais e é comumente associada a categorias weberianas, as quais em sua forma pura podem ser resumidamente caracterizadas da seguinte forma: 1. Os burocratas são pessoalmente livres (por não obedecerem outras determinações a não ser aquelas fixadas no regulamento); 2. são nomeados (e não eleitos); 3. sua nomeação é regulamentada por contrato a partir de seleção segundo a qualificação profissional, assentada em critérios meritocrático (em sua

---

<sup>10</sup> Para um maior aprofundamento da questão ver Pires e Gomide (2016, 2015)

forma mais racional, efetuada por intermédio de exames probatórios e certificada por diploma); 4. possuem competências funcionais delimitadas; 5. seu cargo é exercido como sua única ou principal ocupação; 6. dispõem da possibilidade de seguir carreira, ascendendo a escalões hierárquicos superiores por tempo de serviço e/ou eficiência, em geral possuindo direito à aposentadoria; 7. sua remuneração é feita por salários fixos em dinheiro; 8. estão submetidos a um rígido e homogêneo sistema de disciplina (WEBER, 2000, p. 144).

No caso do Brasil, os estudos sobre o Estado sempre foram marcados pelas características particulares do nosso processo de desenvolvimento, no qual o Estado foi fator preponderante, a exemplo do Estado modernista da era Vargas, do modelo de desenvolvimento de substituição de importações ou da perspectiva desenvolvimentista do período militar. Tais estudos abordam o funcionamento de órgãos específicos do Estado ou a relação entre suas agências (DRAIBE, 1985; IANNI, 1979; MARTINS, 1985; dentre outros)<sup>11</sup> e apesar de promoverem análises sobre as estruturas internas do Estado e seu modo de funcionamento, trazem como perspectiva analítica o conflito de classes, a exemplo dos estudos neomarxistas. Além disso, é importante salientar que tais estudos, quando tratam especialmente de analisar o planejamento governamental, o fazem a partir do foco nos planos enquanto instrumento de controle, com viés economicista e puramente governamental, conforme apontados por OLIVEIRA (2006) e (CARDOSO Jr. (2011b)<sup>12</sup>. Portanto, como afirmamos anteriormente, apesar de considerarmos válidas, tais análises não trazem auxílio ao tratamento da questão adotada para essa pesquisa.

No que diz respeito aos estudos que lidam particularmente com as noções de capacidades estatais no Brasil, Cingolani (2013) aponta os trabalhos de Barbara Geddes (1996) e Kathryn Sikkink (1991), as quais relacionam as capacidades do Estado à promoção do desenvolvimento econômico no Brasil e na Argentina. Ambas autoras tomam o conceito de capacidade estatal como autonomia frente a demandas particularistas vindas da sociedade e não como resistência à lógica de classes sociais. Para Geddes (1996), a capacidade do Estado é equiparada ao poder de implementação do Estado, uma tarefa que recai inerentemente sobre a burocracia e

---

<sup>11</sup> DRAIBE, S. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; IANNI, Otávio. Estado e planejamento econômico no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979; MARTINS, L. Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

<sup>12</sup> Tema sobre o qual nos debruçaremos com mais vagar a seguir.

é tão importante como a tomada de decisões. Esse poder de implementação depende da possibilidade de contar com uma burocracia politicamente isolada, assim como com avanços em termos de reformas administrativas meritocráticas (CINGOLANI, 2013, p. 24, tradução nossa). Já Sikkink (1991), por sua vez, observou as capacidades estatais construídas em função do projeto de desenvolvimento do governo Juscelino Kubitschek. Para a autora, a diferença do grau de desenvolvimento entre países está relacionada às capacidades do Estado em termos de habilidades administrativas e coercitivas do aparelho estatal para implementar metas oficiais.

Ademais, na perspectiva das reformas, citadas anteriormente, identificamos o trabalho de Barzelay (2006), que analisou o programa Brasil em Ação (1996-1999) como modelo de construção de capacidades estatais. Para o autor, o Brasil em Ação inovou ao introduzir na Administração Pública Federal a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão, assim como o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do Estudo dos Eixos, expandido as capacidades estatais nos moldes das reformas de segunda geração. Segundo o autor,

the intense process of formulating the PPA involved more than 350 people from across government. The proposed goals and actions were initially formulated by groups of technical specialists, advisers, and managers who worked in the sectoral ministries. These inputs were then vetted by cross-ministerial working groups, convened by the planning secretariat, whose task included selecting out goals and actions that would have a significant policy impact from those that would play a supporting role. The result was an articulation of the government's major guidelines (BARZELAY, 2006, p. 9).

Fukuyama (2013) indica, ainda, o estudo de Katherine Bersch, Sergio Praça e Matthew Taylor (2013)<sup>13</sup>, no qual os autores, usando o Estado brasileiro como caso, argumentam sobre a necessidade de produzir medidas mais detalhadas de capacidades estatais e de autonomia com foco nas agências/instituições.

Apesar das diferentes perspectivas, os estudos anteriormente citados trabalham a partir da ideia de capacidades estatais como habilidade para atingir de forma efetiva os objetivos oficiais para produção de políticas públicas e estratégias de governo, envolvendo diversos atores e recursos.

---

<sup>13</sup> Os autores apresentam o fenômeno das “ilhas de excelência” dentro do Estado brasileiro como difícil de ser notado em uma medida agregada.

Por fim, apontamos também uma série de estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que aborda o tema de capacidades estatais para formular e implementar políticas de desenvolvimento, em uma perspectiva comparada. Nesse caso, destacam-se duas coletâneas, organizadas por Gomide e Pires (2014) e Gomide e Boschi (2016), nas quais se discutem capacidades estatais para formular e implementar políticas de desenvolvimento, tendo como enfoque central seus arranjos institucionais, entendidos como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE e PIRES, 2014: 19-20). Essas políticas situam-se em um contexto de retomada do modelo desenvolvimentista encampado pelos governos Lula e Dilma, que inauguram uma série de políticas públicas de desenvolvimento econômico com forte viés social.

A principal proposição desse grupo de estudos realizados por pesquisadores do IPEA é estabelecer uma dimensão político-institucional para os estudos de capacidades. Para os autores, além das avaliações tradicionais sobre autonomia burocrática e do foco na dimensão administrativa, a complexidade da produção de políticas públicas exige novas estruturas de governança e impõe um olhar mais acurado para a forma como os diferentes atores (Estado, sociedade e mercado) se relacionam. (PIRES e GOMIDE, 2016).

Mais uma vez, apesar da diversidade de perspectivas, observamos nos estudos sobre o Brasil a convergência com os estudos anteriores em dois aspectos: por um lado, o reconhecimento da burocracia profissionalizada – autônoma e/ou com habilidades relacionais - e suas habilidades técnicas como variável válida para o desenvolvimento de capacidades estatais, e por outro lado, o entendimento de capacidades como competência para efetivar objetivos oficiais e implementar políticas públicas.

Desta forma, o conceito de capacidades estatais, em termos de arranjos institucionais -recursos, burocracia profissional e mecanismos de relacionamento entre atores -, apresenta-se como uma opção operacionalizável empiricamente para compreender quais capacidades para planejar foram desenvolvidas nas últimas décadas no Brasil. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), utilizado nos governos Lula e Dilma enquanto estratégia diferenciada de planejamento, mostrou-se um objeto empírico apropriado para concretizar tais análises, pois identificamos uma série de inovações em termos de existência e fluxo de recursos diferenciados, criação de mecanismos de coordenação e desenvolvimento de instrumentos de monitoramento

integrado, assim como, organização de um aparato burocrático específico voltado à implementação de seus objetivos, como veremos no próximo capítulo.

## 2. Conceito de Capacidades Estatais

No entanto, cabe destacar a inexistência de consenso sobre o conceito de capacidades estatais, o qual assume um caráter multidimensional, e é mormente relacionado às funções básicas do Estado (CINGOLANI, 2013; FUKUYAMA, 2013; HANSON e SIGMAN, 2013; GOMIDE e BOSCHI, 2016). Sistematizando os autores, tais funções podem ser categorizadas da seguinte forma: capacidade coercitiva (manutenção da ordem pública e defesa do território); capacidade fiscal, financeira ou de financiamento (extração de recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos para financiar seus programas e prover bens e serviços públicos); capacidade legal ou regulatória (definição e garantia das “regras do jogo” que vão normatizar as interações dos atores); e capacidade administrativa (alcance dos resultados políticos escolhidos).

Os estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), aqui citados, assumem as capacidades estatais em duas dimensões. Por um lado, a dimensão técnico-administrativa, que trata das habilidades do Estado para consecução de suas políticas. E, por outro lado, a dimensão político-relacional, que informa sobre as habilidades de inclusão de diversos atores – sociais, políticos e econômicos – e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados, envolvendo o processamento de conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (ver GOMIDE e PIRES, 2014, p. 20; GOMIDE, SILVA e PIRES, 2014, p. 237).

Essa multiplicidade de conceitos gera alguns problemas metodológicos, a exemplo da suspeita de circularidade e tautologia nas explicações, assim como de captura do fenômeno errado (CINGOLANI, 2013; FUKUYAMA, 2013). Por exemplo, ao citar Kocher (2010)<sup>14</sup>, Cingolani aponta o problema da circularidade, ao afirmar:

As Kocher (2010) suggests, the main problem is the resulting quasi-tautology of the kind: “why is there high insurgency in this country? Because there is low state capacity. How do I know that there is low state capacity? Because I observe high insurgency (CINGOLANI, *op. cit.*, p. 39)

<sup>14</sup> Kocher, M. State capacity as a conceptual variable. In: Yale Journal of International Affairs, V. 5, N. 2. 2010.

Daí decorre a necessidade de se definir no âmbito da pesquisa o conceito e a dimensão que mobilizarão as variáveis a serem observadas. Diversos autores apontam que no caso de se usar mais de uma dimensão é necessário definir e apresentar previamente qual a principal dimensão do estudo. Para Cingolani (2013), sempre que a escolha favorecer múltiplas dimensões da capacidade estatal, é importante que os pesquisadores tenham em mente a principal fonte desta capacidade (burocrática, política, judicial etc.), a fim de abordar possíveis contradições entre dimensões.

No caso da presente pesquisa, destacamos que nosso foco de análise foi a dimensão administrativa, observando o arranjo institucional disposto para embasar a implementação do PAC. É importante evidenciar que tal escolha advém da própria natureza do objeto a ser analisado, qual seja: as capacidades estatais desenvolvidas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto estratégia diferenciada de planejamento.

Esclarecemos: As estratégias de implementação do PAC 1 e PAC 2 envolveram uma série de regras e condições exclusivas de funcionamento, tais como: 1. Isenção de contingenciamentos financeiros e orçamentários 2. Monitoramento intensivo a partir de uma estrutura de gestão complexa, composta por diferentes funções e níveis, com objetivo de acompanhar e intervir para solucionar problemas no andamento das políticas prioritárias 3. Várias fontes de investimento; e 4. Mobilização de uma burocracia qualificada.

Por isso, os arranjos institucionais, conforme discutido nos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) aqui mencionados, nos pareceram adequados para analisar as capacidades estatais. Segundo tais estudos, os arranjos institucionais dizem respeito às regras e ao relacionamento entre os atores implicados na consecução de políticas públicas, tendendo a ocorrer de modo mais descentralizado, seja inspirado em princípios de mercado (trocas interessadas, contratos etc.), seja na perspectiva das redes (solidariedade e identidade, reciprocidade etc.) (PIRES e GOMIDE, 2015, 2016). Ao adotar tal perspectiva, delineamos as partes constitutivas do processo de desenvolvimento e realização do PAC, antes de o analisarmos propriamente, apresentando-se como um recurso metodológico potente para olhar o objeto de análise. Nesse sentido, buscamos identificar as regras específicas do Programa, assim como compreender como os mecanismos de coordenação e

articulação do Programa suportaram as relações entre os atores para conformação de processos mais permanentes.

Assim, como dissemos anteriormente, abordamos capacidades estatais, no âmbito da pesquisa, em sua dimensão administrativa, a partir da vertente da implementação do planejamento governamental, buscando compreender os recursos dispostos para consecução do Programa e as aprendizagens deles decorrentes.

Ou seja, partimos do levantamento dos recursos orçamentários, financeiros e humanos e dos mecanismos e instrumentos organizacionais de coordenação, articulação e monitoramento para implantar os objetivos do PAC para, então, discutir como estes se estruturaram para produzir processos mais permanentes.

Essa perspectiva nos leva a esclarecer que o nosso foco foi a análise do processo de construção de capacidades, a qual não exige que se leve em conta os resultados. Para diversos autores, o foco em resultados não traz ganhos analíticos para entender capacidades estatais porque aqueles tanto podem estar relacionados com as escolhas políticas, assim como com fatores exógenos às capacidades. Assim, nosso foco de observação foi sobre o que as capacidades estatais desenvolvidas no âmbito do PAC explicam sobre a ação efetiva do Estado para planejar – entendendo que a ação do Estado se traduz em capacidade para identificar problemas, formular soluções, executar ações e entregar resultados (PIRES e GOMIDE, 2015, 2016, p. 201 e p. 125, respectivamente).

Neste sentido, torna-se premente trazer à baila a perspectiva de Hanson e Sigman (2013): “capacidade para quê?”<sup>15</sup> Mesmo que não adotemos a perspectiva analítica desses autores, consideramos importante a ideia de que olhar para as funções do Estado pode trazer ganhos analíticos ao entendimento das capacidades enquanto variáveis explicativas para o desenvolvimento de capacidades estatais. Foi nessa direção que seguiu nosso esforço.

Assim, adotamos o conceito de capacidades estatais, conforme estudos do IPEA ao associar a capacidade técnico-administrativa com a

competência da burocracia estatal em traçar, implementar e coordenar estratégias em diferentes níveis de governo (coordenação

---

<sup>15</sup> Ao retomar a discussão sobre as dificuldades de conceituação do termo capacidades, os autores propõem uma conceituação minimalista, conforme abordado por Sikkink (1991), qual seja: capacidade das instituições estatais de implementar efetivamente objetivos oficiais. Ademais, eles propõem três dimensões de capacidade: extrativa, coercitiva, administrativa

interorganizacional e interfederativa, planejamento de médio e longo prazo, execução orçamentária etc.) (GOMIDE e PIRES, 2011, p. 28).

ou, ainda, como dimensão que deriva do “conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados” (GOMIDE, SILVA e PIRES, 2014, p. 237).

Assim, retomando as ideias postas anteriormente, informamos que a escolha por apenas uma dimensão no âmbito da presente pesquisa advém de três fatores, quais sejam: as recomendações apontadas por Cingolani (2013) e por Fukuyama (2013) quanto às dificuldades de operacionalização e mensuração do conceito de capacidades estatais; a existência de uma gama de estudos no Brasil que abordam, sobretudo, a dimensão político-relacional, a exemplo dos estudos do IPEA aqui citados; assim como as limitações de tempo impostas à consecução da pesquisa.

Por fim, mas não menos importante, consideramos que não abordar a dimensão político-relacional no caso em tela não invalida as análises empreendidas, pois o nosso olhar recai sobre as condições postas - conjunto de regras e procedimentos - para o desenvolvimento de políticas de infraestrutura, elementos técnicos necessários para se atingir os resultados desejados na implementação de qualquer política pública.

### 3. Governança e Coordenação horizontal

O PAC, como veremos a seguir dedicou especial atenção à coordenação intragovernamental sobretudo, por meio das Salas de Situação, enquanto instrumento de integração e articulação entre os atores. E os estudos sobre o tema e as falas dos entrevistados nessa pesquisa reforçam essa ideia, trazendo evidências de que esta foi uma das principais aprendizagens do Programa, a qual permitiu a construção de diversos processos mais permanentes. Por isso, abriremos um parêntesis para brevemente apresentar como o tema coordenação vem sendo abordado em diferentes contextos.

Primeiro é importante informar que os diversos aspectos da coordenação (horizontal e vertical) estão intimamente relacionados com os estudos sobre governança, os quais para o presente estudo se vinculam à ideia de um Estado que busca expandir suas capacidades internas - sobretudo aquelas relacionadas à coordenação de



múltiplos atores e processos estatais -, para atingir os objetivos e metas oficiais diante dos novos processos de governo, conforme aventamos anteriormente.

Grosso modo, a coordenação vertical trata das relações entre diferentes níveis de governo, no caso do Brasil, articulação entre governos Federal, estaduais e municipais. A coordenação horizontal, por sua vez, trata da coordenação em um único nível de governo e, segundo Pires (2016), está amplamente relacionada com a produção de arranjos institucionais para ação governamental em ambientes complexos, nos quais os problemas se apresentam para além da setorialidade governamental e envolvem atores múltiplos e diversos.

Também chamada de coordenação intersetorial, essa torna-se cada vez mais premente na realização de políticas públicas, segundo Bouckaert, Peters e Verhoest<sup>16</sup> (2010 *apud* LOTTA e FAVARETO, 2016), como consequência do excesso de especialização vivido pelas organizações no século XX, o que provocou um problema de (des) coordenação, que afeta a qualidade das decisões públicas. Os autores consideram que as relações de produção de políticas públicas se dão a partir de três mecanismos: hierarquia, mercado e rede. Resumidamente, a hierarquia é a lógica de coordenação baseada nos recursos de autoridade e poder; o mecanismo de mercado tem como base a ideia de coordenação por meio de trocas entre atores com interesses específicos; e a ideia de redes surge como uma forma alternativa de coordenação que depende de colaboração voluntária e solidariedade entre os atores (LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 19).

Perri 6 (2015), por sua vez, aponta que mais do que enfrentar os problemas de especialização, os processos de coordenação intersetorial enfrentam questões relacionadas a fragmentação, gestão de conflitos e relações inadequadas entre especialistas (PERRI 6, 2015). Nesta toada, o autor, ao analisar as principais diferenças entre diversos países em termos de formas de *joining-up government*, sistematiza quatro tipos de relações no setor público, desde o mais simples que trata do que ele chama de coordenação conjunta, envolvendo duas instituições distintas, em campos separados que buscam reduzir as externalidades negativas para resolver um problemas; até as relações mais complexas, denominada por ele de integração holística, que envolve modelos de governança altamente integrados. Entre estas

---

<sup>16</sup> BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management. London: Palgrave MacMillan, 2010

categorias estariam a coordenação holística e a integração conjunta. A primeira, operaria a partir de uma estrutura de governança de compreensão da necessidade de envolvimento mútuo, mas com baixa definição de ação; e a segunda, a partir de um modelo de trabalho conjunto, mas focado principalmente na prevenção de externalidades negativas e prevenção de conflito entre programas cuja missão é crítica. Para uma melhor visualização da estrutura analítica do autor, observar o quadro a seguir:

<b>Atividades</b> (Relação entre meios e fins)	<b>Coordenação (ideias)</b> (Informação, Cognição, Decisão)	<b>Integração (execução)</b> (Execução, Implementação, Ação Prática)
Governo agregado (arranjos organizacionais de programas, políticas ou agências, o que pode permitir que eles colaborem)	Coordenação conjunta (O nível mais modesto - duas instituições distintas e em campos separados buscam reduzir as externalidades negativas - O que poderíamos fazer juntos?)	Integração conjunta (por exemplo, trabalho conjunto, mas focado principalmente na prevenção de externalidades negativas e de conflito entre programas de missão crítica; "Como vamos trabalhar juntos nisso?")
Governo holístico (conjuntos claros e mutuamente reforçados de objetivos - resultados - e conjunto de instrumentos que têm a mesma relação uns com os outros para alcançar esses resultados)	Coordenação holística (por exemplo, compreensão da necessidade de envolvimento mútuo, mas ação precisa ainda não definida; "Que políticas e sistemas precisam ser implementados para alcançar melhores níveis de saúde / níveis mais baixos de crime?")	Integração holística (o mais alto nível de governança holística, construindo programas completamente integrados; "Quais instituições precisam fazer o que, juntas e separadas, para, por exemplo, diminuir os níveis de criminalidade?")

Quadro 1 – *Defining Some Key Terms*

Fonte: PERRI 6, 2015, p. 107. (tradução nossa)

O importante a reter, a partir dos estudos acima, é a ideia de que quanto maior a integração entre processos e atores, em todo o ciclo das políticas públicas, maior é a possibilidade de que as metas, objetivos e resultados esperados de cada política individualmente e no conjunto sejam efetivos.

No caso do Brasil, estudos recentes vêm argumentando nesse sentido ao apontar a relação positiva entre a existência de mecanismos de coordenação e resultado das políticas públicas, assim como para as diferenças de coordenação de acordo com as áreas temáticas de atuação do Estado – social, infraestrutura e industrial<sup>17</sup>. Nesta

<sup>17</sup> Ver Pires e Gomide (2015, 2016)

perspectiva, alguns estudos discutem o processo de coordenação e articulação desenvolvidos no âmbito do PAC conforme quadro a seguir.

Autor	Objetivo do Estudo	Coordenação: Conceitos e Classificação	Considerações e Resultados do Processo de Coordenação Horizontal no âmbito do PAC
Macário (2013)	Aprofundar o conhecimento a respeito do funcionamento do Poder Executivo, em particular, da relação entre o Presidente da República e os ministérios comandados por partidos aliados	Conceito: capacidade de direcionar o fluxo de ações da máquina governamental em sequências mais ou menos padronizadas de decisão política, planejamento, implementação, controle e avaliação (COSTA <sup>18</sup> , 1993, p. 206 <i>apud</i> MACÁRIO, 2013, p. 47).	<b>O PAC</b> , como mecanismo de monitoramento, ocorreu em um contexto político favorável ao Presidente, na transição do primeiro para o segundo mandato, permitindo que ele <b>fortalecesse o núcleo de coordenação</b> do governo, reforçando o papel da Casa Civil.
Lima-Silva (2014)	Identificar os distintos tipos e estratégias de coordenação governamental empreendidos pelo presidente para garantir o alinhamento da atuação ministerial à sua agenda de governo, por meio de estudo de caso relacionado ao Ministério das Cidades durante o primeiro e segundo mandato do governo Lula.	Conceito: capacidade do governo de harmonizar e orientar a atuação dos ministérios, para que os mesmos atuem em consonância com a sua agenda política. Em outras palavras, corroborando Valeriano Costa <sup>19</sup> (1993 <i>apud</i> MACÁRIO, 2013), a coordenação governamental consiste na capacidade de direcionar a ação da máquina governamental, segundo padrões mais ou menos sistematizados de decisão política, planejamento, implementação, controle e avaliação. (p. 33).  Serve para lidar com problemas de fragmentação.  Diferencia coordenação com alto controle de delegação de coordenação com baixo controle de delegação.	<b>A prioridade de uma política, no caso o PAC, foi uma variável decisiva na definição do tipo de coordenação de governo</b> , com alto controle da delegação, arranjo decisório centralizado e de monitoramento intensivo, em oposição à coordenação com baixo controle de delegação utilizada para as políticas que não são prioritárias.
Navarro (2016)	Analisar as contribuições do PAC para o modelo de desenvolvimento proposto e	Conceito: mecanismos (...) para produzir complementaridades e reduzir contradições	A coordenação horizontal centralizada foi um mecanismo que auxiliou de forma

<sup>18</sup> COSTA, Valeriano. Sistema de Governo e Administração Pública no Brasil. In: ANDRADE, Regis; JACOUD, Luciana (Org.). Estrutura e organização do poder executivo. Brasília ENAP/SAF. 1993.

<sup>19</sup> idem

Autor	Objetivo do Estudo	Coordenação: Conceitos e Classificação	Considerações e Resultados do Processo de Coordenação Horizontal no âmbito do PAC
	identificar os instrumentos de ação pública construídos ou melhorados a partir do processamento do PAC.	entre os diferentes segmentos do Estado (Pires, 2015) (p. 51).  Coordenação horizontal centralizada.	significativa o enfrentamento dos desafios da implementação de políticas de infraestrutura, impactando na <b>melhoria da execução do programa</b> .
Pires (2015)	Compreender a operação e o funcionamento do PAC, seus objetivos, arranjos institucionais e mecanismos (formais e informais) voltados para a implementação de investimentos em infraestrutura no Brasil.	Conceito: Mecanismo usado para produzir complementaridades e reduzir contradições entre os diferentes segmentos do Estado. O termo coordenação mobiliza as ideias de monitoramento, priorização e dinamismo  Coordenação governamental simples e bastante familiar, envolvendo órgãos colegiados de direção superior, combinados com grupos técnicos temáticos em interface com órgãos setoriais.	A partir da visão dos entrevistados na pesquisa, infere-se que os processos de coordenação no âmbito do PAC: (1) ajudaram a criar uma visão de governo e das prioridades de governo; (2) contribuíram para a criação e comunicação das ações prioritárias para o governo como um todo e (3) podem ser traduzidas a partir das ideias de dinamismo, celeridade e agilidade dos processos governamentais.
Pires e Gomide (2015)	Descrever e analisar os arranjos institucionais por meio dos quais algumas das principais políticas do Governo Federal brasileiro vêm sendo implementadas <sup>20</sup>	Faz análises a partir dos três mecanismos de coordenação apontados por Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) <sup>21</sup> : Hierarquia, Mercado e Rede, conforme vimos anteriormente.  Usa o termo centralização governamental para designar a coordenação que ocorre de forma hierárquica e sob monitoramento intensivo, em oposição a formas de coordenação mais horizontais ou difusas.	Há diferenças importantes na forma (arranjos) de implementação das políticas sócias, de infraestrutura e industrial. A primeira é marcada por arranjos que envolvem a participação dos demais entes federados e dispõem de coordenação centralizada; os arranjos das políticas da área de infraestrutura se caracterizam pela ausência de papel relevante dos entes federativos e pela alta centralização intragovernamental (coordenação hierárquica com mecanismos intensivos de monitoramento); e as políticas de desenvolvimento industrial, por sua vez, se

<sup>20</sup> Casos analisados: quatro componentes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – o Programa Minha Casa, Minha Vida; o projeto de integração do Rio São Francisco; o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte; e as iniciativas de revitalização da indústria naval –; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; o Plano Brasil Maior; o Programa Bolsa Família; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)

<sup>21</sup> BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management. London: Palgrave MacMillan, 2010.

Autor	Objetivo do Estudo	Coordenação: Conceitos e Classificação	Considerações e Resultados do Processo de Coordenação Horizontal no âmbito do PAC
			caracterizam pela ausência de mecanismos de centralização e pela ausência de envolvimento ativo de entes federativos.
Pires e Gomide (2016)	Examinar como os arranjos instituídos em oito programas governamentais (2003 a 2013) <sup>22</sup> e as suas respectivas formas de organização dos processos de produção das políticas, afetaram as capacidades de ação e o desempenho do governo federal.	Faz análises a partir das três dimensões de governança apontadas por Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), que impactam nas diferentes formas de coordenação: Hierarquia, Mercado e Rede, conforme visto anteriormente.  Tipos de coordenação: (1) Coordenação intragovernamental (envolvimento de diferentes órgãos federais) e (2) Coordenação intergovernamental (articulação das burocracias federais, estaduais e municipais)  Resolve problemas de especialização.	os arranjos institucionais indutores de altas capacidades técnico-administrativas, envolvendo combinação de organizações profissionalizadas com mecanismos efetivos de coordenação intra e intergovernamentais, tendem a promover um <b>melhor desempenho relativo em termos de entrega de resultados</b> . (op. cit., p. 121)
Lotta e Favareto (2016)	identificar elementos do desenho de seis programas <sup>23</sup> (incluindo obras do PAC) que afetam positiva ou negativamente seu desempenho e analisar as formas de coordenação entre diferentes atores, bem como seu impacto em processos decisórios e, consequentemente, nos resultados da	Distingue três formas de coordenação: (1) intersetorialidade ou articulação horizontal (coordenação intragovernamental), (2) subsidiariedade, articulação vertical ou relações federativas (coordenação intergovernamental) e (3) relações com o território (coordenação com forças e	Ocorre de forma <b>restrita</b> , a posteriori; <b>reativa</b> , pois acontece depois de os problemas estarem instalados. Ocorre em <b>rede</b> , combinado com mecanismos de <b>hierarquia informal</b> , ou seja, depende de ação voluntária e cooperativa de diferentes

<sup>22</sup> Casos selecionados: o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o Programa de Integração da Bacia do Rio São Francisco (PISF), o Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM), o Programa de Revitalização da Indústria Naval (RIN), o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), o Plano Brasil Maior (PBM), o Programa Bolsa Família (PBF), e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

<sup>23</sup> Os casos analisados foram: Usina Hidroelétrica Teles Pires, Usina Termoelétrica (UTE) Candiota, Bus Rapid Transit (BRT) do Distrito Federal (DF), Metrô de Salvador, Ferrovia Transnordestina e BR-163

Autor	Objetivo do Estudo	Coordenação: Conceitos e Classificação	Considerações e Resultados do Processo de Coordenação Horizontal no âmbito do PAC
	gestão dos grandes projetos de infraestrutura estudados.	<p>interesses sociais locais para além do Estado)<sup>24</sup>.</p> <p>Faz análises a partir de três mecanismos de coordenação identificados por Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) que impactam nas diferentes formas de coordenação: Hierarquia, Mercado e Rede, conforme visto anteriormente.</p> <p>Conceito: Ajuste mútuo entre atores ou a adoção de interações mais deliberativas, capazes de produzir resultados positivos aos participantes ao limitarem consequências negativas e, ao mesmo tempo, produzirem maior coerência, diminuindo redundâncias, lacunas e contradições tanto entre as políticas quanto nas políticas em si. (p. 21)</p> <p>Resolve problema de especialização</p>	<p>atores, o que fragiliza os mecanismos de <i>enforcement</i><sup>25</sup>.</p> <p>A intersetorialidade é tanto mais efetiva quanto mais a integração for pensada desde o planejamento até o monitoramento das políticas públicas, questão considerada problemática na realização da maioria das grandes obras estudadas. (op. cit., p. 21)</p>

Quadro 2 - Síntese das visões sobre Coordenação Horizontal na literatura sobre o PAC

Fonte: elaboração da própria autora

<sup>24</sup> Segundo os autores, as diferentes modalidades de execução dos empreendimentos - direta e indireta - também afetam as ações de articulação, coordenação e monitoramento, desenvolvidas no âmbito do PAC. Enquanto no primeiro caso, o governo federal tem acesso direto aos diversos órgãos envolvidos na execução dos empreendimentos, no segundo caso, ele precisa mobilizar operadores intermediários para acessar e gerir ações com estados e municípios. Na área de política urbana, esse papel tem sido desempenhado pela Caixa Econômica Federal.

<sup>25</sup> Para os autores, o arranjo de coordenação estabelecido no âmbito do programa, não abrangeu todas as fases do desenvolvimento da política e as relações estabelecidas para resolução dos problemas se deram muito mais devido às interações pessoais dos atores do que de um sistema institucionalizado. Os autores afirmam, ainda, que a coordenação vertical no âmbito dos projetos analisados acontece de forma marginal.

Assim, por um lado, os mecanismos de coordenação são vistos como fatores de fortalecimento do núcleo do governo e o PAC, enquanto política prioritária, moldou o tipo de coordenação governamental, caracterizada por um maior controle do Presidente sobre seus objetivos. Por outro lado, enquanto mecanismos de gestão, influenciou na melhoria de entregas e dos resultados das políticas, criando inclusive uma visão de governo e das prioridades de governo, permitindo dinamismo, celeridade e agilidade aos processos governamentais (PIRES, 2015, p. 197 - 199).

#### 4. Planejamento governamental no Brasil: trajetória recente

Soma-se às discussões acima uma tendência à complexificação da prática de planejar e fixar objetivos de longo prazo, dadas a diversidade e multiplicidade, tanto dos problemas sociais, quanto das relações intergovernamentais. O domínio sobre essa função reflete uma maior autoridade dos governos sobre sua ação, seja na fiança do desenvolvimento, seja na garantia do cumprimento das regras e rotinas organizacionais, como, por exemplo, adquirir habilidades que suportem a consecução dos objetivos oficiais e a implementação de projetos prioritários, considerados alavancadores de capacidades permanentes. Nesse sentido, para efeitos analíticos, a Constituição Federal de 1988 indica tal complexidade ao firmar o compromisso com vários direitos, assim como com uma atuação descentralizada de diversas políticas, diante de uma sociedade cada vez mais plural e democrática, bem como ao balizar as regras institucionais de várias funções do Estado, a exemplo do processo de planejamento, que inclui a realização do PAC, o qual concretiza empiricamente nossa ideia de capacidades estatais para planejar. Tema sobre o qual nos debruçaremos a seguir.

De início, cabe apontar que o tema do planejamento governamental foi amplamente abordado por diversos campos do saber. Dentre eles, destacam-se a arquitetura e a geografia (planejamento das cidades e do território); a economia (em especial, o debate entre desenvolvimentistas e fiscalistas); as ciências sociais (papel do Estado e análise de políticas); e a administração (organização de processos para se atingir objetivos predeterminados) (SANTOS, 2011; OLIVEIRA, 2006). Em geral, são estudos que tratam o planejamento governamental, por um lado, enquanto função básica do Estado em predizer o futuro por meio de planos, dissociados da implementação. Por outro lado, enquanto processo de definição de resultados, de estabelecimento dos



meios para se alcançar variados objetivos. Neste caso, estabelece-se a integração entre formulação e implementação, incluindo mecanismos sociais e de gestão como auxiliares ao atingimento dos objetivos oficiais dos governos e à implementação de políticas públicas governamentais (OLIVEIRA, 2006; BARZELAY, 2006).

O primeiro grupo de análise situa-se, sobretudo, no campo das ciências políticas e da economia, cujo foco são os processos legislativos ou administrativos do Executivo. É o caso das pesquisas relacionadas aos planejamentos espaciais e econômicos que ocuparam a agenda dos estudos até os anos 1950. O segundo grupo de análise foca em tecnologias para entender e estudar o planejamento, enquanto processo, no qual a implementação assume um papel importante para os variados resultados esperados pelos governos<sup>26</sup>.

Feita essa digressão, apontamos três eventos, recentes, que marcam a retomada das discussões sobre planejamento governamental no Brasil. Primeiro, a promulgação da Constituição Federal de 1988, que orienta a construção de um sistema de planejamento, tendo como principal instrumento o PPA. Depois, a emergência de um cenário de reformas administrativas, nos anos 1990, que traz à tona transformações importantes para a administração pública e, conseqüentemente, para a organização e funcionamento do aparelho do Estado, incluindo a remodelagem do processo de planejamento. Por fim, o desenvolvimento de um cenário de retomada do crescimento econômico e social, com estabilidade financeira, no início dos anos 2000, propício à retomada do planejamento governamental.

Nesse contexto, os debates sobre planejamento no Brasil se deslocam da busca de entendimento do planejamento governamental, tomando os planos enquanto instrumento de controle, com viés economicista e puramente governamental, para o entendimento do planejamento enquanto decisão política, que envolve o processo de implementação, assim como a participação de diversos atores<sup>27</sup> (OLIVEIRA, 2006;

---

<sup>26</sup>Para uma melhor visualização do tema, ver apêndice B, no qual apresentamos um resumo das visões sobre planejamento governamental, elaborado a partir do texto de Oliveira (2006).

<sup>27</sup>Em relação ao primeiro grupo de estudos, conferir Cardoso Jr. (2011b) que cita os trabalhos de Draibe (DRAIBE, S. Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985), Lafer (LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B. (Org.). Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1970) e Kon (KON, A. Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva, 1999), além dos capítulos sobre planejamento na América Latina e no Brasil presentes em Pinto, Cardoso Jr. e Linhares (2010).

Oliveira (2006), por sua vez, informa que os estudos sobre planejamento, no Brasil, em geral focam no processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro, dividido em várias etapas sequenciais, a exemplo dos trabalhos de Lafer (1970, *op. cit.*) e Carlos Matus (MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.

CARDOSO Jr., 2011b). As críticas desse segundo grupo de estudos recaem, sobretudo, na perspectiva de adoção da atividade de planejar com foco apenas em planos, dissociada do processo de implementação, fator este que torna o planejamento um processo inepto para fazer valer os objetivos de governo e, principalmente, para promover o desenvolvimento econômico e social do país, dadas a complexidade do mundo contemporâneo, a pluralidade de problemas dela emergentes, assim como a nova configuração da burocracia.

Como aventamos anteriormente, tal visão ganha respaldo empírico a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, pois, mesmo que ela não tenha instituído um modelo formal de planejamento governamental para o Brasil, criou a obrigatoriedade de um Plano Plurianual (PPA), o qual balizou a implementação dos objetivos e políticas de governo nas décadas subsequentes. Nesse sentido, o PPA passa a ser o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro, que estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas para quatro anos, integrando, obrigatoriamente, plano e orçamento, de modo a explicitar os gastos do governo por função e subfunção orçamentária. Assim, ele é um instrumento que baliza a ação governamental, vinculado estritamente à programação orçamentária do governo federal por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Os primeiros PPAs são criados no bojo da redefinição do debate sobre a Reforma do Aparelho do Estado, a qual, dentre outras discussões, retoma a perspectiva de recuperação da capacidade estatal. É um período marcado pela busca da estabilidade econômica, como processo decorrente da consolidação do Plano Real (1994), assim como do fim da hiperinflação. No entanto, constitui-se em um período de fortes crises econômicas internacionais, a exemplo da crise financeira asiática (1997), das crises da Argentina e da Rússia (1998) e da crise do México (1994). Assim, a partir de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, se impõe a assertiva de que o aparato estatal deveria estar preparado para dar respostas a novas funções, sendo colocadas a cabo importantes alterações na estrutura político-institucional, de modo que a máquina estatal, diga-se a burocracia, atendessem às demandas sociais e aumentasse

---

Tomos I e II), ou por um viés economicista, em que o planejamento é econômico e puramente governamental, a exemplo dos trabalhos de Ianni (IANNI, Otávio. Estado e planejamento econômico no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979) e Lopes (LOPES, Carlos Thomaz G. Planejamento, Estado e crescimento. São Paulo: Livraria Pioneira, 1990).

suas capacidades de parcerias com a sociedade civil, sobretudo com o mercado, os outros entes governamentais, assim como com os organismos internacionais. Nesse cenário, é fortalecido o núcleo central do Estado, várias ações são transferidas para as organizações não governamentais e continua um forte movimento de privatizações. Além disso, são fortalecidas algumas carreiras de Estado, assim como são realizados concursos e capacitações com vistas a garantir a eficiência das políticas, sobretudo a econômica.

Nesse bojo, cria-se um contexto de retomada das condições de planejar, possibilitando a criação dos primeiros PPAs, os quais, a partir da segunda edição, conforme Almeida (2006), trazem inovações importantes e orientam os PPAs que serão desenvolvidos nos anos 2000. O primeiro, anterior ao governo Fernando Henrique Cardoso, abrange o período de 1991 a 1995 e “teve como objetivo apenas cumprir a determinação constitucional, sem qualquer efeito no estabelecimento de metas econômicas de governo” (ALMEIDA, 2006, p. 221). O segundo, desenvolvido no período de 1996 a 1999, promoveu inovações no ordenamento econômico-espacial do Brasil, a partir da instituição dos “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, assim como dos “projetos estruturantes” (ALMEIDA, 2006, p. 221).

Destaque-se que, diante de uma crise financeira internacional brutal, que abrange o período de 1994 a 1998, o presidente Fernando Henrique Cardoso, seis meses depois de lançado o PPA, publica o Programa Brasil em Ação, destacando alguns projetos estratégicos, sobretudo para as áreas de transportes, energia, telecomunicações e novas tecnologias; além de agregar ao plano processos diferenciados de gerenciamento<sup>28</sup>(ALMEIDA, 2006, p. 221-222).

O programa era constituído de uma lista de 40 empreendimentos voltados para promoção do desenvolvimento sustentável a serem implementados em parceria com estados, municípios e iniciativa privada. Tais empreendimentos foram escolhidos estrategicamente, devido à capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais. Cada ação era gerenciada por um grupo de gestores, e o acompanhamento dos repasses orçamentários e evolução da obra ou ação era feito por um sistema *on-line*.

---

<sup>28</sup>Esse modelo de destacar projetos prioritários e compor uma burocracia e estrutura especiais para implementá-los já havia sido utilizado por alguns governos no passado, a exemplo do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. Inclusive, Bazerlay (2006), que estudou o Brasil em Ação como modelo de construção de capacidades estatais, afirma ser aquele – o plano de metas – uma fonte de inspiração para a concepção do Brasil em Ação. A principal aprendizagem da experiência do Brasil em Ação, segundo o autor, foi o monitoramento intensivo.

O programa Brasil em Ação, segundo Barzelay (2006), como dito anteriormente, inovou ao introduzir na Administração Pública Federal a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão, assim como o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do Estudo dos Eixos. A experiência do Brasil em Ação, concluída em dezembro de 1999, estabeleceu as bases do PPA 2000-2003, denominado Avança Brasil, assim como influenciou os PPAs do governo seguinte: o PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) e o PPA 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade). Para Cardoso Jr. (2011), essas foram experiências que orientaram muitos dos estudos sobre planejamento no Brasil, cujas discussões se voltam para os PPAs enquanto processo contínuo e pouco disruptivo<sup>29</sup>, assim como de integração entre orçamento e execução (CARDOSO Jr. e GIMENEZ, 2011, p. 24), questões sobre as quais não nos debruçaremos ao longo da pesquisa, por já terem sido amplamente estudadas.

A partir de 2005, em um cenário econômico e político diferenciado, são elaborados os PPAs da era Lula. Esse período caracteriza-se pela inflação sob controle, o que assegurou a manutenção da estabilidade econômica e a retomada do crescimento, com forte redistribuição de renda. Nesse contexto, observamos um movimento visando minimizar o déficit institucional, a partir do aumento da promoção e realização de vários concursos públicos, do reforço e reestruturação de uma gama de carreiras, além da concessão de reajustes salariais a várias carreiras de Estado, assim como um modo diferenciado de realizar o planejamento governamental.

Dentre as principais inovações no processo de formulação do PPA, os estudos do IPEA observam a inclusão de atores representantes da sociedade civil no processo de formulação do plano (PPA 2004-2007)<sup>30</sup>; a adoção de uma perspectiva de rompimento com a lógica do incrementalismo das instituições, por meio de tentativas de elaboração de planejamento setoriais para além da lógica do PPA, assim como da

---

<sup>29</sup> Para o autor, a ideia de processo contínuo e pouco disruptivo advém do preceito legal de que o plano deve iniciar no segundo ano do governo vigente e terminar no primeiro ano do governo seguinte, como forma de garantir continuidade à ação pública. “Garantiria que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tivesse sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor”. (CARDOSO Jr e GIMENEZ, 2011, 350)

<sup>30</sup> Conforme estudo do IPEA (2011), no processo e na elaboração do PPA 2004-2007 foram realizadas 26 reuniões, uma em cada estado, que contaram com a presença de 4.738 pessoas representando 2.170 entidades. (CARDOSO JR., 2011a, p. 198)

tentativa de rompimento da precedência do orçamento sobre o investimento, referindo-se ao PPA 2008-2011. (CARDOSO Jr, 2011a, p. 21). No entanto, segundo os estudos aqui citados, em sua implementação, eles permanecem praticamente com a mesma diretriz dos PPAs anteriores, quais sejam, a supremacia do orçamento sobre o plano, fato este que não cria condições para viabilizar a ação pública, tornando o PPA um instrumento altamente formal, com baixa capacidade de execução e baseado essencialmente no controle do gasto público; de curto prazo, que não viabiliza a concretização e flexibilização de ajustes de modo qualificado; de objetivos e metas padronizados que não encaram a complexidade dos problemas a serem enfrentados pelo Estado. Ademais, seu *locus* de realização caracteriza-se pelo desprestígio dos setores responsáveis pela viabilização dos Planos, reduzindo, em grande medida, o valor da responsabilização<sup>31</sup>.

Nesse ínterim, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, como um programa de destacamento de projetos e ações prioritárias divididos em 5 eixos estratégicos: (1) infraestrutura econômica e social; (2) estímulo ao crédito e ao financiamento; (3) melhora do ambiente de investimento; (4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e (5) medidas fiscais de longo prazo. E, como dito anteriormente, com as seguintes regras e condições exclusivas de funcionamento, as quais confrontam as principais críticas feitas ao modelo dos PPAs:

- ✓ Isenção de contingenciamentos orçamentários (rompe a lógica da supremacia do orçamento sobre o planejamento).
- ✓ Monitoramento intensivo a partir de uma estrutura de gestão complexa, composta por diferentes funções e níveis, comandada pela Casa Civil, com participação dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e dos Ministérios setoriais, com objetivo de acompanhar e intervir, quando houvesse necessidade, para solucionar problemas no andamento das políticas prioritárias (rompe com a lógica do monitoramento e *feedbacks a posteriori*, assim como com a baixa importância do *locus* de decisão).
- ✓ Várias fontes de investimento – Orçamento Geral da União (OGU), Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) –, além de

---

<sup>31</sup> Para um maior detalhamento sobre os avanços e as críticas feitas aos modelos adotados pelos PPAs ver GIACOMONI e PAGNUSSAT, 2006; MORETTI, 2012; CARSOLO Jr, 2011a.

contrapartidas de estados e municípios (aponta para uma lógica de orientação e coordenação de investimentos estatais e não estatais).

- ✓ Qualificação da burocracia por meio da criação da carreira de Analista de Infraestrutura com 800 cargos por meio da Lei nº 11.539/2007, a fim de melhorar a capacidade técnica dos órgãos setoriais do governo federal em relação ao planejamento e à avaliação de projetos de infraestrutura.

Soma-se ao quadro acima a constatação de que, à exceção do trabalho de Barzelay (2006) sobre o Programa Brasil em Ação, citado anteriormente, os estudos recentes que analisam o planejamento governamental brasileiro não estão interessados pelo tema do desenvolvimento de capacidades estatais para planejar a partir da lente dos desafios colocados para a burocracia em termos de capacitação técnico-operacional, assim como das aprendizagens decorrentes da decisão de uma implementação coordenada e integrada do planejamento.

Nesse sentido, consideramos que o PAC, enquanto objeto empírico e a partir da perspectiva de implementação de políticas públicas, de sua capacidade de alavancar processos mais permanentes, assim como pelos desafios que ele apresentou para a burocracia em termos estruturais e de resposta diante de circunstâncias adversas, conforme proposto por Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985), pode trazer evidências importantes, tanto para avançar, modestamente, no entendimento da teoria e da operacionalização de *frameworks* relacionados a capacidades estatais, testando seus limites; quanto para aportar alguns conhecimentos sobre a organização do Estado brasileiro para implementar o planejamento governamental – seus avanços e contradições.

Desta forma, tomaremos como balizadores analíticos os *frameworks* aqui apresentados, observando as capacidades estatais a partir da dimensão administrativa, conforme abordado pelos estudos do IPEA – competência ou habilidade do estado para efetivar objetivos oficiais e para consecução de suas políticas públicas. Neste bojo, ganha destaque a questão da coordenação como essencial para o processo de planejamento e para aprendizagem estatal. Aspectos que são investigados na presente pesquisa. Com isso, o objetivo central do presente trabalho é o de analisar o processo de implementação do PAC 1 e PAC 2, enquanto estratégia diferenciada de planejamento governamental, e discutir sua contribuição ao desenvolvimento de capacidades estatais para planejar no Brasil atual.

## CAPÍTULO 2 - PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS

### 1. Metodologia Qualitativa e Estudo de Caso

É importante lembrar que essa pesquisa se insere numa perspectiva novo institucionalista devido ao seu principal objetivo, indicado imediatamente acima: analisar o processo de implementação do PAC 1 e PAC 2, enquanto estratégia diferenciada de planejamento governamental, e discutir sua contribuição ao desenvolvimento de capacidades estatais para planejar no Brasil atual.

Essa perspectiva analítica não adota uma abordagem unicista e conforme Hall e Taylor (2003) pode situar-se no campo da ciência política, da sociologia e da economia, denominadas de institucionalismo histórico, da escolha racional e sociológico, respectivamente, buscando deslindar o papel das instituições na determinação de resultados sociais e político.

As abordagens do institucionalismo histórico e sociológico vêm sendo marcadas, sobretudo, pelo uso de pesquisas qualitativas, as quais vêm tomando corpo desde a década de 1990. A adoção de abordagens qualitativas vem acompanhada de novos parâmetros para produção de conhecimento, tais como a possibilidade de formular e testar teorias, além de compreender processos e contextos como parte constitutiva na análise dos fenômenos. Ademais, os estudos avançam no sentido de modificar o entendimento de que as pesquisas qualitativas apenas seriam adequadas para complementar lacunas de outras metodologias (estatísticas, por exemplo) (MAHONEY, 2007; BORGES, 2007).

Grosso modo, podemos dizer que as análises quantitativas buscam compreender o grau de conexão entre variáveis a partir de relações estatísticas – quantificáveis -, cuja preocupação é a busca de regularidades e o teste de hipóteses. Já as análises qualitativas estão preocupadas em entender como ocorrem alguns processos, permitindo uma compreensão mais abrangente das relações entre os fenômenos estudados e o contexto histórico no qual foram produzidos, admitindo por conseguinte certo refinamento teórico-conceitual. Assim, corroborando Mahoney<sup>32</sup> (2010 *apud*

---

<sup>32</sup> MAHONEY, James. After KKV: the new methodology of qualitative research. *World Politics*, v. 62, n. 1, p. 120-147, 2010.

AMORIM NETO e RODRIGUEZ, 2016), enquanto o primeiro grupo de análises se preocupa com as consequências das causas, o segundo grupo procura entender sobretudo as causas das consequências (AMORIM NETO e RODRIGUEZ, 2016)

Por isso, ao buscar compreender como os recursos diferenciados de planejamento, usados no âmbito do PAC 1 e PAC 2, contribuíram para o desenvolvimento de capacidades estatais para planejar, buscamos apoio na afirmativa de Mahoney, qual seja, “[...] qualitative researchers are especially capable of assessing the meaning of indicators across diverse contexts” (MAHONEY, 2007, p. 128).

De modo geral, a concretização da perspectiva de análises qualitativas se dá por meio de pesquisas comparadas ou de estudos de caso. Trabalhos recentes vêm apontando a ideia de que o limite entre essas duas técnicas tem se estreitado, permitindo a combinação e a complementariedade entre elas (YIN, 2001; COLLIER, 1993), o que tem fortalecido a viabilidade de sua utilização – estudo de caso comparado.

Em relação ao estudo de caso especificamente, seu uso tem se destacado devido a sua flexibilidade, permitindo desde o estudo de casos múltiplos até o estudo de casos únicos, inclusive, possibilitando análises de um mesmo caso em momentos diferentes do mesmo caso – *within case comparison*. Ademais, o estudo de caso é um método que pode utilizar-se de várias técnicas empregadas pelas pesquisas históricas, tais como a pesquisa bibliográfica ou análise documental, incrementadas pela observação direta e por entrevistas (YIN, 2001, p. 27). Para Yin (2001), essa é uma estratégia metodológica amplamente utilizada pelas Ciências Sociais, Sociologia e Administração Pública, que analisa fenômenos complexos e contemporâneos dentro de um contexto da vida real, cujos limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos; além de basear-se em várias fontes de evidências (YIN, 2001, pp. 32-33).

Por isso, ao buscar apreender o processo de construção de capacidades estatais para planejar no Brasil nas últimas décadas, avaliamos que a escolha por uma abordagem qualitativa, realizada pelo método do estudo de caso, permitiria uma melhor compreensão do fenômeno estudado, considerando o seu contexto histórico de produção, variável essa fundamental à perspectiva teórica mobilizada nesse estudo, possibilitando, inclusive, um melhor refinamento teórico-conceitual.



Assim, desenvolvemos um estudo de caso referente ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em seus dois primeiros momentos de realização, o PAC 1 (2007-2010) e o PAC 2 (2011-2014). O Programa foi escolhido como objeto empírico para compreensão da construção de capacidades estatais no Brasil, primeiro porque, como já indicamos anteriormente, ainda em seu início, estruturou uma série de recursos e mecanismos – humanos, orçamentários e financeiros e instrumentais –, declaradamente diferenciados do processo de planejamento clássico, assim como de outras experiências anteriores de implementação de projetos prioritários, nos permitindo analisar como ocorreu o empenho governamental para a construção de capacidades estatais. Depois porque, corroborando com a assertiva de Navarro (2016), ele foi uma das prioridades do governo, conforme podemos verificar nas mensagens presidenciais do período<sup>33</sup>; mobilizou um alto volume de recursos<sup>34</sup>; teve um caráter transversal; e, por fim, envolveu diversos atores estatais e não estatais na sua implementação.

Ademais, a literatura sobre capacidades estatais vem consolidando os estudos de caso, em sua maioria comparativos, como método relevante para apreender o fenômeno. No caso do PAC, especificamente, os estudos de caso comparados vêm sendo amplamente aplicados, sobretudo, ao se analisar os arranjos institucionais conformados para a implementação de políticas públicas, inclusive projetos/empreendimentos participantes do Programa em análise (GOMIDE e PIRES, 2014; PIRES e GOMIDE, 2015; LOTTA e FAVARETO, 2016; dentre outros).

Por último, mas não menos importante, porque ao longo do desenvolvimento do estudo observamos que o Programa ofereceu uma dupla possibilidade, por um lado, olhar as capacidades iniciais construídas para desenvolver o programa, tais como novas regras orçamentárias, criação da carreira de infraestrutura e coordenação por meio de Salas de Situação, e por outro lado, analisar as aprendizagens do processo, em termos de capacidades permanentes, ou o que chamamos aqui de *legado*.

---

<sup>33</sup> Mensagens Presidenciais enviadas ao Congresso Nacional de 2007 a 2014, que constam nos discursos oficiais de lançamento do programa (BRASIL, 2007 e 2010), e nas constantes referências feitas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) neste período. (Navarro, 2016, p. 21 e 55)

<sup>34</sup> no PAC 1 o volume de recursos estimados para o período de 4 anos foi de aproximadamente, a valores nominais, R\$ 619 bilhões (BALANÇO PAC, 2010) e no PAC 2 de aproximadamente R\$ 1,06 trilhão (BALANÇO PAC, 2014) (Navarro, 2016, p. 21)

Enfim, os fatores acima confluíram para que adotássemos uma abordagem qualitativa, tendo o método de estudo de caso único – incluindo as variações do processo em seus dois momentos de realização, assim como os mecanismos causais do processo de desenvolvimento do Programa em suas diferentes etapas - como balizador de nossas análises.

## 2. Pressupostos

### 2.1. Variáveis

Em pesquisas relacionadas a capacidades estatais a definição das variáveis dependentes e independentes é fundamental pois, conforme Gomide, Pereira e Machado (2017), a confusão entre meios (para se alcançar a capacidade) e fins (produzidos pela capacidade) é recorrente. Por isso, trazer à baila, mais uma vez, a pergunta de pesquisa: Como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) desenvolveu capacidades estatais para planejar?

Neste bojo, buscamos mostrar como a forma diferenciada de implementação do PAC em termos de capacidades iniciais construídas – nova burocracia, mecanismos de monitoramento e instrumentos de coordenação, recursos orçamentários e financeiros (novos fluxos) explicam as aprendizagens decorrentes deste processo e o desenvolvimento de novas capacidades (permanentes) para planejar. Ou seja, como os recursos e competências construídos para implementação do PAC foram transformados em ação efetiva.

A escolha das capacidades estatais iniciais do Programa como variável independente corresponde à tentativa de somar as diversas iniciativas de pesquisa sobre o Estado brasileiro, em especial a partir de 2003 com os governos Lula e Dilma. Assim, tendo o PAC como objeto empírico, são variáveis:

- a) Independentes – o contexto e as ideias norteadoras do programa (objetivos e metas) e a estrutura de funcionamento ampla e complexa, envolvendo processos de coordenação e monitoramento intensivo centralizados, abrangendo diversas instâncias e inúmeros atores estatais, apresentando-se

ao longo do estudo como uma relação integrada holística, mesmo que tardia, nos termos definidos por Perri 6 (2015)

- b) Dependente – as aprendizagens decorrentes das capacidades iniciais construídas e o legado do Programa que trata dos seus desdobramentos em termos de pessoal (criou uma burocracia estatal especializada para auxiliar na implementação dos empreendimentos), e de modificações na legislação vigente (melhorou processos legais visando maior agilidade na execução dos projetos/empreendimentos e desburocratizou procedimentos).

Nestes termos, a pesquisa visou analisar como o aprendizado do PAC levou ao desenvolvimento de capacidades permanentes do Estado para planejar, especialmente pelo exercício da capacidade de coordenação e articulação, da definição de prioridades, da criação de arranjos ágeis e flexíveis, da qualificação da burocracia, do monitoramento intensivo e da integração institucional.

## 2.2. Hipótese e questões de pesquisa

Muitas críticas são feitas ao destacamento de prioridades, como forma de planejar, a exemplo do Plano de Obras e Equipamentos (POE), do Brasil em Ação e, em certa medida, do PAC. Os autores consideram que estes arranjos não vão além de um rearranjo orçamentário, com reforço de verbas e de controles sobre a execução dos projetos ali incluídos (CARDOSO JR, 2011a, p. 178). Apesar dessas críticas, nossa pesquisa visou analisar como o PAC (que se estruturou a partir da definição de um conjunto de projetos prioritários) desenvolveu capacidades para o planejamento e implementação de políticas públicas de infraestrutura. Buscamos analisar como o PAC contribuiu para levar as ações de planejamento e implementação de políticas públicas a uma posição mais estratégica, já que alavancou outros processos mais permanentes, tais como: avanços na execução de outros programas considerados não prioritários; qualificação dos recursos humanos dos órgãos participantes do programa; criação do Regime Diferenciado de Contratação e Extensão ao PAC (RDC) - Lei nº 12.462/2011; aperfeiçoamento do Licenciamento Ambiental (LCP) - nº 140/2011 e criação da Lei nº 11.578/2007.

Por isso, como já dito, nossa hipótese inicial era que, apesar das críticas feitas à forma de planejar por meio do estabelecimento de prioridades, esses movimentos, por meio do PAC 1 e 2, auxiliaram na qualificação incremental do processo de planejamento governamental. As perguntas norteadoras da investigação ajudaram a dar o contorno da pesquisa:

- ✓ Qual o contexto econômico e político nacional no momento da criação e implementação do PAC 1 (2007-2010) e do PAC 2 (2011-2014)?
- ✓ Como foi estruturado o Aparelho do Estado com vistas ao exercício do PAC 1 e do PAC 2, em termos de recursos dispostos - força de trabalho, estrutura, recursos humanos, orçamentários e financeiros – e de atores relevantes para consecução do processo?
- ✓ Como os procedimentos diferenciados do PAC 1 e do PAC 2 - Mecanismos de Coordenação e Instrumentos de Monitoramento - influenciaram/qualificaram processos permanentes do Estado, em termos de aprendizagem?
- ✓ Quais avanços? Quais dificuldades?

### 3. Técnicas de pesquisa

A principal técnica para coleta de dados utilizada foi a análise documental, enquanto técnica que auxilia o pesquisador na compreensão de eventos passados, incluindo os atores e valores envolvidos nesses fenômenos (MAY, 2004). A análise documental abrange a utilização de fontes diversas, incluindo tanto, documentos formais – legislações, estatísticas, anais de congressos, como informais – fotos, jornais, romances. Entretanto, segundo Tim May (2004), a escolha pela utilização dessa técnica deve ser acompanhada por uma reflexão crítica acerca de suas possibilidades e limitações. Assim, exploramos, em *sites* do governo federal, tanto a legislação, quanto os documentos oficiais que fundamentaram o PAC, conforme apêndice C. Neste ponto cabe esclarecer que o levantamento de dados estatísticos sobre o programa, sobretudo no que se refere à conformação da burocracia, mostrou-se comprometido em face da indisponibilidade de dados desagregados.

Concomitante, usamos a técnica de entrevistas, pois a implementação do PAC é um processo recente, portanto, pouco documentado. Neste sentido, adotamos a assertiva de Barzelay (2003), que considera as entrevistas potentes auxiliares para:

compreender a dinâmica de um processo de política pública; melhorar as descrições analíticas dos fenômenos sociais; refinar as descrições de como e por que as situações evoluíram; fornecer dados objetivos, bem como indicar outras fontes ocultas de informações negligenciadas pelo pesquisador (BARZELAY, 2003, pp. 34-35). Assim, buscamos coletar informações sobre o PAC a partir da vivência, das experiências e das perspectivas de alguns atores envolvidos com ele, em relação às capacidades construídas para sua implementação e as aprendizagens decorrentes desta experiência, cotejando com os dados levantados com base nos documentos e literatura consultados. Para isso, adotamos a tipologia de entrevista semiestruturada como apoio ao método de estudo de caso.

As entrevistas semiestruturadas foram feitas com quatro gestores envolvidos diretamente com o caso, funcionários públicos de carreira, atualmente com atuações descentralizadas, conforme apêndice D. As entrevistas foram realizadas em dois blocos. O primeiro relacionado às credenciais dos entrevistados – nome, onde trabalha atualmente e quais funções e papéis desenvolveu no PAC 1 e/ou no PAC 2. E um segundo momento, relacionado às impressões do entrevistado, a partir da sua vivência, sobre as capacidades construídas no processo de implementação do PAC, assim como sobre o legado dessa experiência. A realização das entrevistas foi afetada pela dispersão de grande parte da equipe do Programa após a interrupção do governo Dilma Rousseff, fator este que dificultou o contato com os membros da equipe à época.

#### 4. Estratégia analítica

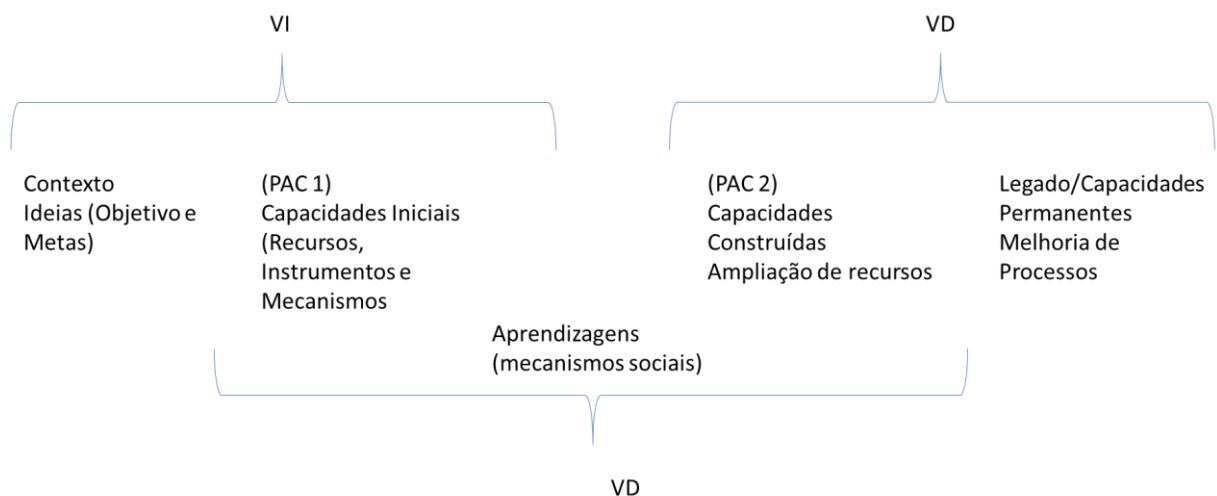
Usamos como estratégia analítica o fluxo de entendimento desenvolvido nos estudos do IPEA, com adaptações para os propósitos dessa pesquisa, conforme a seguir:

- (1) Identificação do contexto de formulação e implementação do Programa
- (2) Descrição dos objetivos e metas do PAC
- (3) Mapeamento do Arranjo Institucional do Programa: os arranjos instituídos em termos de “atores envolvidos (estatais e não estatais), das organizações e dos recursos (humanos, financeiros, tecnológicos etc.) e instrumentos (legais,

administrativos etc.) através do qual eles interagem” (PIRES e GOMIDE, 2016, p. 128); e

- (4) Discussão das aprendizagens: as aprendizagens do programa em termos de construção de capacidades permanentes para planejar (introdução de alterações e melhorias no âmbito da política, seus objetivos ou processos de gestão).

Dessa forma, seguindo o esquema a seguir, em um primeiro momento levantamos o contexto de formulação e implantação dos PAC 1 e PAC 2, diferenciando-os, assim como seus objetivos e metas nos dois momentos analisados. Em seguida, elencamos as capacidades estatais iniciais construídas para consecução do Programa, nos termos dos arranjos institucionais definidos acima (recursos humanos, orçamentários e financeiros; mecanismos de coordenação e instrumentos de monitoramento). Por fim, identificamos e discutimos as principais aprendizagens decorrentes desse processo, em termos de ampliação e melhoria de processos, considerado aqui o legado do Programa.



Esquema 2 - Modelo Analítico

Fonte: Elaboração da autora

No entanto, arranjos institucionais, entendidos como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE e PIRES,

2014, 19-20), parecem mostrar-se analiticamente mais potentes quando observados em seu processo de desenvolvimento, isto é, a partir, por exemplo, do repertório de ação coletiva, que influenciou o comportamento de um determinado grupo, conforme assertiva de McAdam, Tarrow e Tilly (2009)<sup>35</sup>.

O repertório de ação coletiva é um conceito que designa um “conjunto de conhecimentos, habilidades e símbolos que levam os grupos a agirem de determinadas formas” (ALONSO, 2012, p. 33)<sup>36</sup>. É um conceito que está associado à ideia de *performance* de “transferência políticas”. Para Tilly (2016), “muitas transferências políticas se centram em programas ou práticas específicas e envolvem deliberação consciente no ponto de chegada sobre se adotar um item e como [...]” (TILLY, *op. cit.*, 217).

Nesta seara, o autor, por um lado, esboça seis mecanismos que, isolados ou combinados, estruturariam tais transferências. São eles: a “inovação tática”, em termos de modificação de uma rotina de interação conhecida, como a substituição de símbolos não verbais por outros escritos (caso dos slogans) ao longo do século XIX; a “barganha”, em termos de negociação da *performance* – os limites de uma passeata acordados entre manifestantes e polícia – no curso da interação; a “difusão negociada”, em termos de decisão de adotar inovação tática de outro grupo, lugar e assunto; a “mediação” [*brokerage*], quando um intermediário conecta dois atores, grupos, lugares antes isolados facilitando a circulação de repertórios; a “certificação/descertificação”, uma autoridade social ou política endossa/condena a *performance*; e a “adaptação local”, modificação de uma inovação tática produzida alhures via adição de símbolos, rituais, pessoas ou conexões sociais locais (TILLY, 2016, p. 223-224).

Por outro lado, discute a estrutura de oportunidades e ameaças políticas enquanto mecanismos que envolvem a relação de forças entre autoridades, grupos ocupando cargos no Estado. É um mecanismo ativador de responsabilidades, que envolve

---

<sup>35</sup> Ver uma leitura sobre o desenvolvimento do conceito de repertório em Ângela Alonso (2012).

<sup>36</sup> É importante esclarecer que o conceito não se refere a interações baseadas em comportamentos individuais, mas às ideias que conformam os comportamentos dos grupos sociais. Ou seja, “Os repertórios não são simplesmente uma propriedade dos atores do movimento; são uma expressão da interação histórica e atual entre eles e seus opositores” (McAdam, Tarrow e Tilly, 2009, p. 24).

(a) invention or importation and (b) diffusion of a shared definition concerning alterations in the likely consequences of possible actions (or, for that matter, failures to act) undertaken by some political actor. Threat-opportunity attribution often emerges from competition among advocates of differing interpretations, one of which finally prevails. (MCADAM, TARROW e TILLY, 2001, p. 95).

Neste sentido, ao olharmos o processo de desenvolvimento do Programa, buscamos também entender como os atores agiram institucionalmente para integrar as regras inovadoras, os mecanismos e instrumentos de coordenação em busca de uma ampliação da *performace* do Programa. Por isso, propusemos, a partir da ideia de certificação e de estrutura de oportunidade e ameaças políticas, categorias já testadas nos estudos de Barzelay (2006) sobre o Brasil em Ação, uma triangulação analítica porque nos oferece maiores possibilidades de *insights* sobre como o governo foi desenvolvendo capacidades estatais para planejar a partir da experiência do PAC, além de possibilitar uma visão mais holística do processo em análise. Para isso, além de analisarmos os arranjos institucionais do Programa, discutiremos brevemente os mecanismos sociais de certificação e atribuição de oportunidade mobilizados para fazer os arranjos se movimentarem, como resultado ou motor dos tipos de coordenação horizontal adotado no âmbito do Programa.



### **CAPÍTULO 3 - PREMISSAS DO PAC: CONTEXTO E CONDIÇÕES INICIAIS**

O contexto e a descrição dos principais processos envolvidos na formulação e implementação do PAC vêm sendo amplamente explorados em diversos estudos, a exemplo daqueles aqui citados. Trazê-los, mesmo que de forma sucinta, no âmbito desse estudo, é uma outra forma de apresentar o complexo arranjo que vai se conformando para formar o PAC, enquanto estratégia diferenciada de planejamento, tendo como consequência a estruturação de vários processos permanentes, aos quais chamaremos de legado do Programa. É o que veremos a seguir.

#### **1. Contexto de elaboração e implementação do PAC**

No nosso primeiro governo, conseguimos implantar um modelo de desenvolvimento firmado na estabilidade, no crescimento do emprego e do salário, na diminuição da pobreza e na melhoria da distribuição de renda.

O desafio agora é acelerar o crescimento da economia, com a manutenção e ampliação destas e outras conquistas obtidas nos últimos anos. É hora, acima de tudo, de romper barreiras e superar limites. Por isso, estamos hoje aqui para lançar o programa de Aceleração do Crescimento. (Discurso do Presidente Lula no lançamento do PAC 1 em 28 de janeiro de 2007).

O espírito acima sintetiza o contexto de desenvolvimento e lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Naquele momento, passadas as incertezas econômicas que rodaram o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, entra em cena o PAC, em janeiro de 2007, resultado de diversas influências confluentes. O primeiro ano de governo – 2003 - é marcado por um cenário econômico negativo em diversos indicadores, os quais foram se recuperando lentamente ao longo do primeiro mandato, quando observamos uma leve recuperação do PIB, das taxas de emprego e da renda média do trabalhador. Por exemplo, “no quinquênio 2004-2008, o produto interno bruto (PIB) brasileiro apresentou incremento médio de 4,8% ao ano, o ritmo mais elevado dos últimos 25 anos” (LAMEIRAS, 2015, p. 163). Segundo estudos do IPEA (RIBEIRO *et al*, 2015), tal recuperação adveio da melhoria do ambiente econômico internacional, assim como da adoção de políticas de redução da pobreza e de reativação do mercado de consumo interno. No entanto, os avanços em indicadores sociais, sobretudo aqueles relacionados às desigualdades regionais e

sociais, caminhavam a passos lentos. Era preciso um projeto que acelerasse o crescimento, trazendo para o Presidente a determinação e “necessidade de incutir uma marca econômica em sua gestão”, voltada para questões sociais como ficou amplamente reconhecido.

Cabe ressaltar que para alguns autores a agenda econômica do primeiro governo Lula (2003-2006) foi preenchida por uma radicalização da ortodoxia fiscal (LOUREIRO, SANTOS e GOMIDE, 2011).

(...) Esta perspectiva passou a ser alterada na passagem do primeiro para o segundo governo Lula, quando pressionado pelo baixo crescimento da economia - estagnado em cerca de 2% ao ano – e pela necessidade de incutir uma marca econômica em sua gestão, iniciou-se um processo de reinvestimento gradual em infraestrutura, criando uma carteira mínima de projetos prioritários voltados para o crescimento econômico do país. (MACHADO, GOMIDE e PIRES, 2017, p.14).

Assim, o período que antecede o lançamento do PAC 1 é marcado inicialmente por uma forte crise fiscal, seguida do controle da inflação e da adoção de medidas que asseguraram a manutenção da estabilidade econômica e a retomada do crescimento, com redistribuição de renda e valorização do salário mínimo<sup>37</sup>, além da adoção de políticas públicas nas áreas industrial, de infraestrutura e social, perspectiva que vem sendo tratada nos estudos de Arbix e Martins (2010) como “ativismo estatal, sem estatismo” (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 15).

Ao mesmo tempo a sociedade brasileira vivenciava a consolidação do processo de redemocratização do país, tendo experimentado cinco eleições diretas em um ambiente de relativa segurança institucional<sup>38</sup>, resguardado pela Constituição Federal de 1988, que, por um lado, promulgou avanços no que diz respeito às garantias de direitos, mas, por outro lado, impôs desafios de coordenação e articulação de uma diversidade de atores no processo de produção de políticas públicas. No entanto, é um período marcado também por incertezas advindas de um processo de

---

<sup>37</sup> Para um maior detalhamento ver: Economia Brasileira no Período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no IPEA. (org. Fernando José da S. P. Ribeiro e outros). Brasília: IPEA, 2015.

<sup>38</sup> 1989 (Collor), 1994 (FHC), 1998 (FHC), 2002 (Lula), 2006 (Lula)

desconfiança política, marcado pelas acusações de corrupção e pelo fantasma da solicitação de impeachment<sup>39</sup>. Fato este que compromete significativamente a credibilidade, por grande parte da sociedade, do processo de implementação das políticas públicas.

Nesse cenário, o governo vê uma oportunidade nas discussões trazidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), quanto à aplicação de investimentos em infraestrutura como forma de auxiliar o crescimento econômico, o que sustentou a decisão do governo de adotar duas estratégias para organizar as ações do Estado que culminariam na criação do PAC: o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) que consistiu em investimento em infraestrutura, e o desenvolvimento de um Sistema de Monitoramento das Metas Presidenciais (SMMP), conhecido simplesmente como Metas Presidenciais, enquanto estratégia de gestão de projetos prioritários a partir do monitoramento e articulação das principais ações do governo em diversas áreas, tais como Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER); Bolsa Família, Brasil Alfabetizado etc.

Nestes termos, o PPI, criado em 2005, no âmbito do Ministério da Fazenda (MF), decorreu de uma negociação com o FMI<sup>40</sup>, cujo entendimento era que as restrições orçamentárias impostas a partir dos anos 1980 recaíram majoritariamente sobre o investimento público em infraestrutura, acarretando impacto negativo no crescimento do PIB, assim como de uma avaliação de que o Brasil precisava desse tipo de investimento para poder crescer economicamente<sup>41</sup>. O SMMP, por sua vez, consistiu no monitoramento de um conjunto de ações prioritárias, coordenado pela Assessoria Especial da Presidência da República (AESP-PR), composto de aproximadamente 100 metas, envolvendo diversas áreas de atuação de políticas públicas. Futuramente, os projetos relacionados a infraestrutura que compunham as Metas Presidenciais foram integrados ao PAC. Segundo a entrevistada 4, esse processo nasce de uma determinação do presidente de que se fizesse um método de definição política das

---

<sup>39</sup> Ver André Singer (2012).

<sup>40</sup> O acordo consistia na dedução dos investimentos primários do PPI na meta de superávit primário (NAVARRO, 2016)

<sup>41</sup> "Inicialmente, previu-se, para o PPI, um montante equivalente a 0,15% do PIB: R\$ 3,5 bilhões em 2005 e R\$ 3 bilhões em 2006. Em maio de 2007, o Poder Executivo conseguiu aprovar um Projeto de Lei que alterou a LDO do referido ano e elevou o valor do PPI para R\$ 11,28 bilhões, cerca de 0,5% do PIB. A maioria dos investimentos no PPI, em 2007, passou a integrar o PAC" (LIMA-SILVA, 2014, 38)

iniciativas prioritárias para 2004<sup>42</sup> e para outro entrevistado, [o sistema de metas presidenciais] foi a definição do que era prioritário para o Presidente dentro de cada ministério.

Ao mesmo tempo em que esses projetos eram discutidos pelo núcleo central da Presidência da República, do ponto de vista do macroprocesso de planejamento, o PPA ainda era o instrumento de ação para organizar as ações do governo, tendo como referencial o Programa Brasil em Ação e o Programa Avança Brasil, cujas debilidades já apontamos em seção anterior (pulverização de ações, *locus* de desenvolvimento com baixo empoderamento, baixa governabilidade relacionada à implementação das decisões de governo etc.). Fato este que parece ter reforçado a ideia de se trabalhar com prioridades e a partir de um arranjo institucional diferenciado.

Os anos 2003/2004 foram anos de nenhum espaço fiscal para investimento (...) em infraestrutura. Não só para infra, mas no geral. Apesar de você já ter o instrumento do PPA, onde se definem ações e programas prioritários... E aí sim, uma forma de você definir prioridades de governo sistematizadas, programáticas e ter uma amarração com o orçamento. Mas em todas as áreas a experiência é que o PPA é um conjunto muito amplo de ações e programas. Então, por mais que você tenha um órgão central como a SPI que [construa o PPA] junto com os Ministérios, ele acaba sendo sempre muito abrangente e na nossa experiência, ele não tinha, entre tantas ações e tantos programas, uma clareza do que era prioritário. Então a primeira experiência que acontece no governo do Presidente Lula, que se chama Metas Presidenciais, é exatamente essa necessidade de a partir do PPA (...) definir aquilo que do ponto de vista do presidente, eleito com um programa de governo, [é] prioridade para o acompanhamento. [Esse processo] têm duas vantagens: [A partir] de um conjunto muito grande de ações e programas você precisar fazer um recorte. Ou porque o Estado não tem todo o orçamento ou [porque] a quantidade de ações é muito grande. [Feito] o recorte no nível do PPA, é necessário fazer o envolvimento dessa instância mais alta de governo, no caso, do governo federal, e do próprio presidente, ao definir quais são as prioridades. [No caso da Metas Presidenciais] Sempre foi um processo de definição conjunta e discutida. (Entrevistado 2).

Apesar dos avanços estratégicos de tais medidas, a execução dos projetos e ações ainda esbarrava em uma série de problemas para consecução de seus objetivos, quais sejam, dentre outros: baixa capacidade de execução dos órgãos setoriais e

---

<sup>42</sup> Nestes termos é criado um grupo coordenador do processo que incluía a Assessoria Especial da Presidência (AESP/PR), a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG) e a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG/CC).

reduzida articulação entre os órgãos federais e com os demais entes federados. Tais experiências, somadas ao ambiente econômico e social em franca recuperação de indicadores, orientam a criação do PAC, enquanto “principal instrumento para a manutenção da trajetória ascendente do nível de atividade” (LAMEIRAS, 2015, p. 164), assim como, enquanto estratégia diferenciada de planejamento e gestão.

Em resumo,

Em 2005, (...) [devido ao fato de o Ministério da] Fazenda ter descoberto uma forma de ampliação dos investimentos em infraestrutura, que era a negociação que na época foi feita com o FMI, [no sentido de] poder abater da meta de superávit a despesa, o gasto com investimento, desde que esse investimento tivesse um retorno maior do que o pagamento da dívida (...), abriu um primeiro espaço [para investimento em infraestrutura, mesmo em um] momento de grande restrição fiscal. Mas tinha uma condição diferente (...) provar que os projetos que estavam ali tinham um retorno maior do que o pagamento de dívida. Então (...), e essa é uma iniciativa que nasce na Fazenda pelo viés fiscal que ela tem, na hora que a Fazenda traz essa proposta de construir um grupo de ações de investimento em várias áreas, as metas na área de infraestrutura se transformam nisso que era o PPI. (...) para se ter uma ideia, em termos de valor, eu acho que eram seis ou cinco bilhões [de reais] em dois anos, [o] que era um mundo de recursos na época (...) Então, cria a coordenação dos três Ministérios. Mas no PPI a coordenação é da Fazenda com participação da Casa Civil e do Planejamento. Foi feita uma interlocução com cada Ministério que escolhe quais são as ações que vão entrar no PPI e que passam a ter uma proteção deste ponto de vista orçamentário e financeiro, porque não tem impedimento se gastar, consegue abater da meta. Mas, com esse viés (...) não entrava qualquer coisa, entrava aquilo que podia ter retorno. [Assim] termina o primeiro governo Lula (...). [findadas] as eleições, o próprio presidente define como prioridade, para o segundo governo, um crescimento maior do país. Como estruturante. E para isso tinha que ter um investimento muito maior na área de infraestrutura, tanto para gerar emprego, renda e movimentar a economia, como para eliminar alguns gargalos que eram impedimentos do crescimento econômico. Aí se começa a pensar, dada a dimensão, [no formato do PAC] (...) O PAC quando é montado, na primeira versão, eram 560 bilhões [de reais]. Então é um salto gigantesco [de recursos]. Dessa definição dele [o Presidente] “Vou fazer um governo onde o Brasil vai mudar o patamar de crescimento, com geração de renda, emprego e etc.” [e a partir dessas] duas experiências (...) constitui então [o PAC]. (Entrevistado 2).

Dessa forma, evidencia-se que as discussões em torno da relação entre investimento em infraestrutura e crescimento econômico, assim como sobre gestão de prioridades somadas a um contexto econômico favorável são as bases que moldam o PAC, nos termos como ele foi definido. Para os dois entrevistados citados, essas ações (PPI e

SMMP) “inspiram ... antecedem e servem de experiência para o desenvolvimento do PAC”.

## 2. Objetivos e metas do PAC

Assim, em 28 de janeiro de 2007, é lançado o PAC 1, abrangendo um período de quatro anos (2007-2010) com vários objetivos oficiais que confluem para a ideia de um plano estratégico ou resgate do planejamento governamental, sendo que o objetivo mais popular nos discursos e documentos oficiais, assim como nos estudos que tratam do PAC aqui citados, é

acelerar o ritmo de crescimento da economia; aumentar o emprego e a renda e diminuir as desigualdades sociais e regionais, mantendo os fundamentos macroeconômicos de controle da inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas (BRASIL, 2007)

passando em 2009 a ter uma nova função relacionada à redução dos impactos da crise internacional com medidas econômicas anticíclicas.

Segundo o governo, a principal meta do programa até 2010 era o crescimento do PIB em 5% ao ano. Fato este que é quase cumprido, considerando seu crescimento médio em torno de 4,8 %, como dito anteriormente. Para concretizar tais objetivos, foram estruturados cinco eixos de atuação no âmbito do Programa, quais sejam: (I) estímulo ao crédito e financiamento por meio da redução de juros; (II) melhoria do ambiente de investimento; (III) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; (IV) medidas fiscais de longo prazo e (V) investimentos em infraestrutura logística e energética, incluindo infraestrutura social, como habitação, saneamento e transporte em massa; sendo esta a medida de maior peso e aquela que deu visibilidade ao que ficou conhecido com a marca PAC (BRASIL, 2007).

O foco em infraestrutura, principal elemento desse estudo, tinha por objetivos oficiais eliminar os gargalos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos que pudessem restringir o crescimento da economia; reduzir custos e aumentar a

produtividade das empresas; estimular o aumento dos investimentos privados; e reduzir as desigualdades regionais (LOTTA e FAVARETO, 2016).

Sob esse quadro, foram selecionados mais de 1,6 mil empreendimentos, organizados em três áreas de investimentos públicos (ou indução de investimentos privados) - infraestrutura logística, energética e social-urbana - que passaram a ser monitorados intensivamente com recursos garantidos, agilidade gerencial e visibilidade (LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 9), a serem executados em parceria com o setor privado ou não, com os demais entes federados e em alguns casos com a sociedade civil organizada. Dentre outros projetos, foram selecionados para compor o PAC, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF), a construção da Usina Hidroelétrica de Belo Monte (UHBM) e a Política de Revitalização da Indústria Naval (RIN). Segundo Leitão<sup>43</sup> (2011 *apud* LOTTA e FAVARETO, 2016),

mais do que a construção de novas ações, o programa buscou contemplar projetos e obras que já estavam em execução ou eram previstos pelos diversos ministérios ou empresas estatais e que deveriam ser tomados como prioridade e objeto de monitoramento contínuo, por serem centrais para o intuito de promover a aceleração do crescimento (LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 9).

De acordo com os entrevistados desse estudo, as ações foram selecionadas em parceria com os órgãos setoriais e submetidas ao presidente a partir de uma estrutura de governança, sobre a qual nos debruçaremos a seguir, baseada na gestão de projetos, conformando-se como uma ampliação da carteira de projetos e das estratégias testadas na experiência das Metas Presidenciais. Na fala de um terceiro entrevistado,

a escolha da carteira ... variava. Por que (...) tinha ali nesses órgãos [DNIT, ANTT, VALEC<sup>44</sup>] um conjunto de ideias nas prateleiras [e] tinha bastante coisa nova, mas tinha muita coisa que era do planejamento

<sup>43</sup> LEITÃO, K. O. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: PAC x o projeto de desenvolvimento para a Amazônia brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2011, Rio de Janeiro, Anais... Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

<sup>44</sup> Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (DNIT); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); A VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. é uma empresa pública, sob a forma de sociedade por ações, vinculada ao Ministério dos Transportes, nos termos previstos na Lei nº 11.772, de 17 de setembro de 2008

passado. Isso estava ali na prateleira e passava por um processo... Eles [os ministérios setoriais] discutiam e apresentavam uma carteira (...) a gente [coordenação central do Programa] fazia um “espancamento” do que era trazido em relação (...) ao custo benefício por que não havia esse estudo. (...) tinha que se discutir essa defesa. Obviamente, isso era testado com interesse regional dos governadores [prefeitos e Ministros], que compreendiam a importância daquilo no território. Então, você também usava isso para poder formar opinião sobre um determinado projeto. Na questão da infraestrutura social urbana, já havia todo um método [diferenciado] de seleção desses projetos. (...) eles apresentavam [seus projetos] e a equipe de coordenação estipulava critérios de seleção, rodadas de seleção, e testava os atributos deles. Tinham seções de “espancamento” também dos projetos [dos outros entes da federação] por que os Estados e municípios iam defender as suas carteiras lá. E o corpo ali de gestores...O corpo técnico analisava essa discussão toda e dava as suas notas e ponderava isso. [E] Subia para o GEPAC, para bater o martelo na carteira final. É claro que nessa discussão, na mesa que gerenciava o PAC, tinha representantes da própria Casa Civil, do Planejamento, da Fazenda e do Setorial. Então, isso era discutido... [O GEPAC] sabia dos limites fiscais. Sabia o esforço que ia fazer, se fazia sentido ou não. Se era isso. Então era assim que funcionava o processo de seleção. (entrevistado 3).

Somada às estratégias de políticas públicas acima elencadas, o governo lançou uma série de medidas institucionais para melhoria e aperfeiçoamento da gestão, assim como para agilização de processos. Foram elas: a criação de um método de monitoramento intensivo para acompanhamento e avaliação dos empreendimentos; o investimento na ampliação da burocracia responsável pela implementação do PAC; o estabelecimento de melhoria de processos com vistas a agilizar e facilitar a implementação dos empreendimentos; e a reorganização de estruturas administrativas.

O Programa constituiu-se, assim, como parte das políticas econômicas adotadas à época; composto de medidas intervencionistas relacionadas a aspectos econômicos e de políticas de infraestrutura, com a adoção de medidas de gestão inovadoras. Parece ter representado uma mudança de rumo na estruturação da agenda e coordenação de políticas econômicas, agora com caráter mais desenvolvimentista, as quais, segundo Gomide e Pires (2011), são aquelas “que visam, sobretudo, promover o mercado interno, a mudança estrutural da economia nacional e a inserção ativa do país no sistema internacional” (GOMIDE e PIRES, *op. cit.*, p. 27).

Em suma, o Programa representava uma nova estratégia de operação das políticas de desenvolvimento, com manutenção da política econômica de viés ortodoxo e



liberalizante adotada em quase todo primeiro mandato, como apontado anteriormente, mas com mudanças no volume e tipo de investimentos, assim como de qualificação na estratégia de planejamento e gestão.

Em março de 2010, em um ambiente econômico mais favorável e tendo como referência a experiência de gestão do PAC 1, foi lançado o PAC 2. Sua previsão também abrangia um período de quatro anos (2011 - 2014), com os mesmos objetivos e medidas do PAC 1, com modificações basicamente no aumento do volume de recursos, e consequente aumento das parcerias com os demais entes federados, assim como no reordenamento das áreas de investimentos e ampliação do entendimento sobre infraestrutura, abrangendo um leque maior de investimentos em infraestrutura social. Quais sejam:

- ✓ PAC Cidade Melhor, cujo objetivo era enfrentar os principais desafios dos grandes centros urbanos para melhorar a qualidade de vida das pessoas. Este era composto das seguintes subáreas ou sub eixos: PAC Mobilidade Urbana ou PAC da Copa, subdividido, por sua vez, em Mobilidade de Grandes Cidades e Mobilidade de Cidades Médias.
- ✓ PAC Comunidade Cidadã, cujo objetivo era aumentar a oferta de serviços básicos à população de bairros populares e garantir a presença do Estado. Este por sua vez, era dividido nas seguintes subáreas, PAC Cidades Históricas e CEUs - Centros de Artes e Esportes Unificados.
- ✓ PAC Minha Casa, Minha Vida, cujo objetivo era reduzir o déficit habitacional, dinamizar o setor de construção civil e gerar trabalho e renda.
- ✓ PAC Água e “Luz para todos”, cujo objetivo era universalizar o acesso à água e à energia elétrica no país;
- ✓ PAC Transportes, cujo objetivo era consolidar e ampliar a rede logística, interligando diversos modais (rodoviário, ferroviário e hidroviário) para garantir qualidade e segurança. Este, por sua vez, era composto do PAC 2 Equipamentos, que era, sinteticamente, a doação de máquinas aos governos municipais para abertura e melhoria de estradas.
- ✓ PAC Energia, cujo objetivo era garantir a segurança do suprimento a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas e desenvolver as descobertas no Pré-Sal, ampliando a produção de petróleo no país.

Além disso, o Programa passou a ser gerido no âmbito do MPOG, onde se criou a Secretaria do PAC (SEPAC), mantendo as lideranças e basicamente a mesma estrutura e equipe de trabalho, suportando uma carteira de investimentos de mais de 40 mil projetos, ao final do quarto ano de realização do PAC 2. Segundo Pires (2015), no nível de direção superior, estava o secretário, subordinado à ministra do Planejamento, e seus assessores diretos. Em seguida, existiam cinco diretorias (quatro em áreas temáticas de infraestrutura e uma na área de gestão de sistemas e informações). Em média, cada diretoria, tinham duas coordenações-gerais, com aproximadamente, dois técnicos auxiliares (PIRES, *op. cit.*, p. 200-201).

### 3. Premissas do Programa 1: Recursos Orçamentários, Financeiros e Humanos Diferenciados

#### 3.1. Capacidade Orçamentaria e Financeira

Além da garantia de apoio político e institucional na gestão de prioridades, o Programa contou com um elemento fundamental à sua realização que foi o arranjo orçamentário e financeiro, boa parte instituído ainda no âmbito do PPI, como vimos anteriormente, em termos de fonte e fluxo de investimentos, que assegurou a governança na consecução do Programa.

Os investimentos eram oriundos do Orçamento Geral da União (OGU); do orçamento das estatais; dos bancos públicos, a exemplo dos financiamentos habitacionais da Caixa Econômica Federal - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) -; das empresas privadas; além de contrapartidas de estados e municípios.

Os investimentos do governo federal, dos estados e dos municípios foram alocados no PAC 1, conforme os eixos de investimentos citados anteriormente, os quais podem ser visualizados na tabela a seguir. Os investimentos públicos diretos – OGU - vinham do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) (52,5 bilhões de reais) e demais fontes (15,3 bilhões de reais), totalizando 67,8 bilhões de reais (Medidas Institucionais do PAC, Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010, GOVERNO FEDERAL 22 de Janeiro de 2007, p. 7 e 8).

Tabela 1 - Recursos Totais Previstos para o PAC 1 (Investimentos públicos direto + Estatais Federais + Demais Fontes)

Eixo/área	Recursos previstos (2007) - em R\$	Recursos reajustados (2010) <sup>45</sup> - em R\$
Logística	58,3 bilhões	81,6 bilhões
Energia	274,8 bilhões	300,1 bilhões
Infraestrutura social e urbana	170,8 bilhões	275,7 bilhões
Total	503,9 bilhões	657,4 bilhões

Fonte: Elaboração da autora com base nas apresentações: Medidas Institucionais do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010, GOVERNO FEDERAL 22 de Janeiro de 2007, p. 7 e 8) e O Modelo de Gestão do PAC, Maurício Muniz, SEPAC – Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (ver apêndice C).

Para o PAC 2 a previsão de investimentos, inicialmente, era da ordem de 708,4 bilhões de reais até 2014 passando para 1,104 trilhão de reais até 2013. Para uma melhor visualização do volume e evolução do orçamento envolvido nos PACs 1 e 2 ver anexos A e B, previsão orçamentária por eixo de investimento e percentual de execução para o programa em suas diferentes fases.

O importante a reter desta breve descrição é a magnitude e evolução dos investimentos a serem aplicados e monitorados. Como resume Navarro (2016),

(...) no PAC 1 o volume de recursos estimados para o período de 4 anos foi de aproximadamente, a valores nominais, R\$ 619 bilhões (BALANÇO PAC, 2010) e no PAC 2 de aproximadamente R\$ 1,06 trilhão (BALANÇO PAC, 2014) (NAVARRO, *op. cit.*, p. 21).

Além disso, um diferencial importante para o Programa foi a decisão, construída ainda no âmbito do PPI, que trata do não contingenciamento dos recursos orçamentários para os empreendimentos componentes do Programa, garantindo o fluxo financeiro

<sup>45</sup> Destes, 91,4% tinham sido executados até dezembro de 2010 (Apresentação do Secretário do PAC, Maurício Muniz, na 1ª Jornada Internacional de Gestão Pública. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/apresentacoes>. Consultado em 30/11/2017)

para sua execução, assim como a liberdade do Executivo em cancelar ou realocar 30 % dos recursos entre as ações do Programa.

A partir de 2007, as leis orçamentárias estabeleceram a possibilidade do remanejamento de até 30% do montante total de todas as dotações do Tesouro Nacional constantes do Programa. Isso significa que o Executivo pode remanejar quase um terço do total orçado para o conjunto das programações do Programa, sem a necessidade de autorização legislativa em cada caso. Essa autorização, dada na Lei do Orçamento Anual para a gestão das programações orçamentárias do PAC, mudou a lógica das flexibilidades do orçamento praticadas. Até então, os regramentos permitiam os remanejamentos entre as dotações do mesmo órgão. A premissa era a de uma gestão orçamentária fragmentada, distribuída por vários ministérios. Com o PAC passou-se para a lógica da gestão do orçamento integrada numa carteira de investimento e com a coordenação do núcleo central do governo (GEPAC) (NAVARRO, 2016, p. 54)<sup>46</sup>

Para os autores, esse arranjo orçamentário e financeiro permitiu maior fluidez e agilidade na execução dos projetos, garantidas ainda pela mudança nas regras de transferência obrigatória de recursos para estados e municípios, visando assegurar o planejamento por parte dos governos subnacionais e reduzir o tempo de desembolso do pagamento das obras de saneamento e habitação pela Caixa Econômica Federal. As transferências orçamentárias, no âmbito do PAC, consistiam no repasse de recursos para Estados e municípios, mesmo que estes estivessem inadimplentes em relação ao pagamento de algum tributo, empréstimo ou financiamento, ou com pendências na prestação de contas. Com a alteração da Lei, tais transferências deixaram de ser formalizadas por meio de convênios e contratos de repasses, adotando-se os Termos de Compromisso, com regras simplificadas, tanto em relação à execução, quanto à prestação de contas, regulamentadas pelo Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007 e pela Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011 e EM Interministerial nº 00123/2007 - MF/MP/C. Civil-PR.

---

<sup>46</sup> Ainda segundo Navarro (2016), o Congresso Nacional alterou na LOA de 2016 esse dispositivo orçamentário, retirando do programa a possibilidade de remanejamento de 30% do valor total do programa, passando a vincular os remanejamentos apenas em cada subtítulo da ação orçamentária, reduzindo a flexibilidade orçamentária e implicando numa maior negociação com o Congresso. (NAVARRO, *op. cit.*, p. 55)

Apesar das controvérsias, à época, sobre a legalidade dessa última medida<sup>47</sup>, as quais não são foco de análise desse estudo, segundo o entrevistado 2 tais regras orçamentárias e financeiras foram a garantia de que os projetos poderiam avançar em todos os seus estágios de execução e fonte de forte empenho e mobilização técnica, não apenas por parte dos ministérios, mas também por parte de Estados e municípios.

Os resultados do Programa em termos de metas financeiras são difíceis de resumir em poucas linhas, os quais também são fonte de controvérsias por grande parte da imprensa e pelo próprio Tribunal de contas da União (TCU). Mas, considerando que o nosso foco de análise não são os resultados propriamente ditos, importa salientar que

até outubro de 2014, 91,3% de todo o investimento previsto para o período 2011-2014 havia sido realizado, com uma previsão de alcance de 96,5% de execução previsto até o final daquele ano, atingindo um volume global de R\$ 1,066 trilhão investidos em projetos nas áreas de transportes, energia, desenvolvimento urbano e social (PIRES, 2015, p. 186).

Em resumo, calculamos que a estratégia de alterar a forma de medir o resultado primário, ainda no âmbito do PPI, somada às medidas adotados no PAC relacionadas à flexibilidade de remanejamento de 30% no valor total do programa e mudança na regra de transferências orçamentárias para Estados e municípios permitiram ao Estado mobilizar um alto volume de investimentos, como podemos observar nos gráficos abaixo.

---

<sup>47</sup> <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,transferencia-obrigatoria-para-obras-do-pac-causa-polemica,48603>

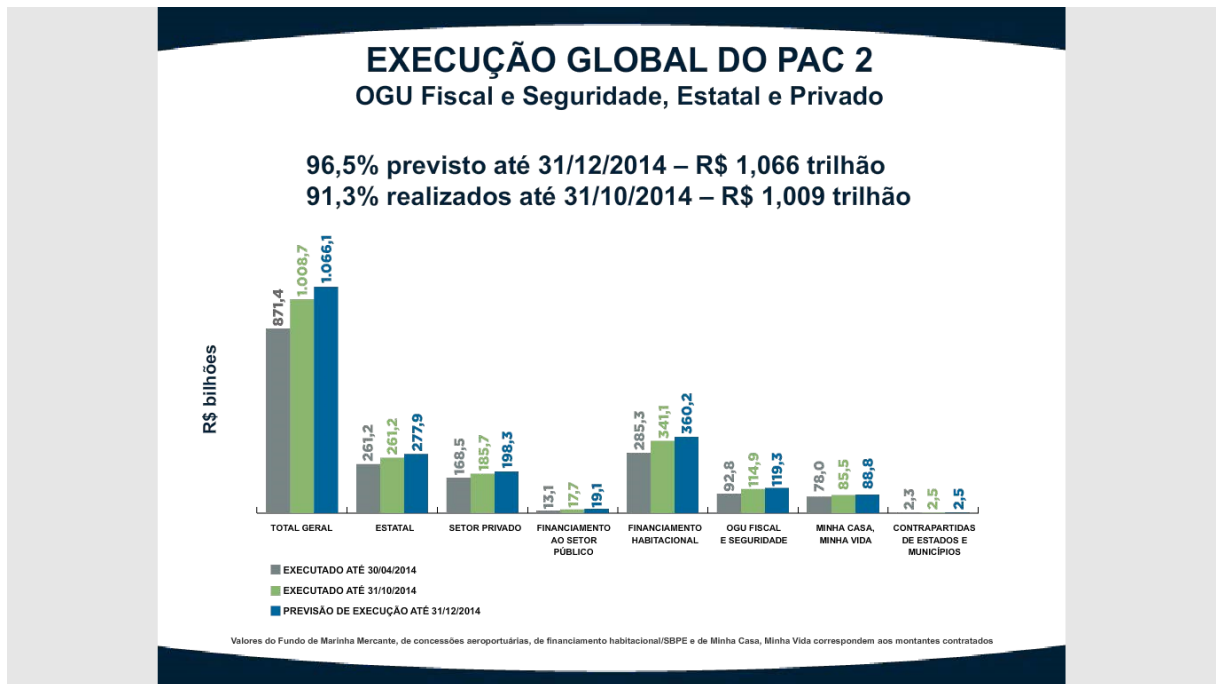


Gráfico 1 - Execução Global do PAC 2 – OGU Fiscal e Seguridade, Estatal e Privado

Fonte: Apresentação Balanço de 4 anos do PAC 2

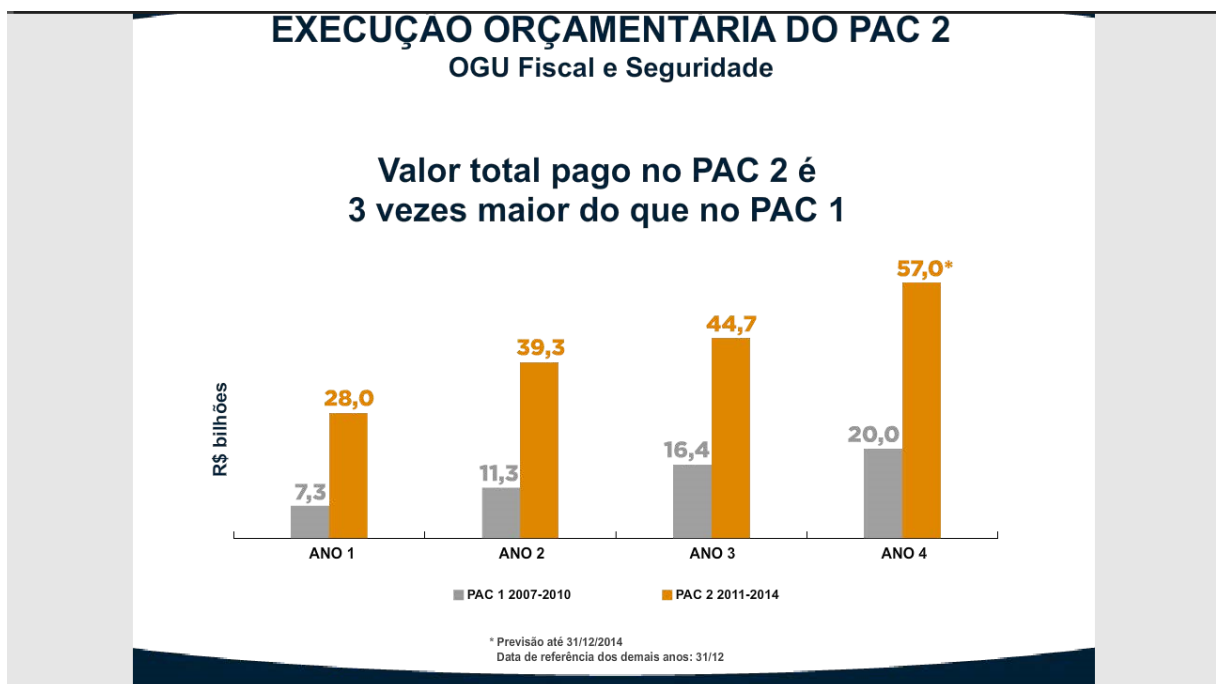


Gráfico 2 – Execução Orçamentária do PAC 2

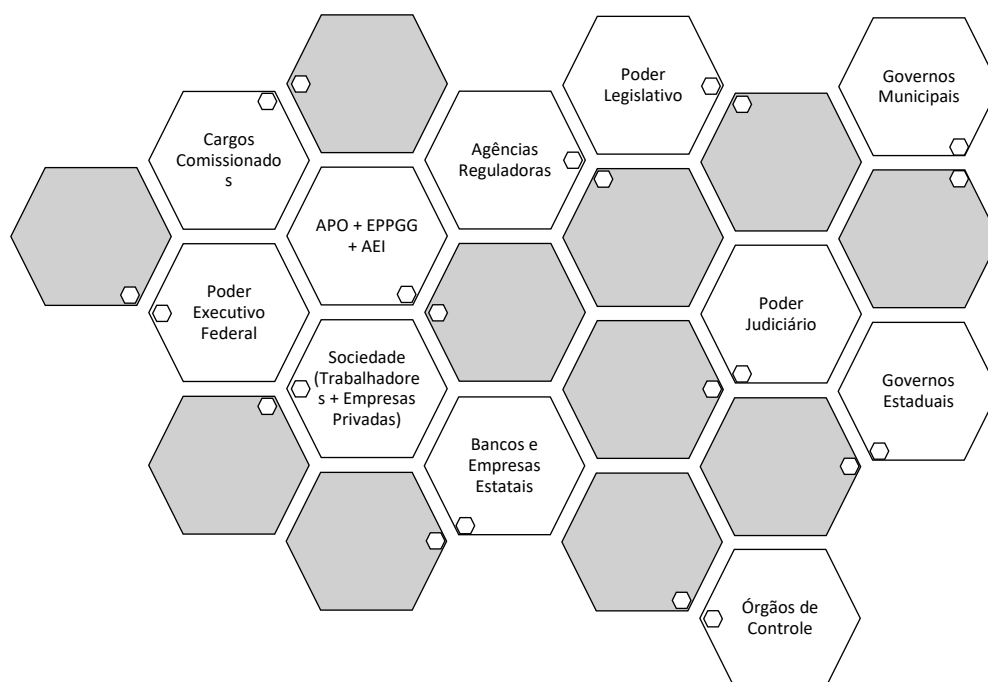
Fonte: Apresentação Balanço de 4 anos do PAC 2

Os recursos mobilizados pelo Estado são considerados nesta pesquisa as bases materiais para o desenvolvimento de capacidades estatais para a produção, desenvolvimento e implementação de políticas públicas, no nosso caso acelerar o crescimento – objetivo declarado do Programa. O gráfico 1, ilustra o resultado da estratégia descrita acima para aumentar os investimentos a partir de diversas fontes, estatais e privadas. O gráfico 2, por sua vez explicita a capacidade do Estado em expandir e executar seus próprios recursos – OGU Fiscal e Seguridade - ao longo do período estudado.

### 3.2. Capacidade Burocrática

No entanto, como já dissemos, os arranjos não se movem sozinhos, e para dar concretude a todo esse processo foi estruturada uma rede burocrática, seja nos órgãos centrais, seja nos órgãos setoriais, sobretudo aqueles da área de infraestrutura.

Cabe ressaltar que, além da burocracia central, composta por servidores alocados na Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Ministérios setoriais, o programa envolveu uma série de atores não estatais - empresas privadas; associação de empresários e de trabalhadores, assim como da sociedade civil, além daqueles pertencentes aos órgãos de Licenciamento Ambiental e de Controle Interno e Externo, assim como as empresas estatais, os bancos públicos e o Congresso.



Esquema 3 - Rede de atores envolvidos no programa

Fonte: elaboração da autora

Feita esta digressão, voltemos à conformação da burocracia do Executivo Federal responsável por desenvolver o PAC em suas diferentes fases. Tanto a burocracia central, quanto a setorial era composta, segundo Pires (2015), em sua maioria, por servidores de carreira (aproximadamente 90%) e a seleção desses envolvia a análise de currículo e entrevistas (PIRES, 2015, p. 200 – 201). Em geral, tais servidores pertenciam às carreiras de especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), analista de planejamento e orçamento (APO), empregados da Petrobrás, servidores dos órgãos de infraestrutura, dos órgãos estaduais e ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS).

Ademais, em face da identificação de defasagem de pessoal na área, foi criada a carreira de Analista em Infraestrutura (AIE), regulamentada pela Medida Provisória (MP) 389/2007, convertida na Lei nº 11.539/2007, atualmente, composta por 1200 cargos de analista de infraestrutura e 184 cargos isolados de especialista em infraestrutura Sênior, conforme EM nº 00202/2007/MP. Brasília, 30 de agosto de



2007<sup>48</sup>. Tal quantitativo foi alcançado em 2013, com o aumento do quantitativo inicial; no período foram realizados três concursos.

Segundo o entrevistado 3,

[O grupo que compunha a estrutura do PAC era] preponderante de gestores, 70% eram gestores (pertencentes à carreira EPPGG); depois acho que foram incorporados analistas de planejamento e orçamento, ingressados num concurso mais recente. (...) Depois, nós tivemos alguns analistas de infraestrutura, integrantes da nova carreira criada. Alguns foram para o PAC. Tinha também [somente cargos comissionados], mas eu acho que eram minoria. Tinha gente de carreira [dos Estados] que estava cedido.

Segundo o entrevistado 2, em relação aos órgãos setoriais, a estrutura da força de trabalho e o recrutamento acontecia de diversas formas, de acordo com as características de cada órgão. Em geral, eram servidores de carreira ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior (DAS).

Ressalte-se que, ainda, como parte da ampliação da capacidade burocrática para a área de infraestrutura,

no âmbito das agências reguladoras, novos concursos de diversas carreiras foram realizados desde o ano de 2005. As empresas públicas do setor de infraestrutura também tiveram seus quadros renovados, tais como a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), que recrutou novos empregados em concursos realizados em 2011, além de terem sido criadas novas empresas, tais como a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e a Empresa de Planejamento e Logística (EPL). Esse movimento de recomposição da burocracia em áreas estratégicas sugere a inserção dos investimentos em infraestrutura na agenda central de governo, organizada pelo PAC e, mais recentemente, pelas concessões de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos pelo Programa de Investimentos em Logística (PIL) (FREIRE *et. al.*, 2016, p. 23).

Cabe destacar, que um dos principais legados do programa, citado pela literatura aqui elencada, assim como pela maioria dos nossos entrevistados, é a criação da carreira de analistas de infraestrutura. O principal argumento para sua criação foi a superação

---

<sup>48</sup> Lembrando que em 2005 foi criada a carreira de Analista de Infraestrutura em Transportes (AIT) regulamentada pela Lei nº 11.171/2005

dos gargalos de infraestrutura que provocam sérios entraves ao desenvolvimento do país, conforme observamos na EM nº 00202/2007/MP. Brasília, 30 de agosto de 2007, bem como a previsão do aumento considerável de disponibilidade de recursos para o setor, seja por meio do Plano Plurianual (PPA), seja por meio do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) ou, ainda por meio do PAC. Segundo o entrevistado 1,

[os ingressantes da carreira de infraestrutura] deram um bom gás para tocar projetos. Para ser gerente de projetos nos Ministérios. (...) [Eles entram e vão] para o Ministério de Transportes, Secretaria de Portos, tocando projeto. (...) A carreira é um legado bastante importante.

A carreira de analistas de infraestrutura foi criada desde o início do programa com as seguintes características: integra as carreiras do ciclo de gestão; tem caráter transversal; requer nível superior e ingresso por meio de concurso e prova de títulos; para o cargo de especialista sênior, exige experiência de doze anos no exercício de atividades de nível superior, correspondente ao exercício de atribuições equivalentes ao do cargo. (Lei nº 11.538/2007, MP nº 407/2007, Lei nº 12.857, de 2013).

A carreira é composta de dois cargos: analista de infraestrutura, de nível superior, com atribuições voltadas às atividades especializadas de planejamento, coordenação, fiscalização, assistência técnica e execução de projetos e obras de infraestrutura de grande porte; e especialista em infraestrutura sênior, de nível superior, estruturado em classe única, com atribuições de alto nível de complexidade voltadas às atividades especializadas de planejamento, coordenação, fiscalização, assistência técnica e execução de projetos e obras de grande porte na área de infraestrutura. Os ocupantes dos cargos devem ser lotados em órgãos da administração pública federal direta com competências relativas à infraestrutura viária, de saneamento, de energia, de produção mineral, de comunicações e de desenvolvimento regional e urbano. A estrutura salarial da carreira corresponde às carreiras do ciclo de gestão, conforme depreende-se da tabela disponível no anexo C.

Assim, desde o início do Programa é conformada uma rede de atores para enfrentar o desafio de analisar (projetar, testar, avaliar etc.) e coordenar os processos de formulação e implementação do Programa, além de articular os atores internos e externos, tanto no Centro do Governo, quanto nos órgãos setoriais. Para isso, são

recrutados um conjunto de servidores das principais carreiras do Governo Federal, assim como é criada uma carreira específica para a área de infraestrutura. Então, inferimos ser uma rede qualificada; recrutada, em grande parte, por meritocracia; orientada para resultados e com capacidade para planejamento e gestão estratégica, gestão de projetos e programas etc.

Da mesma forma que os recursos orçamentários e financeiros, o estabelecimento de um novo arranjo burocrático também foi considerado uma outra base material para o desenvolvimento de capacidades estatais para a produção, desenvolvimento e implementação de políticas públicas, no nosso caso com vistas a acelerar o crescimento – objetivo declarado do Programa. A literatura aqui analisada considera que esses são importantes instrumentos para ativar os mecanismos de coordenação governamental, tema sobre o qual nos debruçaremos a seguir.

#### 4. Premissa do Programa 2: Capacidade de Coordenação e Articulação

Para promover a articulação entre os recursos orçamentários e financeiros, os atores internos (recursos humanos) e externos ao Executivo, e implementar as novas regras de operacionalização dos projetos prioritários, foi desenvolvida uma estrutura de gestão capaz de articular e coordenar ambientes complexos. Segundo o entrevistado 2, a articulação se deu com o objetivo de

discutir os problemas, (...) [fazer o] acompanhamento sistemático [dos projetos], onde o objetivo principal era ver as dificuldades na implementação, (...) discutindo em conjunto quais eram as restrições e quais as providências para eliminar essas restrições (...).

Esse arranjo institucional era liderado por uma Secretaria Executiva e composto de diferentes níveis de decisão e funções, quais sejam: o Comitê Gestor do PAC (CGPAC), o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), diversas Salas de Situação temáticas e as Unidades do PAC nos Ministérios Setoriais. Segundo Machado, Gomide e Pires (2017),

A Secretaria Executiva foi ocupada inicialmente pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil, incluindo a participação das Secretarias do Tesouro Nacional (STN) e de Política Econômica (SPE), ambas ligadas ao MF, e da Secretaria de Orçamento Federal – SOF e da SPI, ligadas ao MPOG (MACHADO, GOMIDE e PIRES, 2017, p. 22).

A Secretaria Executiva coordenou o processo de seleção, monitoramento e avaliação dos empreendimentos que comporiam a carteira do PAC, coordenação esta que passou a ser da Secretaria do PAC (SEPAC), quando o Programa foi transferido para o MPOG, em 2011. Tal coordenação funcionou sempre de modo tripartite, estando presentes no arranjo a Casa Civil, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

As Salas de Situação, por sua vez, tinham como principal objetivo difundir a cultura de priorização e de responsabilização, além de oferecer transparência de informações por meio de balanços quadrimestrais. Elas eram dispostas por temáticas, conforme Lima-Silva (2014) informa: PAC 1 - Medidas Institucionais; Rodovias; Portos e Hidrovias; Ferrovias; Aeroportos; Recursos Hídricos; Habitação; Saneamento; Metrô; Energia e Petróleo; Gás e Combustíveis. PAC 2 – Rodovias e Ferrovias; Portos e Hidrovias; Aeroportos; Recursos Hídricos; Prevenção de Riscos; Habitação; Saneamento; Mobilidade Urbana; Energia e LTP; Petróleo e Gás; Creches, Pré-escola e Quadras; UPA E UBS; Praças; Pavimentação; Cidades Históricas.

O fluxo de monitoramento e decisão funcionava com base em quatro pontos de decisão, em níveis diferenciados, conforme figura abaixo:

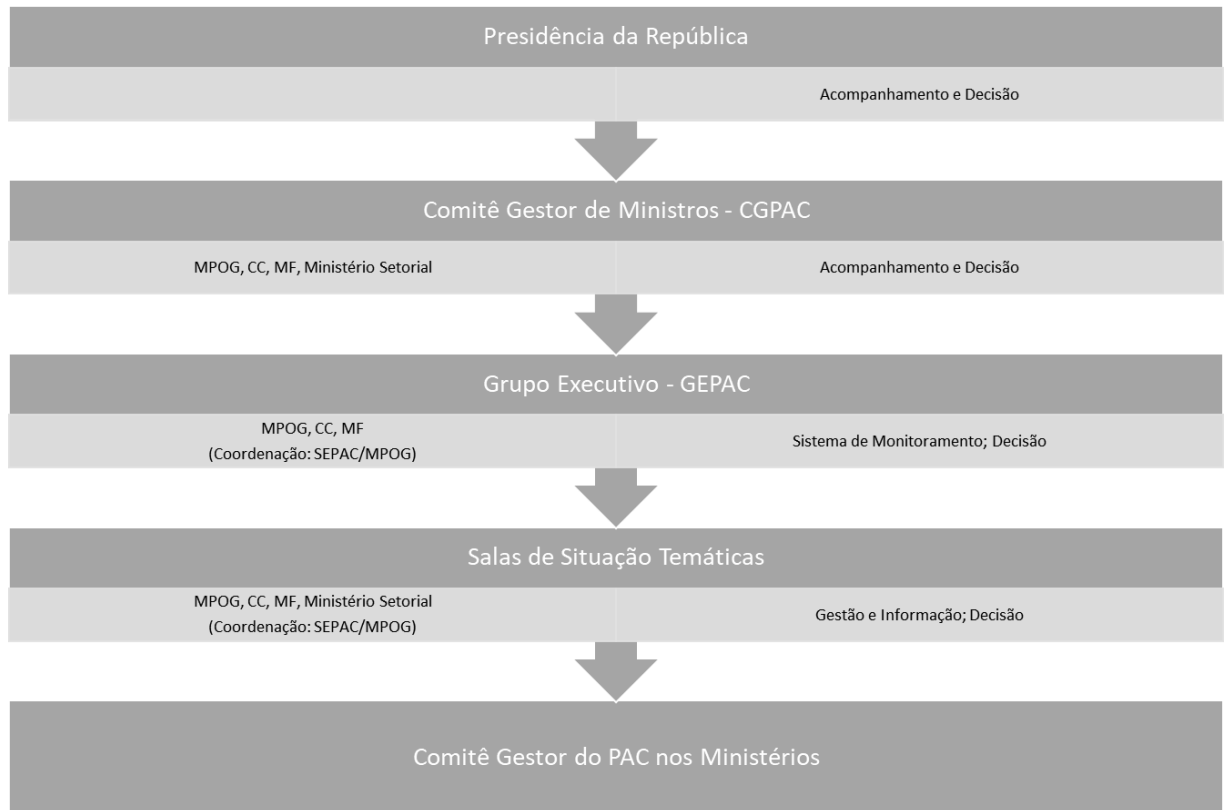


Figura 1: Arranjo Institucional do PAC

Fonte: Elaboração da autora com base nos relatórios de acompanhamento do PAC

Amparada por este arranjo a Presidência da República fazia o acompanhamento de todos os projetos envolvidos no PAC e tomava as decisões finais em relação ao Programa. Segundo o entrevistado 2,

[o Presidente] sempre acompanhou de perto. Tanto a definição das metas, quanto o monitoramento [dos projetos]. Assim, desde a época das Metas Presidenciais, além de ter participado da [sua] definição junto aos Ministros, ele fazia mais ou menos mensalmente o acompanhamento de como [as metas] estavam andando, [inicialmente] por meio de sua assessoria, em 2003, e depois, quando houve uma reestruturação dos órgãos da Presidência, que separou a Casa Civil – a quem coube a função de articulação política, Congresso e Federativa e [função] mais interna do governo, de analisar os atos e de fazer monitoramento da ação de governo.

Abaixo da Presidência, estava o Comitê Gestor de Ministros (CGPAC), composto pelos titulares do MPOG, MF, CC e Ministérios Setoriais. Para o entrevistado 2,

envolver os ministros setoriais diretamente no processo foi uma diferença fundamental em relação às experiências de priorização de ações vividas anteriormente. Para ele,

a diferença é que no PAC não foi tirada a responsabilidade do Ministro (...) Que na minha avaliação foi um dos problemas tanto do Brasil em Ação quanto do Avança Brasil, até talvez mais do Avança Brasil. (...) Na hora que se elege um Gerente do Programa e esse Gerente é nomeado pelo Presidente da República, pode-se tirar a obrigação do Ministro. Se ele não se envolver e achar que aquilo não é importante, diz “Não é um problema meu.” Então essas agendas que muitas vezes se criam nos Ministérios, muitas vezes próprias do Ministro e não do governo ou do Presidente, ficam até certo ponto liberadas. Na verdade, aquilo que é prioridade do Presidente não fica prioridade das instituições que executam. [O ministro] toca a agenda dele e não toca a agenda do Presidente. Então, com o PAC eu acho que de várias formas se elimina isso. É o Ministro que vai prestar conta para o Presidente. É o Ministro que vai prestar contas para a imprensa [na época dos] balanços. [Durante] três meses teve um processo intenso que eu acho que é resultado, de um lado, do amadurecimento dos Ministérios e, [de outro lado], dos próprios PPAs. O governo conseguiu pactuar desde os técnicos até o Ministro sobre quais eram as ações que estariam incluídas no PAC. Mas a hora que se faz isso, cria-se algo que engessa o Ministério definindo “as ações principais... São para essas que eu vou garantir orçamento e recursos financeiros.” Que têm que acontecer. Mas é importante ter envolvido o Ministro na escolha delas.

Assim, o CGPAC era uma instância de decisão composta pelos Ministros dos órgãos centrais e dos setoriais. A esse grupo cabia a função de coordenar - acompanhar e supervisionar – as ações do PAC, gerenciar o processo de desenvolvimento dos empreendimentos de modo global, atuar sobre os problemas de maior complexidade (convocando, ocasionalmente, o ministro setorial da área envolvida), tomar decisões mais robustas (por exemplo, avalizando os projetos que deveriam entrar ou sair da lista a ser monitorada) e acionar a Presidência da República para tomada de decisão.

Abaixo dessa instância, estava o Grupo Executivo (GEPAC), composto pelos Secretários Executivos e Secretários Nacionais das principais secretarias do MPOG, MF, CC, que sob coordenação da SEPAC/MPOG, assumia as funções de coordenar as Salas de Situação; ao Grupo Executivo cabia também estabelecer metas e acompanhar a implementação geral dos empreendimentos e resolver problemas de média dificuldade. O grupo foi instituído enquanto piloto do Sistema de Monitoramento que tinha como principal mecanismo de coordenação as Salas de Situação (15

temáticas específicas no PAC 2), as quais segundo o entrevistado 1, eram compostas de

duplas de monitoramento que tocavam as Salas de Situação em nível mais tático. (...) As duplas agregavam, reuniam as informações, tomavam as decisões que podiam tomar ali e, as que não podiam, subiam para a Subsecretária, que consultava o Comitê Gestor e o Comitê Executivo. Se fosse uma decisão muito importante, consultava a Ministra e convocava os Ministros para tomar as decisões. Mas, boa parte das decisões eram tomadas nas Salas de Situação, apesar de subir bastante, pelo menos para o nível da Subchefe para ela atuar com os Secretários das pastas específicas e, muitas vezes, com os governadores, com os prefeitos. Isso era bem comum. Então, a gente tinha o balanço periódico da Sala de Situação, mas vez ou outra ia para o território e aí fazia uma reunião mais específica com os atores locais. Isso era bem comum. (...) Por exemplo, as obras portuárias, quando a gente começou a fazer – a desenhar as dragagens de portos, não se podia pensar individualmente em cada obra porque se estava basicamente desenhando uma indústria nova, que estava desativada. Então a gente também trabalhava muito com a Marinha Mercante, sobre o conteúdo nacional. “Faz sentido a gente fazer isso?” “Tem uma pressão dos fazedores de aço de fora”. Quando saía [da competência do] monitoramento de um empreendimento, a gente tinha que ampliar essa discussão. Mas em geral a nossa rotina era da Sala de Situação, do monitoramento – [ver se a obra] está atrasada ou se não está atrasada. (...) geralmente vinham [para as discussões na Sala de Situação] os órgãos responsáveis pela obra, [por exemplo], o presidente da Transurb, o Ministério dos Transportes e um aparato de órgãos meios - Fazenda, Tesouro, Planejamento. Sempre vinham todos...

Então tem um grande ganho que não era só o destaque orçamentário, era justamente esse [a discussão dos gargalos] - “faltou a liberação da obra” ou “está com o licenciamento atrasado”, trazia também para a Sala de Situação os atores e ali era muito bom tirar o telefone sem fio e deixar muito bem documentado o que você precisava fazer. Um grande ganho que acelerava a obra era esse. Destruar os pontos que costumeiramente travavam.

Ainda sobre o tema, a entrevistada 4 diz que, o modelo das Salas de Situação era replicado, tanto com os órgãos ambientais, mesmo quando descentralizados, quanto com os Estados e os municípios envolvidos na realização de algum empreendimento do Programa.

Nas Salas de Situação tinham assento o MPOG, MF, CC, Ministérios Setoriais e outros órgãos federais, a depender do assunto, sempre sob coordenação da SEPAC/MPOG. Como afirmou o entrevistado 2, “dependendo do assunto é que eram chamados os outros órgãos envolvidos no processo de execução - IPHAN, IBAMA,

ICMBIO”. Este fórum servia como espaço de discussão sobre o andamento dos projetos, de identificação e resolução de problemas, de acompanhamento e detalhamento do cronograma das obras, assim como de encaminhamento das decisões mais difíceis para instâncias superiores. Registre-se, ainda, a existência de Comitês/Unidades do PAC nos ministérios, cuja função era organizar informações e repassar para as Salas de Situação, além de alimentar o SISPAC<sup>49</sup>, implantado em 2008.

O SISPAC, instituído pelo Decreto nº 6.394, de 2008, era gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e nele eram cadastrados os empreendimentos, com vistas à liberação de recursos, assim como a solicitação de autorização de empenho. O sistema era alimentado pelos ministérios setoriais, que, segundo o mesmo entrevistado 2, não tinham obrigação de usá-lo corriqueiramente, estando cada órgão livre para adotar o sistema que mais lhe aprouvesse.

Além das instâncias anteriormente tratadas, o Programa conformava grupos temáticos de discussão, alguns envolvendo os órgãos de controle, outros envolvendo atores não-governamentais ou empresas estatais etc. Inclusive, como afirmou o entrevistado 2, com o TCU foram estruturados relatórios específicos e formas de acompanhamento diferenciadas.

Inicialmente, o CGPAC, monitorou “1.646 ações, sendo 734 estudos e projetos e 912 obras, que representam 55,4% do total” (BRASIL, 2007, p.2). Ao final de quatro anos, o CGPAC ampliou consideravelmente o número de ações monitoradas, conforme a seguir: dezembro de 2009, 2.471 ações monitoradas; abril de 2010, 2.483 ações monitoradas e outubro de 2010, 2.561 ações monitoradas. Cabe esclarecer que esse crescimento se deve, em parte, ao desmembramento dos projetos (BRASIL, 2010, p. 45).

Ainda conforme o entrevistado 2, os aspectos a serem monitorados eram: os resultados finalísticos - metas físicas e prazos, a execução orçamentário-financeira, os resultados processuais – marcos legais, normativos, organizativos, técnicos/cognitivos, os potenciais riscos e oportunidades, as tarefas e responsabilidades. O modelo de monitoramento seguia a mesma lógica da seleção

---

<sup>49</sup> Segundo Pires (2015), além do SISPAC, o programa era operado a partir de dois outros sistemas, o SGI e o SAM. (PIRES, *op. cit.*, p. 190)



dos projetos, observando-se se eles eram estruturantes, eliminavam gargalos que impediam o crescimento econômico e social do país, desenvolviam o setor e eram factíveis.

Nesta perspectiva, eram observadas as dificuldades e as providências, tendo como suporte uma estrutura de sinalização, a qual segundo o mesmo entrevistado, funcionava da seguinte forma: verde - não tem restrição; amarelo – tem restrição de grau médio, buscando sempre definir o que é grau médio; vermelho - grande restrição. No caso de haver restrições convocava-se todos os atores envolvidos, que tinham contribuições ou que podiam ser o causador daquela situação. Por isso, em vários momentos foram criados diversos grupos específicos, por exemplo para lidar com problemas indígenas, povos atingidos por barragens, ou para cuidar da relação entre empresários e sindicatos etc.

Em alguns momentos a gente fez também algumas ações, nesse sentido com os próprios sindicatos dos trabalhadores. (...) Com um conjunto grande de obras, principalmente de hidrelétricas, fora dos centros urbanos, começou a ter uma série de movimentos de depredação e destruição de canteiros. Os sindicatos acusando as empresas de aproveitar o *boom* do PAC para superexplorar a mão de obra e que isso que estava gerando a revolta. E do outro lado os empresários acusando os sindicatos de estarem aproveitando aquele momento também de *boom* para pressionar e ter ganhos. [Quando] se identifica que isso passa a ser um problema, [o time] passa a trabalhar de forma transversal. Isso também foi um dos momentos [de trabalho nos grupos de discussão] (...) Não era só agenda empresarial. Tudo o que envolvesse [gargalos para consecução dos empreendimentos eram tratados pela coordenação do Programa].

Enfim, tal configuração aponta fortes evidências de desenvolvimento, sobretudo para o Centro do Governo, de capacidades de coordenação e monitoramento de extensos volumes de recursos e projetos prioritários, assim como de articulação de diversos órgãos envolvidos no processo de planejamento e implementação do Programa. Segundo o entrevistado 1,

[É] um modelo ótimo de governança para programas desse tipo, de resultados esperados de curto prazo, intensidade e priorização. Então você une um grupo que não é especialista no tema, mas que vai tocar aquilo como se fosse a maior joia da coroa e aquilo vai ter trânsito da área técnica para a tomada de decisão de uma maneira muito rápida, com uma entrada muito fácil em qualquer nível dos Ministérios. Então,

por ser Casa Civil era muito fortalecido. Quando eu fui para [outro ministério] fazer isso, eu não conseguia com alguns Ministérios fazer do mesmo jeito.

O monitoramento das ações realizadas por Estados e municípios seguia a mesma lógica, muitas vezes usando o modelo da Caixa Econômica Federal. No entanto, o acompanhamento era feito de forma mais fluída devido à grande quantidade de ações.

No primeiro momento, (...) se definiu o montante de dinheiro que ia para saneamento, por exemplo, mas você não tinha quais eram as ações. Então, começa uma segunda etapa que é de pactuação com Estados. Na primeira rodada, ainda em 2007, começou-se a chamar cada estado... o governador e os prefeitos das capitais e se explica o que é o PAC, que teria recursos garantidos [do Governo Federal]. E pede para que eles voltem com obras daquele setor. Esse é o primeiro movimento e aí sempre discutindo com eles, tentando descobrir com eles o que de fato era prioritário; o que cabia no nosso espaço [orçamentário] e que tinha alguma viabilidade dele também implantar. [Essa dinâmica acontecia] basicamente em reuniões com os governadores, ministros e prefeitos. Depois, a partir de 2008, se começou a criar uma primeira carteira que é um pouco diferente, que não era executada pelo Governo Federal. Executada pelo Estado e município, mas que foi pactuada junto, definiu-se quais eram as obras conjuntamente e [o centro] não tinha governança geral. [Mas, com as] mesmas regras de proteção.

Depois a gente começou a ver que esse processo de seleção e escolha tinha que ter uma preparação maior. De um lado, uma preparação maior dos estados e municípios com os seus pleitos e, de outro, trabalhar numa forma mais transparente e federativa. Então, em vez de chamarmos só os governadores para uma reunião, e os prefeitos, começamos a montar a chamada como se fosse um edital público. Não que tivesse alguma determinação legal (...) Mas a gente criou uma regra para dar transparência. Então, foi a partir daí que a gente falou assim "Projeto de saneamento: tem que ter tais e tais características. Tem que ter no mínimo projeto básico. Tem que ter um impacto não sei o que." E aí começamos a definir por região um percentual... Qual região, qual estado... Quanto que tinha do OGU e quanto que tinha de financiamento. E já definir essas regras e dava um prazo maior para os estados e municípios apresentarem os seus projetos. Fazia uma seleção e dava esse resultado publicamente. Geralmente a gente fazia um recorte... que dependia do setor ou das características da região, [por exemplo] por número de habitantes. (entrevistado 2)

Assim, "a ideia era ter uma estrutura [de monitoramento] flexível e que funcionasse, que aportasse mais agilidade, inclusive na entrada e saída de empreendimentos que não estavam funcionando". (idem).

Em resumo, há evidências de que o PAC emergiu de uma confluência de fatores que parecem ter impactado positivamente o seu desempenho. Por um lado, a oportunidade do contexto econômico e político, mesmo frente a adversidades; e, por outro lado, o estabelecimento de objetivos e estratégias que visaram ampliar e acelerar o crescimento, além de suprimir ou minimizar os gargalos que influenciavam negativamente o atingimento dos objetivos declarados.

Para isso, de início, foram estabelecidos três arranjos de governança: primeiro, as regras orçamentárias e financeiras que previam o não contingenciamento, a movimentação flexível de até 30% da totalidade dos recursos alocados e o status de transferências equiparadas às transferências obrigatórias para projetos/empreendimentos do Programa realizados por Estados e municípios. Depois, o fortalecimento do Centro do Governo com a criação da SAM, o recrutamento de uma burocracia composta, em sua quase totalidade, por servidores de carreira, assim como a criação da Carreira de Infraestrutura e realização de diversos concursos. Por fim, a constituição de mecanismos de coordenação, articulação e, pode-se dizer de integração, o qual parece ter sido o elemento que catapultou os demais processos e sobre o qual nos debruçaremos a seguir.

## **CAPÍTULO 4 – DISCUSSÃO: OUTRA FORMA DE VER O PAC POR DENTRO**

A capacidade inicial instalada, em termos de arranjo de governança para formular e desenvolver o Programa - recursos orçamentários e financeiros, recursos humanos e mecanismos de coordenação e articulação -, tanto nas palavras dos entrevistados, quanto na literatura aqui abordada, evidenciam a indução do desenvolvimento de vários processos permanentes passíveis de agregar valor ao planejamento governamental, assim como à implementação de políticas públicas futuras.

Ressaltamos no capítulo anterior as capacidades que foram estruturadas no bojo ou em conjunto com a lei de criação do PAC, as quais podemos classificar como instrumentos de gestão, com especial atenção para:

- ✓ Monitoramento do Programa - Decreto nº 6.025/2007 - que estabeleceu rotina de monitoramento intensivo dos empreendimentos do PAC.
- ✓ Mudanças nas Regras do Orçamento Público - Leis Orçamentárias Anuais do período 2007-2014 – as quais possibilitaram maior flexibilidade orçamentária, remanejamentos, priorização de gastos, otimização dos recursos, redução de custo operacional
- ✓ Mudanças nas Regras de Transferências Obrigatórias - Lei nº 11.578/2007 – que permitiu a priorização dos investimentos do PAC e celeridade na transferência de recursos a outros entes da federação.
- ✓ Criação da Carreira de Analista de Infraestrutura

Apontamos, ainda, a criação de mecanismos de coordenação, associados com fortalecimento do Centro de Governo por meio de mudanças na estrutura da Casa Civil e recrutamento de servidores de carreira, em sua maioria, para compor a equipe do Programa.

Para efeitos analíticos consideramos que essas capacidades iniciais do Programa, instituídas no âmbito do decreto de criação do Programa e/ou em legislação dele decorrente, são as premissas balizadoras da estratégia do Programa, como já dissemos anteriormente. Ressalte-se que recursos orçamentários e financeiros, assim como os recursos humanos são considerados pela literatura aqui abordada como condição basilar para atingir os objetivos oficiais.

A few basic things can be said about the general underpinnings of state capacities. Obviously, sheer sovereign integrity and the stable administrative-military control of a given territory are preconditions for any state's ability to implement policies. Beyond this, loyal and skilled officials and plentiful financial resources are basic to state effectiveness in attaining all sorts of goals. (EVANS, RUESCHEMEYER, SKOCPOL, 1985, p. 16)

Também Fukuyama considera os recursos financeiros e humanos como condições essenciais para construção de governança, que consiste, como já dissemos, na interação entre capacidade e autonomia (Fukuyama, 2013).

Apesar da importância dessas capacidades inicialmente disponibilizadas, em termos de recursos, buscaremos argumentar, na sequência, que a principal aprendizagem da estratégia do Programa, com fortes possibilidades de aplicação nos processos de planejamento, ocorreu no campo da coordenação e articulação de atores e processos, o que parece ter influenciado consideravelmente os resultados do Programa, corroborando, em grande medida, com os estudos abordados no primeiro capítulo. Voltaremos a este tema logo abaixo.

Na fala da entrevistada 4, os avanços da gestão do Programa giraram em torno do desenvolvimento de capacidades, às quais ela chamou de inovação, relacionadas a instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, conforme síntese abaixo:

- ✓ Criação de um sistema de monitoramento e acompanhamento, sobretudo, de metas físicas;
- ✓ Montagem da área de infraestrutura, por exemplo por meio da criação de empresas de planejamento, como nos casos das Empresas de Pesquisa Energética (EPE) e de Planejamento e Logística (EPL);
- ✓ Elaboração de planos setoriais de longo prazo;
- ✓ Gestão orçamentária e financeira
- ✓ Aperfeiçoamento do regime de contratações e criação da portaria de regulamentação do licenciamento ambiental
- ✓ Estratégias de fortalecimento das áreas de fiscalização e estabelecimento de mecanismos de transparência

Essa visão coaduna com as demais entrevistas conforme ilustramos no quadro a seguir.

	Entrevista 1	Entrevista 2	Entrevista 3	Entrevista 4
Organização do setor de infraestrutura		X	X	X
Introdução do tema de investimento em infraestrutura na pauta das políticas públicas			X	X
Visão integral e transversal dos gargalos, a exemplo das questões indígenas, movimentos de atingidos por barragens (resultado das discussões nas Salas de Situação, com os diversos atores envolvidos)	X	X	X	
Sistema de Monitoramento de metas físicas (Governo Federal, Estados e Municípios) – Premissas do Programa		X		X
Transparência da Ação Estatal por meio dos relatórios trimestrais e do fortalecimento da relação com órgãos de controle interno e externo		X		X
RDC (Resultado das discussões nas Salas de Situação e de discussão junto aos órgãos de Controle)	X	X		X
Portaria de Licenciamento Ambiental (Resultado das discussões nas Salas de Situação e de discussão junto aos órgãos ambientais)	X	X		X
Carreira de Infraestrutura – Premissa do Programa	X	X		X
Reestruturação dos Ministérios		X		X
Agilização de Processos que geram ganhos de eficiência (Porto sem Papel, Regras de movimentação financeira, Criação do GAP do PAC)	X	X		X
Desoneração e Tributação (Resultado das discussões nas Salas de Situação e de discussão junto aos órgãos de Controle)	X			
Organização do Mercado (Marinha Mercante, Concessão de Aeroportos, etc)(Resultado das discussões nas Salas de Situação, incluindo atores não-governamentais)	X			
Aperfeiçoamento do Planejamento Setorial, além do Planejamento de Estados e Municípios		X		X
Envolvimento e empoderamento dos Dirigentes		X		X

Quadro 3: Lista dos Avanços do PAC conforme literatura e entrevistas

Fonte: Elaboração da própria autora

Ao olhar de forma mais abrangente as questões relacionadas ao planejamento e gestão, evidenciamos, no caso em análise, que a *organização da área de infraestrutura*<sup>50</sup>, em decorrência do lançamento do Programa, demandou dos órgãos a elaboração de planos setoriais de longo prazo e alavancou nos estados e municípios a necessidade de desenvolvimento de habilidades e conhecimentos para planejar e apresentar projetos. Segundo o entrevistado 2, a garantia de recursos de modo transparente criou para os atores – ministérios, estados e municípios - participantes do processo a confiança de que os projetos poderiam cumprir todo o ciclo de execução sem interrupções, e para isso era preciso capacitar seus órgãos para a apresentação de bons projetos, assim como para demonstrar que seus pleitos tinham potencial de execução e impacto.

(...) os estados e municípios entenderam que aquilo era uma rotina e que pela primeira vez valia a pena começar a investir em projetos e estudos por que tinham a oportunidade de ter o seu projeto, o seu estudo, contemplado. Começou-se a criar uma rotina, a incentivar estados e municípios a elaborarem projetos para disputarem recursos. E cada um sabia que era transparente. Que tinha regras ... (entrevistado 2)

Segundo a entrevistada 4, os projetos apresentados pelos ministérios, estados e municípios deveriam demonstrar que estavam conforme os critérios técnicos do programa, que teriam capacidade de execução rápida, por exemplo, com pré-projeto e projeto de licenciamento ambiental definido, e que teriam impacto no território.

A organização da área de infraestrutura trouxe ainda como capacidade a ampliação das estruturas governamentais, por meio da cessão de cargos de direção e assessoramento (DAS) e da autorização de concursos para diversos órgãos, inclusive aqueles que não estavam diretamente envolvidos com o PAC, assim como a criação de algumas estruturas administrativas, conforme mostra a fala do entrevistado 2:

(...) no geral todos os Ministérios refizeram as suas estruturas para fazer um acompanhamento e uma priorização do PAC. Então, geralmente nas Secretarias Executivas foram criados grupos específicos para fazer [o monitoramento de suas carteiras de

---

<sup>50</sup> É importante esclarecer que estamos entendendo “organização da área de infraestrutura” como um processo decorrente do arranjo inicial do programa, conforme proposto nesse estudo.

empreendimentos]. ... começou-se a dar apoio para o Ministério fazer essa gestão (...) com pessoal, ou com carreira ou com DAS. Poucos precisavam de DAS. Mais era reestruturação. [O ministério] cria uma unidade específica para fazer o monitoramento [uma espécie de] Sala de Situação [que em grande medida] reproduz um sistema de governança e acompanhamento interno.

Neste sentido, ainda no início do programa, foi realizada a reestruturação da Casa Civil, com reforço do papel da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM), cuja atribuição específica era acompanhar os projetos prioritários da Presidência<sup>51</sup>, dentre eles o PAC<sup>52</sup>. Em um segundo momento, foram estruturados os seguintes órgãos auxiliares ao processo de planejamento: Reestruturação das áreas de planejamento, projetos e gestão da Secretaria de Aviação Civil em 2011; Criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) em 2012; e Criação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA) em 2013.

Esse quadro, como evidenciado na fala de um dos entrevistados, foi reforçado pelas condições e regras financeiras implantadas no âmbito do Programa, ainda em seu início, referentes ao não contingenciamento financeiro e orçamentário, às novas regras de suplementação e de transferências obrigatórias que passam a vigor também para os investimentos do PAC, dando celeridade na transferência de recursos a outros entes da federação. Mas, o processo se completa com as regras e os instrumentos financeiros e orçamentários criados à medida em que o Programa vai sendo implementado, dentre outros citamos, o estímulo à captação de investimentos privados em diversas áreas, tal como a instituição do Marco Regulatório de alguns setores<sup>53</sup>, instituição de Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da

---

<sup>51</sup> A SAM cresce em importância no segundo mandato quando passa a ser o *locus* institucional do acompanhamento do PAC, embora concentrasse também a supervisão de outras prioridades como o Bolsa Família e as iniciativas relacionadas a biomassa. Nestas circunstâncias são adotadas as chamadas salas de situação que passam a se constituir no principal mecanismo de acompanhamento dos projetos do PAC, coordenadas ou pela então Ministra Chefe da Casa Civil Dilma Rousseff e/ou pela Subchefe da Casa Civil, Miriam Belchior (GAETANI, ANÍCIO e PIRES, 2014, p. 16)

<sup>52</sup> Destacamos, ainda, como medida de início do Programa, o Aperfeiçoamento da Governança Corporativa nas Estatais por meio do Decreto nº 6.021/2007, a qual, segundo Navarro (2016), permitiu maior transparência, controle e eficiência na gestão das estatais, assim como a Criação da Receita Federal do Brasil por meio da Lei nº 11.457/2007 e Instrução Normativa nº 829, de 2008, que segundo Navarro (2016), criou Unidades de atendimento (CAC e ARF), em todo o país, permitindo atendimento unificado. (NAVARRO, *op. cit.*, p. 47)

<sup>53</sup> Por exemplo, (1) Marco Regulatório para o Setor de Saneamento - Lei nº 11.445/2007 - Aumento do investimento do setor privado em saneamento. (2) 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



Infraestrutura (Reidi)<sup>54</sup>, criação de fundos<sup>55</sup> etc. Tais regras, evidenciam uma clara construção de capacidade do Estado de ampliação de investimento por parte do setor público, assim como de capacidade de indução de investimento por parte do setor privado, fato amplamente divulgado nos relatórios de acompanhamento do Programa, conforme se depreende a partir dos gráficos 1 e 2, capítulo 3, p. 66.

Tais iniciativas, por um lado, foram estabelecidas concomitantemente à estruturação de um aparato legal que veio acompanhado de uma estratégia de desenvolvimento de capacidade de coordenação e articulação, no sentido de fortalecimento das relações dentro do próprio Poder Executivo e deste com os demais atores, inclusive com os órgãos de controle interno e externo – Tribunal de Contas da União (TCU) e Advocacia Geral da União (AGU)<sup>56</sup>.

Por outro lado, a forma de operação desta estrutura, somada à previsão de divulgação pública de relatórios quadrimestrais de andamento das obras, subsidiou o desenvolvimento de vários dos instrumentos citados logo acima. Castro (2011) traz um exemplo desta dinâmica:

---

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. (3) Novo Marco Legal da Mineração - PL nº 5.807/2013 - 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. (4) Novo Marco Legal do Setor Portuário – Autorizações para Terminais Privados (TUPs) - Lei nº 12.815/2013 e Decreto nº 8.033/2013 - Entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014, foram autorizadas 35 novas instalações portuárias privadas e duas ampliações de TUPs já em operação, totalizando R\$ 10,4 bilhões de investimentos. Outros 45 empreendimentos, orçados em R\$ 11,2 bilhões, estão em análise pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

<sup>54</sup> Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) - Lei nº 11.488/2007 - Desoneração de obras de infraestrutura nos setores de transportes, portos, energia, saneamento básico e irrigação.

<sup>55</sup> (1) Destinação dos Royalties do Petróleo para saúde e educação - Lei nº 12.858/2013 - Destina as receitas de royalties e participação especial para educação e para a saúde – 75% e 25% respectivamente – e define que 50% do Fundo Social seja aplicado em educação e saúde. (2) 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. (3) 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. FIGTS 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.

<sup>56</sup> Para isso foi estruturada uma assessoria para lidar diretamente com o TCU e a CGU

A coordenação do GEPAC no MIN indicou que, na Sala de Situação de recursos hídricos, surgiram soluções de grande alcance, por exemplo, a articulação política para a edição de MP no. 387 (convertida na Lei no 11.578/2007) que alterou as regras das transferências voluntárias, criando os termos de compromisso, que permitiram aos municípios com restrições no Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo (CAUC) acessar os recursos do PAC. (Castro<sup>57</sup>, 2011 *apud* GOMIDE e PIRES, 2014, p. 155)

Infere-se assim, que o processo de trabalho instituído por meio das diversas instâncias de decisão e acompanhamento parece ter aumentado a capacidade do Estado de solucionar problemas, funcionando também como espaço de aprendizagem. A fala do entrevistado 1 corrobora essa assertiva:

[As Discussões nas Salas de Situação] às vezes acabavam gerando algumas externalidades. [Por exemplo] na política industrial, [quando se] falava de combustível (...) tinha a questão do REFIS. (...) Que tipo de benefício, quando estava para vencer esse benefício, a desoneração. Vai inviabilizar aquele investimento ou não? Faz sentido? Não que a gente tomava essa decisão toda lá, mas virava um argumento para a tomada de decisão dos responsáveis. Comércio exterior: a gente falava com COMEX para olhar aquela lista das exceções. Tem algo que faz sentido tirar, algo faz sentido entrar. Dado momento no investimento. Tinha muitos investimentos, muitas obras, entrando em uma determinada fase de compra de um produto específico. Será que faz sentido a gente aqui fazer uma desoneração ou diminuir um tributo de importação, se não tem indústria nacional. Na Marinha Mercante, a gente mexeu muita coisa.

Ademais, ainda no âmbito das Salas de Situação, são pensadas soluções macroestruturantes para resolver problemas comuns a diversos setores de políticas públicas, dentre os quais é destacado pela literatura aqui abordada e pelos entrevistados, o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental, o qual segundo vários estudos aumentou a segurança jurídica dos empreendedores e a criação do Regime Diferenciado de Contratação e Extensão ao PAC (RDC). Segundo Navarro (2016), “permitiu a redução média do prazo da fase externa das licitações de aproximadamente 50%” (op. cit., p.45). A regulamentação desses processos amplia a segurança do gestor e dos empreendedores na execução dos projetos devido a regras mais claras e mais ágeis.

---

<sup>57</sup> CASTRO, C. N. Impactos do projeto de transposição do rio São Francisco na agricultura irrigada do nordeste setentrional. Rio de Janeiro: Ipea, 2011a. (Texto para Discussão, n. 1.573).

Assim, a partir dos elementos acima, fica explícita a evidência de que o programa não operou a partir de um arranjo *ad hoc*, pois transformou a forma de operação orçamentária de modo a reduzir os gargalos relacionados à execução orçamentária do Programa, conformando-se como uma operação diferenciada, diminuindo a precedência do orçamento sobre o planejamento; constituiu um arranjo burocrático, operando em diversos níveis e com diferentes funções, além de atuar em redes colaborativas, como afirmam Lotta e Favareto (2016). Por fim, constitui-se um arranjo de coordenação que impulsiona uma série de aprendizagens, traduzidas em melhorias e agilização de processo que parecem ter levado o Programa a um patamar mais elevado de realização.

### 1. Certificação e Atribuição de Oportunidade

No entanto, do ponto de vista analítico, as capacidades que são desenvolvidas como premissa do programa – recursos orçamentários, financeiros e humanos, assim como a estrutura de monitoramento e coordenação – comitês, grupos e Salas de Situação - não são, por si só, condição suficiente para criar um legado para o Programa. Da mesma forma, as aprendizagens são potencializadas pela relação entre o conhecimento produzido pela estratégia do programa e a interação de seus atores. Ou seja, como afirma a literatura de capacidades estatais de caráter relacional, os arranjos não são mecanismos automáticos ou autorreferenciados. Portanto, para responder a nossa pergunta inicial: como o PAC criou capacidades para planejar no Brasil recente? recorreremos aos conceitos de certificação e atribuição de oportunidade, propostos por McAdam, Tarrow e Tilly (2001), ao analisar processos políticos relacionados a movimentos sociais, violência coletiva e política contenciosa. Relembrando que Barzelay (2006) usou essas categorias para avaliar a experiência do programa Brasil em Ação.

Nestes termos, argumentamos, mais uma vez, que a principal aprendizagem da experiência do PAC em seus dois momentos observados foi o desenvolvimento da capacidade de coordenação e articulação dos atores e processos com vistas à eliminação de gargalos que impediam o crescimento acelerado do país e consequente

desenvolvimento de capacidades relacionadas ao planejamento governamental, ainda que setorialmente.

Neste bojo, avaliaremos as contribuições do contexto, das capacidades instaladas como premissas do Programa e das capacidades construídas ao longo do processo, chamadas por nós “processos permanentes”, à luz do repertório das ideias e relações que se estabeleceram ao longo do processo, ou seja, dos mecanismos sociais de certificação e atribuição de oportunidade para discutir a capacidade de coordenação e articulação implantada. Para isso, seguiremos a trajetória da Estratégia, da seguinte forma:



Esquema 4 – Trajetória de Análise de Repertório

Fonte: elaboração da própria autora

Uma primeira percepção que nos salta aos olhos é o Programa acontecer em um ambiente de aumento de investimentos públicos e de ampliação do processo democrático do país, tendo como principal diretriz a ideia de que investir em

infraestrutura é um fator preponderante para acelerar o crescimento. Soma-se a essa ideia, o raciocínio sobre a necessidade de gerir a política a partir de prioridades, experiência já testada no Brasil em outras situações, como o Brasil em Ação. Ideia esta que é fortalecida no PAC 2, considerando o ambiente econômico mais satisfatório; a guinada no arranjo político dada do primeiro para o segundo mandato, o que fortalece o tipo de política adotada com o PAC – as chamadas políticas desenvolvimentistas –, e por fim, o amadurecimento do processo de trabalho vivenciado no PAC 1. Saliente-se que essa ideia de gestão de prioridades foi definida ainda no âmbito da implementação das Metas Presidenciais e do PPI.

Uma segunda observação refere-se ao arranjo de governança institucional montado para dar governabilidade à implementação das prioridades do governo - o comitê gestor (CGPAC), o grupo executivo (GEPAC), as Salas de Situação e o Sistema de Monitoramento, com *locus* inicial na Casa Civil e posteriormente na SEPAC/MPOG, sempre sob os auspícios do Presidente. Assim, é montada uma estrutura tripartite para coordenação global do processo, na qual os órgãos de planejamento, gestão e de orçamento e finanças são reunidos de modo integrado com o mesmo poder decisório para conformar o fluxo da elaboração e implementação do Projeto. Esse grupo definiu o modelo de gestão do Programa, apresentou aos demais atores institucionais, e segundo o entrevistado 2, em conjunto com os ministérios setoriais, selecionou os projetos que comporiam o programa. Modelo esse que depois é copiado no processo de implementação. Assim, são estruturados três níveis de negociação e quatro de decisão, aqueles operados nas Salas de Situação de caráter mais técnico, aqueles de caráter mais estratégico definidos pelos coordenadores da rede (CC, MPOG e MF) e aqueles decididos pelos Ministros, de caráter mais político. Terminando com a decisão final do Presidente. Registre-se que este tipo de experiência já havia sido experimentado pelos principais membros da coordenação do PAC, a exemplo da Subchefe da SAM, que teve vivência parecida na prefeitura de Santo André, conforme se depreende de sua dissertação de mestrado<sup>58</sup>, e de alguns membros da equipe de coordenação que já tinham experiência na gestão de prioridades anteriormente, como é o caso de dois dos nossos entrevistados.

---

<sup>58</sup> BELCHIOR, Miriam. A aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em governos locais: Possibilidades e limites -os casos de Santo André e São José dos Campos. São Paulo: EAESP/FGV, 1999. 102p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FG, Área de Concentração: Política Urbana)

Ressalte-se que a burocracia recrutada para integrar o grupo central do programa é composta, em sua maioria, de servidores públicos de carreira, cujos desafios incidem no campo da qualificação técnica, com alto componente estratégico e de inovação. E neste caso não se pode afirmar categoricamente que a operação das prioridades ocorria de forma insulada<sup>59</sup>, pois observa-se a conformação de uma rede de atores que atuam em diversas frentes e interage com diferentes atores, inclusive uma nova burocracia criada para gerir os empreendimentos nos ministérios setoriais – analistas e especialistas em infraestrutura - conforme dito anteriormente.

Soma-se a estes fatores a posição clara da Presidência sobre a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, com manutenção da estabilidade monetária, a exemplo das políticas industriais, do programa Bolsa Família etc., com viés de combate à pobreza e redução da desigualdade. Essa é uma marca que o grupo político tenta registrar mesmo antes das eleições, como vemos na Carta ao Povo Brasileiro<sup>60</sup>:

Há outro caminho possível. É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais.

Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um compromisso pela produção, pelo emprego e por justiça social.

Assim, por um lado, temos atores convocados para cumprir um programa de governo, a partir de prioridades definidas conjuntamente por meio de um arranjo integrado e holístico com pelo menos três níveis de decisão, no qual o Ministro de cada setor é o responsável direto pelos resultados dos empreendimentos, cabendo-lhe o papel de prestar contas dos resultados publicamente e ao Presidente, ou seja, compartilhando responsabilidades e alinhando suas diretrizes individuais com a agenda de prioridades definidas, conforme apontado por Lima-Silva (2014) e Macário (2013).

<sup>59</sup> No sentido de uma “excessiva autonomia burocrática e baixa regulação política, que pode resultar em auto orientação ou alianças espúrias do tipo anéis burocráticos”, conforme proposto por MARTINS (1997, p. 51)

<sup>60</sup> A Carta ao Povo Brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, disponível em <https://pt.scribd.com/document/343467044/Carta-Ao-Povo-Brasileiro-Lula-2002>. Acesso em 14 jan. 2018.

Neste ponto cabe demonstrar que o modo de trabalho – Grupo tripartite de monitoramento - da coordenação do Programa é uma diferença fundamental em relação ao modelo implementado pelo sistema clássico de planejamento – o PPA. Neste, cada parte do processo trabalha separadamente, onde o MPOG cumpre a função de organizar as ações a partir do orçamento, o MF cumpre o papel de liberação de recursos, passando ao largo da batuta do MPOG e a CC cumprindo um papel secundário no processo. Assim, há evidências de que está em um *locus* de centralidade, aos auspícios da presidência e operar de forma tripartite possa ter permitido aos órgãos centrais e aos ministérios setoriais o desenvolvimento de capacidades de articulação e coordenação que se traduzem nos ganhos de processos mais permanentes, indicados anteriormente.

Ademais, a ideia de arranjo integrado holístico, conforme proposto por Perri 6 (2015), decorre da evidência de que - além de operar a partir de sistemas de informações conjuntos, mesmo que flexíveis; da promoção de diálogo entre as diversas agências governamentais, inclusive instituições privadas e grupos organizados da sociedade - a partir de um processo de planejamento e de instâncias de decisão comuns, assim como a partir de intervenções profissionais mescladas, o Programa operou além, buscando estruturar solução para os problemas de forma comum, a exemplo da criação do RDC e da Portaria de Licenciamento Ambiental.

Por outro lado, apesar de se trabalhar numa perspectiva centralizada, trabalha-se também com um horizonte de recursos garantidos, a partir de regras claras, amplamente debatidas nas instâncias de coordenação estruturadas para discutir e buscar soluções para os problemas ou gargalos de implementação dos projetos. E aqui, mais uma vez, o que observamos é o fortalecimento da capacidade de integração ao inserir em todo o processo os três órgãos, anteriormente citados, essenciais à implementação do Programa e criar regras de garantia de recursos e de fluxos de liberação orçamentárias e financeiras ágeis. Fortalece-se a ideia de que a disputa é em torno do melhor projeto, nas palavras do entrevistado 2, do empreendimento mais sustentável, e não da barganha, mesmo que esta possa ter existido.

Neste bojo, a ideia de certificação parece ser fortalecida por diversos fatores. Primeiro, porque o Programa era diferenciado e permitiria acelerar o crescimento do país a partir do fortalecimento do papel do Estado, com estabilidade econômica e distribuição de

renda. Segundo, pela forma como o projeto foi se desenvolvendo, suportada pelas diversas instâncias de decisão, tendo como lastro as discussões travadas nas Salas de Situação, onde os gestores, seja dos órgãos centrais, seja dos órgãos setoriais, pareciam empoderados para discutir questões técnicas relacionadas às suas áreas e propor a entrada ou saída de projetos a depender da viabilidade estratégica, pré-definida, de cada um deles. Além disso, constitui-se enquanto espaço de aprendizagem, pois a partir de problemas comuns, o grupo poderia verificar gargalos, propor estudos e discussões, assim como resolução de entraves, envolvendo outros órgãos ou áreas competentes para tratar do tema em questão, a exemplo do RDC, da Portaria de Licenciamento ou como diz o entrevistado 1, de políticas de desoneração, dentre outras.

Um segundo fator de fortalecimento da certificação é a operação do programa a partir da existência de recursos assegurados e do fluxo de liberação financeira automatizado, além da regra de movimentação orçamentária, fato este que parece ter permitido aos Ministros e aos gestores de contratos, segurança política, administrativa e jurídica dos compromissos assumidos, ou seja, capacidade de execução. Ademais, segundo os entrevistados 2 e 4, à medida que o programa vai se desenvolvendo os demais entes federados passam a acreditar na retomada do planejamento e, por conseguinte, passam a se capacitar para planejar e para apresentar bons projetos.

Soma-se a ao quadro acima o envolvimento de servidores das principais carreiras do ciclo de gestão na coordenação do projeto, incluindo servidores que já haviam vivenciado este tipo de processo em momentos anteriores, certificados para tomar as decisões necessárias de acordo com seu papel nas diversas instâncias.

Os fatores acima estão intimamente relacionados com o mecanismo de atribuição de oportunidade, considerando a ideia de que, mantida a estabilidade, era possível promover crescimento econômico com distribuição, e o PAC, após as negociações com o FMI, as experiências das metas presidenciais e do PPI, assim como, a ampliação da entrada de recursos no país, concretizava essa ideia. Por sua vez, a garantia de recursos e a possibilidade de que cada ministério apresentasse os seus projetos, fortemente coordenados pelos principais órgãos do governo, parecia criar em todos os ministérios, assim como nos demais entes federados, uma oportunidade para desenvolver os projetos de seu interesse, alinhados com as prioridades do Presidente. Da mesma forma, as discussões sobre a retirada ou a entrada de novos



projetos com base em regras claras e pré-estabelecidas parecem auxiliar nesse processo de alinhamento e coesão programática.

Assim, à medida que o Programa vai sendo implementado, parece que a ideia de prioridade e o arranjo institucional integrador, montado em níveis de decisão distintos, vão se fortalecendo, fato esse demonstrado pela qualificação e ampliação das áreas de atuação do PAC 2, pela melhoria no desempenho em termos de atingimento das metas e pelas proposições de melhoria de processos que vão sendo estruturadas, conforme visto acima.

Decorre de todo esse processo, o destaque da capacidade de coordenar e articular, construída ao longo do processo de implementação do Programa. A estrutura hierárquica, porque organizada a partir da estrutura organizacional do Estado brasileiro, articulada em três instâncias de monitoramento e quatro de decisão, composta majoritariamente de servidores de diversas carreiras, e envolvendo outros atores afetos ao Programa, tais como advogados da União, analistas ambientais, analistas de infraestrutura etc., convive com um modo de trabalho holístico, estruturado a partir de uma rede integrada<sup>61</sup> de certificação entre os diversos atores o que, por sua vez, parece ter criado um ambiente de oportunidade adequado à consecução dos objetivos do programa.

Em suma, recursos garantidos e com regras mais flexíveis, o recrutamento de pessoal qualificado, em sua maioria por meios meritocráticos, no sentido weberiano, e a instalação de instâncias de coordenação e integração mais holísticas, somados à certificação dos atores envolvidos diretamente no processos e à ideia de atribuição de oportunidade por parte dos atores, sugerem o desenvolvimento, no âmbito do Estado, de capacidades para planejar e gerir projetos, captar e ampliar recursos, solucionar problemas, assim como para executar estratégias complexas.

---

<sup>61</sup> trabalho conjunto, mas focado principalmente na prevenção de externalidades negativas e de conflito entre programas de missão crítica.

## CAPÍTULO 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse estudo foi compreender como o PAC desenvolveu capacidades estatais para planejar no Brasil em tempos recentes. Para isso, adotamos uma abordagem qualitativa, a partir de estudo de caso sobre o citado Programa, enquanto estratégia diferenciada de planejamento governamental. A análise nos permitiu identificar evidências sobre a criação de mecanismos de coordenação horizontal, delimitada nesse estudo como capacidade premissa do Programa, assim considerada por ter sido um fator chave para a construção de processos mais permanentes de políticas públicas, potentes auxiliares ao planejamento governamental. Este resultado, nos impôs, por um lado, um desafio analítico e, por outro, uma reflexão no campo dos *policy makers*.

Em relação ao desafio analítico, envidamos esforços para não incorrer nas dificuldades apontadas pela literatura sobre capacidades estatais, sobretudo no que diz respeito à circularidade, considerando a sequência de eventos analisados. Por isso, abordamos capacidades estatais iniciais como variável independente de modo a tornar claro sua influência sobre o legado do PAC em termos de capacidades permanentes para operacionalizar o Programa, buscando discutir este processo de aprendizagem.

Neste sentido, identificamos as capacidades iniciais, em termos de regras e mecanismos, construídas como premissa do Programa, cotejando com seus objetivos e metas, sobretudo, o objetivo de eliminar os gargalos que impediam o crescimento acelerado do país. Advogamos então que as capacidades do Programa foram decorrentes das regras flexíveis relacionadas aos recursos orçamentários e financeiros, assim como da nova estrutura burocrática instalada. Ademais, nessa primeira aproximação do fenômeno, evidenciamos que o modelo de coordenação horizontal ou de governança implantado já nos primórdios do Programa teve papel preponderante na criação de novos instrumentos com potencial de ampliar as capacidades com vistas ao atingimento dos objetivos oficiais, sobretudo devido às discussões encampadas nas instâncias de decisão e acompanhamento, fato este corroborado pelas falas dos entrevistados e por Pires e Gomide, 2016.

Ou seja, os arranjos institucionais, formado por comitês, grupos e Salas de Situação, funcionaram como palco de concertação intragovernamental - “bom para tirar o telefone sem fio e deixar muito bem documentado o que você precisava fazer” (entrevistado 1) -, suportado por fortes elementos de empoderamento dos atores.

Tendo em vista essa evidência e, considerando que os arranjos de coordenação são mecanismos estáticos, porque não operam pelo simples fato de existirem, consideramos que este viés analítico pode ser – argumentamos que é preferível que seja - analisado em conjunto com estratégias que suportem o entendimento de mecanismos de interação entre grupos de indivíduos dentro das instituições. Isto porque são essas interações que podem auxiliar na explicação sobre a forma de organização – segundo McAdam, Tarrow e Tilly, (2001; 2009), o repertório – dos atores, a exemplo daqueles participantes do Programa em tela nesse estudo, relacionando-a à sua *performance*.

Em relação aos tipos de coordenação, em grande medida, nossos achados apontam para a conclusão de que o programa operou a partir de uma coordenação holística, nos termos definidos por Perri 6 (2015), uma vez que os fluxos da informação e decisão se basearam no envolvimento mútuo das diversas agências participantes do desenvolvimento do Programa, mesmo que operando a partir da estrutura hierárquica do Governo Federal, baseada nos recursos de autoridade e poder – como por exemplo, regras orçamentárias, mesmo que diferenciadas e critérios de entrada e continuidade dos projetos na carteira do PAC. Esse raciocínio foi alimentado por alguns fatores, tais como: a escolha dos projetos em conjunto com os ministérios setoriais, a partir de parâmetros definidos pela coordenação central do Programa; conformação de sistemas de informação conjuntos, mesmo que flexíveis e o desenvolvimento de uma rede informal de diálogo entre as agências, as quais nas palavras de Pires (2015) “conectam interações laterais e verticais”.

Este último fator, por sua vez, traz evidências que mostram que o Programa operou também estruturado a partir de um processo de integração holística, mais uma vez, usando os parâmetros de classificação de Perri 6 (2015), mesmo que pareça não ter sido completa. Essa assertiva ampara-se na própria estruturação do Programa em uma unidade central para formulação e monitoramento, a qual envolveu, em diferentes níveis os atores responsáveis pelo atingimento dos seus objetivos, tanto Ministros como coordenadores – apoiadores e *policy makers* - da política de infraestrutura,

como órgãos de controle interno e externo, passando por diversos níveis burocráticos. Relembremos que emergiram fortes evidências de que havia um objetivo comum que estruturava o grupo de coordenação - o propósito de eliminar gargalos para acelerar o crescimento -, sempre sob os auspícios do Presidente.

Assim, analiticamente, apontamos contribuições por um lado, para a ideia de que as capacidades estatais são melhor observadas a partir dos recursos aportados para atingir os objetivos oficiais, somados aos arranjos institucionais. Estes, por outro lado, podem ser potencializados como instrumentos analíticos quando observados em conjunto com mecanismos de integração social, a exemplo dos mecanismos aqui utilizados – certificação e estrutura de oportunidade. Cabe salientar que as categorias às quais o pesquisador pode recorrer, para além daquelas acionadas no âmbito deste estudo, podem depender das características da política ou do programa desenvolvido.

Neste ponto, chegamos à nossa reflexão no campo dos *policy makers*, qual seja: a principal aprendizagem em relação ao processo de planejamento no âmbito do PAC traz evidências de que, como aponta a literatura sobre planejamento governamental, além da formulação de objetivos e estratégias, em conjunto, é necessário compreender o planejamento governamental como um processo dinâmico, cuja implementação – marcada por uma série de decisões - retroalimenta a formulação e, em última instância, as decisões iniciais.

Esse fenômeno mostrou-se presente quando do desenvolvimento de uma unidade administrativa mais estruturada, inicialmente na Casa Civil e posteriormente no MPOG, assim como do estabelecimento de dinâmicas de coordenação e articulação, integradas, ágeis e transversais, somadas a um processo de certificação em diversos níveis de decisão. Este fato, além do mais, foi corroborado pela presença de servidores, sobretudo de carreiras governamentais, nos grupos e comitês de operação do Programa.

Assim, o desafio colocado para os *policy makers* é a institucionalização de arranjos de governança, cujo horizonte de existência vá além de seus mandatos, pois como sugerem Lotta e Favareto (2016), coordenação horizontal em rede “pode não apenas garantir solidez no caso de adesão firme, mas também comportar fragilidades no caso de elos mais frágeis” (LOTTA e FAVARETO, *op. cit.*, p. 46).

Neste sentido, parece perfeitamente possível que o sistema de planejamento promova processos como aqueles instituídos no âmbito do PAC, associados com a criação de mecanismos de coordenação e integração avançados, de modo a qualificar o processo de planejamento governamental. Tais intervenções podem criar capacidades estatais, mesmo que de forma incremental, que possibilitem uma ação pública mais qualificada, como pôde ser visto no desenvolvimento do PAC.

Este estudo aporta limitações no sentido de tratar-se de apenas um caso, escolhido por nós como recurso técnico devido à limitação temporal para o desenvolvimento da pesquisa. Se por um lado, estudos de caso único podem esclarecer aspectos relacionados a mecanismos causais, ao aportar não só um dado, mas uma conexão de elementos. Por outro, utilizá-lo como recurso metodológico implica no fato de as evidências se reportarem diretamente ao caso, carecendo de estudos comparativos no sentido aqui abordado, tanto para políticas desenvolvidas com arranjos semelhantes, quanto para políticas desenvolvidas de modo diametralmente opostos.

Enfim, este estudo se concentrou na análise das capacidades estatais construídas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto estratégia diferenciada de planejamento, levando a uma série de questões que não vêm sendo alvo dos estudos recentes sobre o tema, tais como triangulação analítica para ampliar questões operacionais sobre conceitos relacionados a capacidades estatais e ampliação conceitual sobre mecanismos de coordenação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Paulo. R. de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: *Planejamento e Orçamento Governamental*. Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. Brasília: ENAP, 2006. V. 1. (Coleção)
- ALONSO, Ângela. Repertório, Segundo Charles Tilly: História de um conceito. In: *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, V. 02, n. 03, p. 21-41, março 2012.
- AMORIM NETO, Octavio; RODRIGUEZ, Júlio C. C. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública. In: *Revista de Administração Pública - RAP*, Rio de Janeiro, V. 50, n. 6, pp. 1003-1027, nov./dez. 2016.
- ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott B. *Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary State activism without Statism*. In: workshop on "states, development, and global governance", 2010, Madison. Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs, Global Economy (WAGE), University of Wisconsin-Madison, 2010.
- BARZELAY, Michael.; SHVETS, Evgeniya. Improvising the practices of Project-centred strategic planning and delivery: the case of "Brazil in Action". In: *Public Management Review*, V. 9, n. 1, April 2006.
- BARZELAY, Michael et al. Research on Public Management Policy Change. in: The Latin America Region: A Conceptual Framework and Methodological Guide. In: *International Public Management Review*, electronic Journal at <http://www.ipmr.net>, V. 4, Issue 1, 2003.
- BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sergio e TAYLOR, Matthew M. *State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil*. Paper prepared for presentation at The Latin American Studies Association Conference, Washington D.C., May 29 – June 1, 2013.
- BORGES, André. Desenvolvendo Argumentos Teóricos a Partir de Estudos de Caso: o Debate Recente em Torno da Pesquisa Histórico-Comparativa. In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, São Paulo, n. 63, p. 45-59, 1º Semestre de 2007.
- BRASIL. Comitê Gestor do PAC. *1º Balanço do PAC - jan. a abr. 2007*. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Consultado em 27/09/2017
- \_\_\_\_\_. Comitê Gestor do PAC. *Balanço de 4 anos [2007-2010]*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Consultado em 29/09/2017
- CARDOSO JR., José C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011a. V. 4. (Diálogos para o Desenvolvimento)
- CARDOSO JR., José. C. *Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Brasília, IPEA, março 2011b. (Texto para discussão 1584)

- CARDOSO JR., José C.; GIMENEZ, Denis M. Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e Possibilidades do Ciclo Recente. In: CARDOSO JR., José C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011. V. 4. (Diálogos para o Desenvolvimento)
- CINGOLANI, Luciana. *The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper, n. 53, Maastricht, UNU-MERIT, 2013.
- COLLIER, David. The Comparative method. In: FINIFTER, Ada W. *Political Science: The State of the discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association, 1993.
- EVANS, Peter B. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2004.
- EVANS, Peter. B. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. 1995.
- EVANS, Peter B.; RAUCH, James E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. In: *American Sociological Review*, V. 64, N. 5, p. 748-765, Oct. 1999.
- EVANS, Peter. *The Challenge of 21st century Development: Building Capability-Enhancing States*. UNDP, Global Event Working Paper. 2010.
- EVANS, Peter. B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FARAH, Marta. F. S. *Ciclo de Políticas Públicas – Implementação*. 2016. São Paulo, Slides apresentados na disciplina Conceitos de Políticas Públicas – Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo. 2016. Não publicado.
- FEARON, James. D.; LAITIN, David. D. Ethnicity, insurgency, and civil war. In: *American Political Science Review*, V. 97, n. 01, p. 75-90, 2003.
- FREIRE, Alessandro et al. *Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, trajetória, atuação e percepções*. Brasília, ENAP, 2016. (Cadernos, 46)
- FUKUYAMA, Francis. What is Governance. In: *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. V. 26, N. 3, July 2013.
- GAETANI, Francisco; ANÍCIO, Renato; PIRES, Roberto. [S. I.] *O Funcionamento do alto governo no Brasil*. 2014. Disponível em: <http://ptdocz.com/doc/369041/o-funcionamento-do-alto-governo-no---siare>. Acesso em: 22 jul. 2017
- GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L (Org.). *Planejamento e Orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. V.1. (Coleção)
- GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1996.
- GOMIDE, Alexandre de Á.; BOSCHI, Renato. R. (Editores). *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GOMIDE, Alexandre de A.; Pereira, Ana K.; Machado, Raphael. *O conceito de capacidade estatal na pesquisa aplicada*, set 2017, Brasília. Apresentação

Seminário Capacidades Estatais e Transformações na Administração Pública Federal. Brasília, ENAP, 2017.

GOMIDE, Alexandre de A. e PIRES, Roberto R. C. (Editores). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, Alexandre de A. e PIRES, Roberto R. C. *Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI*. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 1, Brasília, Ipea, 2011.

GOMIDE, Alexandre. de Á.; SILVA, Fábio. de S.; PIRES, Roberto. R. C. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONASTERIO, Leonardo M.; NERI, Marcelo C.; SOARES, Sergei S. D. (editores). *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014. V 2.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary, C. R. As três versões do neo-institucionalismo. In: *Lua Nova*, N. 58, 2003.

HANSON, Jonathan K. e SIGMAN, Rachel. *Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research*. Paper apresentado ao World Bank Political Economy Brown Bag Lunch Series, Washington, DC, August 2013.

LAMEIRAS, Maria A. P. Da retomada do Crescimento à Crise Financeira Internacional (2004-2008). In: RIBEIRO, Fernando J. da S. P. et al (Org.). *Economia Brasileira no Período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no Ipea*. Brasília: IPEA, 2015.

LIMA-SILVA, Fernanda. *Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão brasileiro: estudo de caso sobre o Ministério das Cidades no Governo Lula*. 2014. 130 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.

LOTTA, Gabriela e FAVARETO, Arilson. *Os Arranjos Institucionais dos Investimentos em Infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento*. Brasília, IPEA, novembro 2016. (Texto para Discussão 2253)

LOUREIRO, Maria. R.; SANTOS, Fábio. P.; GOMIDE, Alexandre de A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v.26, n.76, junho 2011.

MACÁRIO, Vinícius P. *Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: O Programa de Aceleração de Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MACHADO, Raphael A; GOMIDE, Alexandre de A.; PIRES, Roberto R. C. *Reconfigurações da ação estatal na política de infraestrutura no período recente: avanços e limites*. Rio de Janeiro, IPEA, dezembro 2017. (Texto para discussão, n. 2352).



MAHONEY, James. Qualitative Methodology and Comparative Politics. In: *Comparative Political Studies*, V. 40, n. 2, February 2007.

MARTINS, L. *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: ENAP, 1997

MAY, Tim. *Pesquisa social: questões, métodos e processos*. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of Contention*. Nova York: Cambridge University Press, 2001.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. In: *Lua Nova*, São Paulo, 76, p. 11-48, 2009.

MORETTI, Bruno. *O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)*. 2012. 272 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais, Departamento de Sociologia, Brasília, 2012.

NAVARRO, Cláudio A. de A. L. *Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – Instrumentos de Ação Pública e Desenvolvimento Nacional*. 2016. 80 f. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI) - Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM, Brasília, 2016.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca Tempo Universitário, nº 79. Série Estudos Alemães).

OLIVEIRA, José. A. Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e prática. In: *Revista de Administração Pública - RAP*. Rio de Janeiro, V. 40, n. 1, p. 273-88, mar./abr. 2006.

PERRI 6. Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, V. 14, n. 1, p. 103–138, 2015.

PINTO, Eduardo C.; CARDOSO JR., José C.; LINHARES, Paulo de T. (Eds.) *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9).

PIRES, Roberto R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. In: *Cadernos de Estudos Desenvolvimento e Debate*. n 26, Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, abril 2016.

PIRES, Roberto R. C. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: *LOTTA, Gabriela S.; CAVALCANTE, Pedro L. C (Org.). Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP, 2015.

PIRES, Roberto R. C e GOMIDE, Alexandre de A. Governança e Capacidades Estatais: uma análise comparativa de programas federais. In: *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, V. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

PIRES, Roberto R. C. e GOMIDE, Alexandre de A. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. In: *Revista do Serviço Público - RSP*. Brasília, V. 66, n. 2, p. 195-226, abr./jun. 2015.

POULANTZAS, Nicos. *Poder Político e Classes Sociais*. São Paulo: Martins Fontes. 1977. (Série Novas Direções)

RIBEIRO, Fernando J. da S. P. et al (Org.). *Economia Brasileira no Período 1987-2013: relatos e interpretações da análise de conjuntura no Ipea*. Brasília: IPEA, 2015.

SANTOS, Eugênio. A. V. dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA (cap. 5). In: CARDOSO JR., José C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011. V. 4. (Diálogos para o Desenvolvimento)

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

SIKKINK, Kathryn. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca and London: Cornell University Pres., 1991.

SILVA, André L. N da. *Capacidades Estatais em Países Federativos: Uma proposta de mensuração a partir do conceito de Governança Multinível*. Trabalho apresentado à disciplina Capacidades Institucionais do Estado no Brasil – Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo. 2016. Artigo não publicado

SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: University Press. 1979.

SOUZA, Antônio. R. de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. In: *Revista do Serviço Público - RSP*. Brasília, n. 4, 2004.

TILLY, Charles. *Identities, Boundaries, and Social Tie*. London and New York: Routledge, 2016.

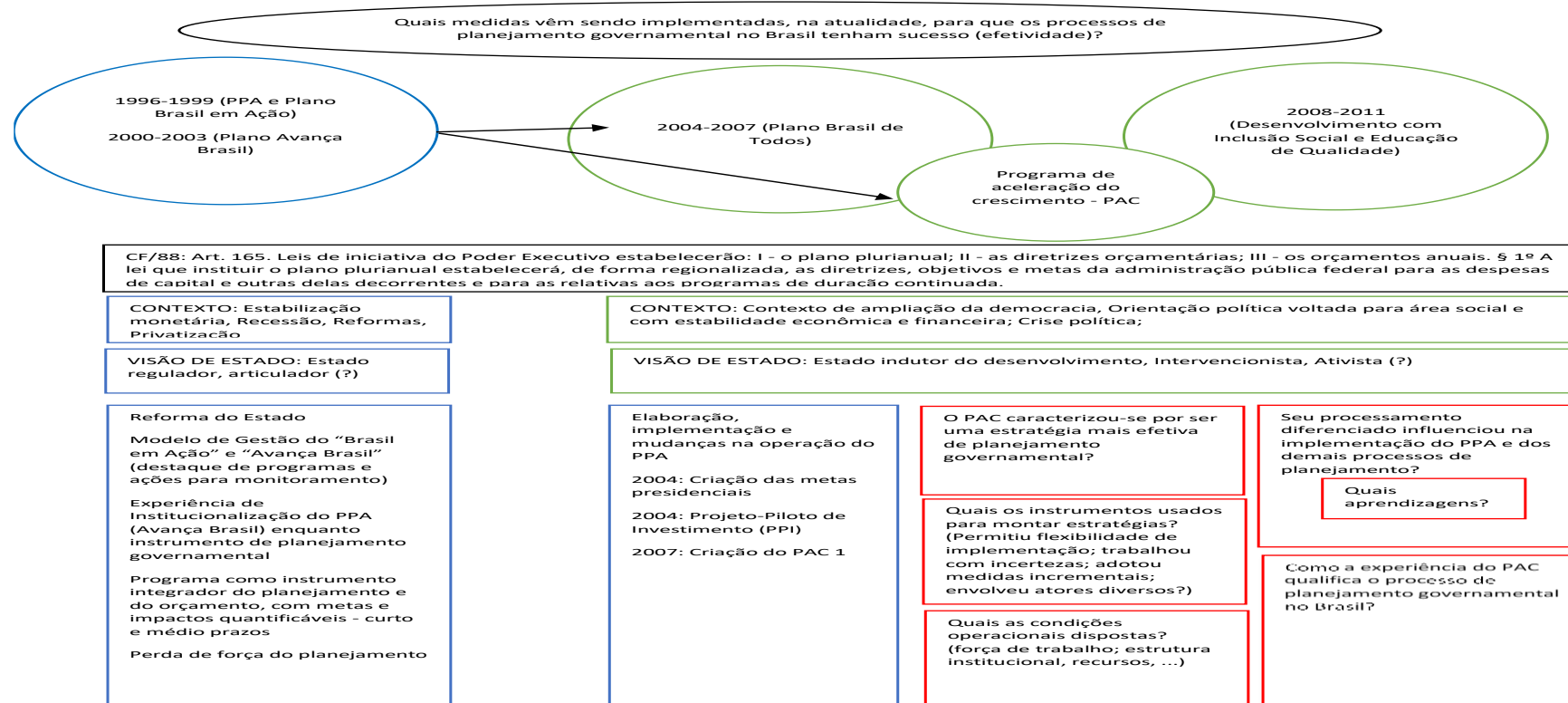
TILLY, Charles (Editor). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton - NJ: Princeton University Press, 1975.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. V. 2.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Mapa mental relacionado à pergunta de pesquisa



Fonte: Elaboração da própria autora.

## APÊNDICE B – Resumo: visões sobre planejamento

Final do século XIX e início do século XX	Década de 1910	Décadas de 1930, 1940 e 1950	Anos 1950	Anos 1960	Anos 1970
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento espacial</li> <li>- Planejamento de cidades na Inglaterra. Criou-se o conceito de cidade jardim (HOWARD, 1902),</li> <li>- Distribuição espacial das funções da cidade</li> <li>- Função estritamente técnica do urbanista ou arquiteto, que seria uma espécie de visionário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planejamento econômico centralizado</li> <li>- Planos e metas controlados por burocratas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A vertente espacial -urbanística do planejamento nos EUA e Europa encampou uma forma mais abrangente, englobando as esferas social e econômica do planejamento</li> <li>- Intervenção estatal nas economias do mundo capitalista</li> <li>- Planejamento e políticas de desenvolvimento regional</li> <li>- Criação de agências de desenvolvimento, como <i>Tennessee Valley Authority</i> (TVA) nos EUA, <i>Cassa per il Mezzogiorno</i> na Itália, e Sudene e Sudam no Brasil</li> <li>- Planos para controlar o futuro e burocracia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo incremental</li> <li>- “compreensividade” e racionalidade controlada do planejamento, com a abordagem do <i>muddling through</i> (LINDBLOM, 1959; BRANCH JR., 1959)</li> <li>- Limitações do planejamento em ter informações para prever</li> <li>- Caráter de avançar pouco a pouco nas decisões e ações</li> <li>- Lidar com situações muitas vezes inesperadas e imprevisíveis</li> <li>- Planejamento não poderia prever e controlar tudo</li> <li>- Instrumento técnico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Advocacy planning</i></li> <li>- Instrumento de mudança social e de “advocacia”</li> <li>- Principalmente em favor dos interesses dos menos favorecidos social e politicamente, (DAVIDOFF, 1965)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumento político</li> <li>- Moldar e articular os diversos interesses envolvidos no processo de intervenção de políticas públicas</li> <li>- Papel do planejador: mediador dos interesses da sociedade no processo,</li> <li>- Resultado final deveria ser tomado preferivelmente em consenso (SUSSKIND e KRUICKSHANK, 1987)</li> <li>- Planejamento passou a ser um processo acoplado à qualidade das interações entre os diversos atores envolvidos (BRINKERHOFF, 1996; HIBBARD e LURIE, 2000; OLIVEIRA, 2006)</li> <li>- Planejamento colaborativo - construção de confiança nas decisões do planejamento de políticas públicas (HEALEY, 1997)</li> <li>- A ideia do aprendizado nas interações e nos processos de decisão passou a ser cada vez mais relevante para pensar-se planejamento</li> <li>- Processo de decisão político: informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções</li> </ul>

Fonte: Quadro resumo elaborado pela autora, tendo como referência o texto de Oliveira (2006).

## APÊNDICE C - Lista dos documentos oficiais analisados

### Legislação

- ✓ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- ✓ \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 22 de jan. 2007. P. 16. (EDIÇÃO EXTRA)
- ✓ \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 26 de jul. 2007. P. 1
- ✓ \_\_\_\_\_. Decreto nº 6.394, de 12 de março de 2008. Dispõe sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo até a publicação da Lei Orçamentária de 2008, altera o Decreto no 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 13 de mar. 2008. P. 2.
- ✓ \_\_\_\_\_. Exposição de Motivos Interministerial nº 00123/2007 - MF/MP/C.Civil-PR. Dispõem sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.
- ✓ \_\_\_\_\_. Exposição de Motivos nº 00202 de 30 de agosto 2007. - Cria a Carreira de Analista de Infraestrutura, o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infraestrutura Sênior, e dá outras providências
- ✓ \_\_\_\_\_. Lei nº 11.539, de 08 de novembro de 2007. Dispõe sobre a Carreira de Analista de Infra-Estrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infra-Estrutura Sênior. Diário Oficial da União, 09 nov. 2007. P. 1
- ✓ \_\_\_\_\_. Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Diário Oficial da União, 27 de no. 2007. P. 1
- ✓ \_\_\_\_\_. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que

dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998. Diário Oficial da União, 05 de ago. 2011, P. 1 (EDIÇÃO EXTRA)

- ✓ \_\_\_\_\_. Lei nº 12.857, de 02 de setembro de 2013 Cria cargos de Especialista em Infraestrutura Sênior, cargos das carreiras de Analista de Infraestrutura, de Especialista em Meio Ambiente e de Analista de Comércio Exterior, cargos nos quadros de pessoal da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), do Departamento de Polícia Rodoviária Federal e do Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Denasus), cargos em comissão e funções gratificadas; altera as Leis nos 9.620, de 2 de abril de 1998, e 11.539, de 8 de novembro de 2007; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 03 de set. 2013. P. 1.
- ✓ \_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 389, de 05 de agosto de 2007. Dispõe sobre a Carreira de Analista de Infra-Estrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infra-Estrutura Sênior. Diário Oficial da União, 06 de set. 2007. P. 1.
- ✓ \_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, revoga a Portaria Interministerial nº 127/MP/MF/CGU, de 29 de maio de 2008 e dá outras providências. Diário Oficial da União, de 29 de nov. 2011. P. 1

Apresentações

- ✓ Apresentação do Secretário do PAC, Maurício Muniz, na 1ª Jornada Internacional de Gestão Pública. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/apresentacoes>. Consultado em 30/11/2017.
- ✓ Medidas Institucionais do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010, GOVERNO FEDERAL 22 de Janeiro de 2007). Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/92613869/070122-PAC-medidas-institucionais>. Consultado em 30/10/2017.
- ✓ O Modelo de Gestão do PAC, Maurício Muniz, SEPAC – Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/apresentacoes>. Consultado em: 01/10/2017.
- ✓ Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010. 22 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://www.fazenda.gov.br/noticias/2007/r220107-PAC.pdf>. Consultado em 27/09/2017.

#### Relatórios

- ✓ 1º Balanço do PAC - jan. a abr. 2007. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Consultado em 27/09/2017
- ✓ Balanço 4 anos 2007-2010 (dezembro de 2010). Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Consultado em 29/09/2017
- ✓ Relatório de Lançamento do PAC 2. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Consultado em 30/09/2017
- ✓ Balanço 4 anos 11º Balanço 2001-2014 (dezembro de 2010). Disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Consultado em 14/10/2017
- ✓ Boletim Estatístico de Pessoal e informações Organizacionais, v 21 e 22, nº 249, janeiro de 2017

#### Discursos:

- ✓ Discurso do Presidente Lula no lançamento do PAC 1 em 28 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/especiais/pac/ultnot/2010/03/29/leia-a->

integra-do-discurso-do-presidente-lula-no-lancamento-do-pac-2.jhtm. Consultado em: 13 de outubro de 2017



#### APÊNDICE D – Lista de entrevistados

- ✓ Marcelo Cabral Milanello (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal desde 2009) - Assessor Técnico do PAC (2009 – 2011) (**Entrevista 1** em 26 de outubro de 2017)
- ✓ Maurício Muniz Barreto de Carvalho (Analista de Correio Sênior da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos) - Assessor Especial da Presidência da República; Subchefe Adjunto de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (2003-2004); Secretário do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2011 – 2016) (**Entrevista 2** em 31 de outubro de 2017)
- ✓ Roberto Nami Garibe Filho (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal) - Diretor de Infraestrutura Logística e Energética do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2009 – 2013) (**Entrevista 3** em 07 de novembro de 2017)
- ✓ Miriam Aparecida Belchior - Subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República; Secretária Executiva do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Coordenadora Geral do PAC; Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão (**Entrevista 4** em 11 de dezembro de 2017)

## ANEXOS

ANEXO A - Comparativo agregado de previsão orçamentária por eixo de investimento e percentual de Execução (PACs 1 e 2)

### PAC COLOCOU O INVESTIMENTO PÚBLICO COMO MOTOR DO CRESCIMENTO DO PAÍS

#### PAC 1 – 2007-2010

	R\$ bilhões
LOGÍSTICA	81,6
ENERGÉTICA	300,1
SOCIAL E URBANO	275,7
<b>TOTAL</b>	<b>657,4</b>

#### PAC 2 – 2011-2014

	R\$ bilhões
LOGÍSTICA	158,0
ENERGÉTICA	466,3
SOCIAL E URBANO	365,1
<b>TOTAL</b>	<b>989,4</b>

**94,1%**  
executados até  
dez/2010

**47,8%**  
executados até  
dez/2012

Fonte: Apresentação do Secretário do PAC, Maurício Muniz, na 1ª Jornada Internacional de Gestão Pública. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/apresentacoes>. Consultado em 30/11/2017

## ANEXO B - Comparativo de previsão orçamentária por eixo de investimento e percentual de Execução (PACs 1 e 2)

PAC1				PAC2			
Eixo/Área	Previsão (janeiro de 2007) bilhões	Execução (acumulada até 2010) bilhões	Evolução (%)	Eixo/Área	Previsão (janeiro de 2011) bilhões	Execução (acumulada até dezembro 2013) bilhões	Evolução (%)
<b>Logística</b>	<b>58,3</b>	<b>65,5</b>	<b>112,3</b>	<b>Transportes</b>	<b>107,56</b>	<b>43,8</b>	<b>40,72</b>
Rodovia	33,4	43	128,7	Rodovia			
Ferrovia	7,9	3,4	43	Ferrovia			
Portos	2,7	0,8	29,6	Portos			
Aeroportos	3	0,3	10	Aeroportos			
Hidrovia	0,7	1	142,9	Hidrovia			
Maria Mercante	10,6	17	160,4	Equipamentos Vicinais			
<b>Energia</b>	<b>274,8</b>	<b>148,5</b>	<b>54</b>	<b>Energia</b>	<b>286,66</b>	<b>196,8</b>	<b>68,65</b>
Geração de Energia	65,9	26,4	40,1	Geração de Energia			
Transmissão de Energia	12,5	7	56	Transmissão de Energia			
Petróleo e Gás Natural	179	105	58,7	Petróleo e Gás Natural			
Combustíveis Renováveis	17,4	10,1	58	Combustíveis Renováveis			
				Marinha Mercante			
				Eficiência Energética			
				Geologia e Mineração - Cprm			
<b>Social e Urbano</b>	<b>64,5</b>	<b>12,8</b>	<b>19,8</b>	<b>Água e Luz para todos</b>	<b>23,36</b>	<b>7,7</b>	<b>32,96</b>
Luz para todos	8,7	6,6	75,9	Luz para todos			
Metrô	3,1	2,7	87,1	Mobilidade Urbana e Metrô			
Recursos Hídricos	12,7	2	15,7	Recursos Hídricos			
Saneamento	40	1,5	3,8	Saneamento			
				Água em Áreas Urbanas			
				<b>Cidade Melhor</b>	<b>20,96</b>	<b>2,5</b>	<b>11,93</b>
				Prevenção em Áreas de Risco - drenagem e contenção de encostas			
				Pavimentação Social e Urbana			
<b>Habitação</b>	<b>106,3</b>	<b>217,2</b>	<b>204,3</b>				
Habitação – Mercado	89,4	216,9	242,6				
Habitação - Interesse Social	16,9	0,4	2,3				

PAC1				PAC2			
Eixo/Área	Previsão (janeiro de 2007) bilhões	Execução (acumulada até 2010) bilhões	Evolução (%)	Eixo/Área	Previsão (janeiro de 2011) bilhões	Execução (acumulada até dezembro 2013) bilhões	Evolução (%)
				<b>Minha casa Minha Vida</b>	<b>255,67</b>	<b>328,2</b>	<b>128,37</b>
				Financiamento SBPE			
				Urbanização de Assentamentos Precários			
				MCMV II			
				<b>Comunidade Cidadã</b>	<b>14,21</b>	<b>4,1</b>	<b>28,85</b>
				Creches e pré-escolas			
				UBS			
				UPA			
				Quadras esportivas nas escolas			
				Praças do PAC			
				Postos de polícia comunitária			
<b>Total do PAC</b>	<b>503,9</b>	<b>444</b>	<b>88,1</b>		<b>708,43</b>	<b>583,1</b>	<b>82,31</b>

Fonte: Balanço 4 anos 2007-2010 (dezembro de 2010). Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>. Consultado em 29/09/2017

ANEXO C: Tabela Salarial da Carreira e Cargo Isolado de Especialista de Infraestrutura Sênior

Cargo/carreira	Vencimentos (R\$ correntes)		(% de amplitude)
	Início	Final	
Carreira infraestrutura			
Analista de Infraestrutura - sem Gratificação de Qualificação - NS	9.308,75	14.217,19	53
Analista de Infraestrutura - com Gratificação de Qualificação Nível I - NS	9.950,10	14.858,54	49
Analista de Infraestrutura - com Gratificação de Qualificação Nível II - NS	10.591,44	15.499,88	46
Cargo isolado de infraestrutura sênior			
Especialista em Infraestrutura Sênior - sem Gratificação de Qualificação – NS	13.426,98	14.887,98	11
Especialista em Infraestrutura Sênior - com Gratificação de Qualificação Nível I – NS	14.068,33	15.529,33	10
Especialista em Infraestrutura Sênior - com Gratificação de Qualificação Nível II – NS	14.709,67	16.170,67	10

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal. Posição: agosto/2016 a dezembro/2016