



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – DCSA**  
**CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**VALDINEI FERNANDES DAS CHAGAS**

**A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS INVESTIMENTOS DO PROGRAMA DE  
ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO I E II**

**VITÓRIA DA CONQUISTA - BA**

**2018**

VALDINEI FERNANDES DAS CHAGAS

A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS INVESTIMENTOS DO PROGRAMA DE  
ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO I E II

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, *campus* Vitória da Conquista, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Economia.

**Orientador:** Prof. Dr. Gildásio Santana Júnior

VITÓRIA DA CONQUISTA - BA

2018

C424e Chagas, Valdinei Fernandes das.  
A eficiência e eficácia dos investimentos do Programa de  
Aceleração do Crescimento econômico I e II. / Valdinei Fernandes  
das Chagas, 2018.  
108f.  
Orientador (a): Dr. Gildásio Santana Júnior.  
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação), Universidade  
Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2018.  
Inclui referências. F. 102 - 108.  
1. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). 2.  
Investimentos públicos. 3. PAC - Eficiência, eficácia. I.  
Santana Júnior, Gildásio. II. Universidade Estadual do Sudoeste da  
Bahia. III. T

CDD: 330

*Catálogo na fonte:* Juliana Teixeira de Assunção CRB-5/1890

VALDINEI FERNANDES DAS CHAGAS

A EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DOS INVESTIMENTOS DO PROGRAMA DE  
ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO ECONÔMICO I E II

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, *campus* Vitória da Conquista, como requisito para aprovação na disciplina Monografia II e obtenção do grau de Bacharel em Economia.

Aprovada em 05/11/2018

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Gildásio Santana Júnior

---

Prof. Dr. Roberto Paulo Machado Lopes

---

Prof. Me. Érico Rodrigo Mineiro Pereira

## AGRADECIMENTOS

Neste momento o verbo agradecer torna-se limitado para expressar o meu estado de gratidão, porque não cheguei até aqui sozinho. Primeiramente, agradeço a Bênção Divina, a qual sempre germinou o acreditar que tudo daria certo e valeria a pena o esforço. A minha família, em especial a minha mãe Maria M. Fernandes pelo suporte, carinho e o amor. Também não posso deixar de agradecer ao meu pai, Vandevaldo P. Chagas (*in memoriam*) - o qual eu não conheci em vida, mas certamente estaria orgulhoso de mim neste momento. Agradecer ao apoio do meu padrasto, Argemiro J. Santos, como mantenedor da casa em que sou abrigado. Agradeço a todos os demais familiares (avô, avó, tias, tios, primos, primas, meu único irmão) por acreditarem em mim, também pelo apoio e torcida. A todos os professores e professoras, pois seus valiosos conhecimentos e provocações foram essenciais para transformação do homem que sou. Em especial, não posso deixar de agradecer enormemente ao Prof. Dr. Gildásio Santana Júnior, o qual me ensinou, apoiou e incentivou desde o nosso primeiro contato em sala de aula (segundo semestre do ano de 2012) até este meu último dia como graduando nesta Universidade, e sem nenhuma sombra de dúvida pelos anos vindouros. Aos meus amigos, amigas e colegas externos a universidade pelo apoio e torcida. A todos os meus amigos, amigas e colegas adquiridos na universidade, em especial aos da minha turma (2012.1 – 2016.2), como também amigos e colegas de diversas outras turmas de economia (todas as turmas me ajudaram a enfrentar as dificuldades ocorridas nesses anos, como também proporcionaram muitas alegrias e sorrisos) inclusive de outros cursos da UESB e outras universidades. Agradeço ao espaço público da universidade e seus investimentos em minha vida acadêmica, o que permitiu conhecer outras universidades e cursos de economia pelo Brasil, e outras experiências fora dela. Ao Programa de Educação Tutorial em Economia (PET/Economia-UESB) – o qual foi uma fonte importante de experiências e conhecimentos sob as tutorias dos professores Dr. Gildásio e Dr. Rondinaldo Silva das Almas, somando também todos os colegas do grupo, carinhosamente denominados de “petianos”. Enfim, obrigado a tudo e a todos que somaram em minha vida durante esses anos. Foram tempos difíceis, mas que me dão alegria pelo vencimento e esperança por tempos vindouros melhores, além das responsabilidades adquiridas para construir uma sociedade melhor. É com muita alegria que deixo este espaço público, entretanto, confesso, já sinto muitas saudades!

*“Considero que o passo mais importante a dar no aperfeiçoamento de nossa política econômica consiste em disciplinar, com muito mais rigor, o investimento público. Essa disciplina pressupõe cuidadosa análise das tendências e potencialidades da economia nacional. A ação supletiva do Estado deveria estar presente em todos os setores, se essa disciplina tivesse que ser efetivamente cumprida. A iniciativa privada, exercendo as suas expectativas num campo assim iluminado pelos programas a mais longo prazo dos investimentos infra-estruturais, poderia aumentar amplamente sua eficácia”*

*(Celso Furtado, 1959)*

## RESUMO

O presente trabalho analisa o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – entre os períodos de 2007 a 2014. O programa marca a retomada de investimentos públicos em larga escala pelo país na área de infraestrutura. Os objetivos específicos consistiram em descrever o papel do Estado na economia; discutir finanças públicas e os instrumentos constitucionais de planejamento (Política fiscal, PPA, LDO, LOA) do gasto público. Os mecanismos de avaliação dos gastos públicos são utilizados para julgamento dos resultados, em que se busca dar maior produtividade do setor público em suas políticas públicas. Em vista disso as categorias eficiência, eficácia e efetividade foram utilizadas na pesquisa. A hipótese levantada inicialmente que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I e II) teve um desempenho aquém do esperado, em função do planejamento inadequado e incompatibilidade com o contexto macroeconômico do país, não atingindo suas metas por má gestão torna-se aceita porque o PAC (2007-2014) teve entrega de resultados aquém do esperado. É importante enunciar que o PAC não foi uma ação isolada do Estado, entretanto uma ação híbrida entre os setores público e privado. Referente a este último, foram tomadas diversas medidas legais para os empresários investirem. O procedimento metodológico de abordagem utilizado para esta pesquisa foi o hipotético-dedutivo, o qual se concentrou na pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados da pesquisa evidenciaram que o PAC como programa de crescimento econômico por si só obteve êxito, ou seja, atingiu esse resultado, inclusive foi uma importante política anticíclica da Crise Mundial de 2008. No entanto, analisando o processo de gestão, execução de obras o programa não atingiu suas metas e finalidades nos dois períodos. Dentre os principais problemas constituíram-se em projetos inadequados, paralisação de obras, e bastante morosidade nos processos licitatórios e licenciamento ambiental. Ainda assim, os investimentos em infraestrutura consolidados não foram de projetos modernos e se debruçaram na parte da capacidade ociosa estrutural existente. As principais obras, ou melhor, as maiores obras do programa não foram concluídas nas duas fases analisadas. Agravando mais, com crise política e econômica iniciada em 2014 diversas obras foram paralisadas nos anos seguintes (depreciação dos investimentos) e alguns projetos foram descontinuados pelo viés político, resultando em desperdício de recursos públicos. Assim o PAC (2007 – 2014) não foi capaz de ofertar mais infraestrutura pois atuou diretamente sobre a capacidade ociosa existente, portanto o país continua defasado e estrangulado de modo geral, ou seja, precisa-se de mais rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, mobilidade urbana, etc.

**Palavras chave:** Programa de Aceleração do Crescimento; investimentos; eficiência; eficácia.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Cenário econômico no lançamento do PAC - consistência fiscal

Tabela 2 - Investimentos previstos do PAC 2007-2010 (R\$ Bilhões)

Tabela 3 - Previsão de investimento regional em infraestrutura 2007-2010

Tabela 4 - Previsão do Total de Investimentos em Logística (R\$ Bilhões)

Tabela 5 - Infraestrutura energética

Tabela 6 - Previsão de Investimento em infraestrutura social e urbana 2007-2010

Tabela 7 - PAC 2: Previsão preliminar de investimentos (R\$ Bilhões)

Tabela 8 - Investimentos: PAC Cidade Melhor (R\$ Bilhões)

Tabela 9 - Investimentos: PAC Comunidade Cidadã (R\$ Bilhões)

Tabela 10 - Investimentos: PAC Minha Casa, Minha Vida (R\$ Bilhões)

Tabela 11 - Número de unidades habitacionais por faixa de renda

Tabela 12 - Investimentos: PAC Água e Luz para Todos (R\$ Bilhões)

Tabela 13 - Investimentos: PAC Transportes (R\$ Bilhões)

Tabela 14 - Investimentos: PAC Energia (R\$ Bilhões)

Tabela 15 - Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para economia brasileira em quatro subperíodos

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento (PAC 1)

Quadro 2 - Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento (PAC 2)

Quadro 3 - Ações de infraestrutura PAC 1 e 2 - Previstas e concluídas (número de Ações)

Quadro 4 - Investimento previsto e executado em ações concluídas de infraestrutura PAC 1 e 2 (2007-2014), em R\$ bilhões (nominais)

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

Bacen - Banco Central do Brasil  
BM - Banco Mundial  
CTN -Código Tributário Nacional  
CF/1988 - Constituição Federal de 1988  
CGPAC - Comitê Gestor do PAC  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICM - Impostos sobre Circulação de Mercadorias)  
LC - Lei Completar  
LAI - Lei de Acesso à Informação  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei de Orçamentos Anuais  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
PETS - Levantamento do Rastreamento dos Gastos Públicos  
NFSP - Necessidade de Financiamento do Setor Público  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ()  
PPA - Plano Plurianual  
STN - Secretária do Tesouro Nacional  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNDESPar - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Participações  
CEF - Caixa Econômica Federal  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
MCMV - Minha Casa, Minha Vida  
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
FIOL - Ferrovia de Integração Oeste-Leste  
FICO - Ferrovia de Integração Centro-Oeste  
UPA - Unidades de Pronto Atendimento  
UBS - Unidades Básicas de Saúde  
TCU - Tribunal de Contas da União  
SNIPs - Sistemas Nacionais de Investimento Público

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1. EFICIÊNCIA E EFICÁCIA ECONÔMICA NO SETOR PÚBLICO .....</b>	<b>17</b>
1.1. O Estado na economia .....	17
1.2. Teoria das finanças públicas.....	22
1.3. Panorama histórico das finanças públicas brasileiras, estrutura e planejamento .....	24
1.4. Aspectos conceituais da eficiência e eficácia das finanças públicas e gasto público.....	33
<b>2. ESTRUTURA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS, E O MODELO DE FINANCIAMENTO DO PAC.....</b>	<b>43</b>
2.1. A gênese do PAC e suas perspectivas para o brasil. ....	43
2.2. Investimentos financeiros preliminares previstos para o PAC 1 e 2 respectivamente por programas e eixos. ....	48
2.2.1 Estruturação dos investimentos do PAC 1. ....	48
2.2.2 Estruturação dos investimentos do PAC 2 .....	54
2.3. O modelo de financiamento dos investimentos do PAC (2007 – 2014). ....	64
<b>3. O PAC E SEUS RESULTADOS .....</b>	<b>72</b>
3.1. As críticas iniciais (prognóstico) ao PAC quanto à capacidade de consolidação dos seus objetivos. ....	72
3.2. Balanços do PAC 1.....	78
3.3. Balanços do PAC 2.....	80
3.4. Análise externa de desempenho do PAC (2007 – 2014).....	83
3.5. Avaliação dos resultados do PAC (2007 – 2014).....	86
3.6. O PAC - Eficiência, eficácia e efetividade.....	93
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>102</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho foi analisar a eficiência e eficácia do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) sobre a ótica das finanças públicas. Por envolver diversas metas, sobretudo investimentos com cifras bastante expressivas, o PAC mexeu com as expectativas dos agentes como todo. O PAC foi criado visando modernizar a infraestrutura do país, o que por consequência vinha a ser uma ruptura estrutural, derivando numa economia moderna e dinamizada para atrair investimentos, gerar emprego e desenvolvimento econômico.

Deste modo, o PAC foi lançado em janeiro de 2007 para o quadriênio 2007 a 2010 com bastante ambição em prover investimentos na área infraestrutura do país. No ano de 2010 foi lançada uma nova fase para quadriênio 2011 a 2014 – dando continuidade ao programa. Assim, os objetivos eram corrigir um dos principais empecilhos para desenvolvimento da produção que é a infraestrutura limitada, e, posteriormente, através dos impactos dos investimentos concretizados do PAC disponibilizar recursos para dinamizar a economia, o que pressupõe uma progressão na produtividade, na geração de emprego e crescimento da economia.

Além dos objetivos do PAC, uma de suas marcas é a retomada do investimento público, direto ou por incentivos, após quase três décadas sem medidas voltadas para ofertar infraestrutura em setores considerados estratégicos e fundamentais para o progresso econômico. Dessa forma, desde o fim do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND – II) em 1979 o Brasil não vivenciava a execução de projetos em larga escala semelhantes.

O PAC (2007 – 2014) pretendeu reativar os investimentos públicos de forma massiva, também chama a atenção por ter cifras financeiras bastantes expressivas. Deste modo, para os objetivos do PAC 1 que constituíram três eixos estratégicos foram estimados dispêndios na ordem de R\$ 503,9 bilhões, retificado para R\$ 646 bilhões no ano de 2009, no respectivo quadriênio entre 2007 e 2010. Já para as ações de infraestrutura do PAC 2 que foram divididas em seis eixos, e teve previsão inicial de dispêndios para execução na ordem de R\$ 955 bilhões entre os anos 2011 a 2014.

No PAC o Estado é um forte instrumento de intervenção. Os governos, representando o Estado, quer queira, quer não, são necessários para o funcionamento da sociedade econômica (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Nesse sentido, as finanças públicas podem ser entendidas como o principal meio de intervenção dos governos na economia, em que é exercida através da política fiscal do Estado. Sendo assim, esse é o principal

instrumento de ação do governo para prover os bens e serviços públicos através dos gastos públicos, ou seja, retornando para sociedade o que foi captado via impostos.

Devido tamanha ambição do programa, é fato que gera desconfianças quanto aos fins da mobilização dos investimentos e também atingir as metas e objetivos e de fato produzir resultados econômicos positivos. Isso implica não apenas durante a execução ou ao curto prazo dos investimentos, mas sim sua sustentabilidade fiscal ao longo do tempo porque o PAC tem uma característica híbrida entre investimentos públicos e privados.

Para atrair interesse do setor privado como parceiro propulsor do PAC, o governo promoveu uma série de medidas para estimular e subsidiar o setor privado. Isso tudo por meio de atos normativos, políticas creditícias, incentivos fiscais, desregulamentações. Insere-se também nessas ações o protagonismo das empresas públicas tais como Caixa Econômica e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Outro destaque se dá pelas ações da Secretaria do Tesouro nacional (STN) ativamente emitindo títulos públicos para serem captados pelos setores do mercado financeiro.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é identificar se os investimentos públicos alcançaram suas finalidades propostas, já que o PAC surgiu com objetivos de desenvolver projetos de infraestrutura e induzir o crescimento da economia, modernizar a infraestrutura, melhorar o ambiente de negócios e estimular a economia como todo. Também, por ser um organismo de inclusão social, de redução das desigualdades regionais e de empregabilidade. Tudo isso por meio massivo de recursos públicos.

Os objetivos específicos visam discutir o Estado na economia e a teoria das finanças públicas mais aspectos teoria da eficiência econômica; em seguida, descrever e contextualizar o PAC e suas metas entre os anos de 2007 e 2014, além de um prognóstico crítico do programa no seu contexto de inicialização; por fim, avaliar de forma crítica os resultados à luz da teoria da eficiência e eficácia econômica, a qual fornecerá subsídios para inferir se as medidas para estímulo do gasto público pelo governo foram exitosas do ponto de vista econômico.

Diante disso, a justificativa para realização trabalho se dá pelas três décadas sem investimentos públicos de volumes como propostos para PAC I e II o que gera muitas expectativas quanto à capacidade de consolidação das metas, objetivos e impactos positivos na economia e, maiormente, pelo destaque dos valores financeiros destinados para execução do programa quanto a sua eficiência e eficácia. Isso, ao não atingir os objetivos propostos, mas gastos os recursos públicos destinados torna-se um alto custo para sociedade.

Assim, à luz dos conceitos de eficiência e eficácia surge o problema que guia esta investigação: os investimentos públicos propostos ao PAC foram eficientes e eficazes ao longo dos oito anos diante das metas e resultados? Deste modo, a hipótese levantada é que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I e II) teve um desempenho aquém do esperado, em função do planejamento inadequado e incompatibilidade com o contexto macroeconômico do país, não atingindo suas metas por má gestão.

Portanto, diante das ações do PAC, os conceitos de eficiência, eficácia e produtividade podem ser amplamente utilizados na avaliação das finanças públicas, sobretudo no que tange ao gasto público direcionados para o programa ao longo dos oito anos. Por se tratar de um sistema democrático de direito, essas três especificidades devem ser objeto de perseguição dos governos, já que são financiados por impostos. Assim, o dever da responsabilidade com o dinheiro público quanto à finalidade não pode ser eximido de atingir ao interesse público, seja na forma administrativa, seja de modo econômico (PEÑA Apud. ARAÚJO NETO, 2016, p.2).

Assim, recorrendo a Sander (1995) citado por Belloni (2000, p. 18) – “a eficiência é um critério econômico, utilitário, que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo”. De tal modo, as ações, sobretudo públicas, guiadas pelo critério da eficiência econômica tendem a produzir maiores resultados, ou melhor, maior produtividade.

Portanto, a eficiência é a capacidade de realizar o melhor procedimento com o mínimo possível e com o menor erro possível. Em suma, a eficiência pode ser entendida como o processo de desenvolvimento que está relacionada aos meios para produzir com menos esforços e recursos, conseqüentemente maior rendimento da atividade e menores erros durante o processo (ARAÚJO NETO et al, 2016, p.3).

Somando ao conceito de eficiência, a eficácia conforme Sander (1995) citado por Belloni (2000, p. 18) “é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos”. Em suma, é o cumprimento do objetivo proposto do qual foram empenhados esforços e recursos para concretização de uma ação tomada em conta.

Dessa forma, a eficácia significa à capacidade de realizar um feito, dando-lhe a capacidade de medição entre os resultados obtidos e os plausíveis do setor público, isso remete à qualidade do resultado perante ação pública e quantidade de ações. Em síntese, a eficácia está diretamente relacionada à atividade fim da utilização dos recursos, ou seja, nos resultados (ARAÚJO NETO, 2016, p.2).

Para elaboração deste trabalho monográfico, a fim de atingir seus objetivos, será utilizado como método de abordagem o hipotético-dedutivo. Pois, a partir da formulação do problema a investigação consistirá em possíveis conclusões de forma provisória acerca do objeto. Desse ponto, eliminar os possíveis erros, os quais resultarão em novos problemas de investigação, dada sua própria dialética.

Assim, o método consiste a partir do conhecimento prévio sobre o problema, o qual é primeiramente, o conflito entre as expectativas e as teorias existentes. Em seguida, isso resultará numa hipótese ou nova teoria, a qual é uma nova conjuntura do problema inicial, em que remete a uma possível solução proposta ou na dedução de consequências que formam proposições passíveis de testes. Por fim, o método, permitirá o teste de falseamento ou refutação, entre outros meios, pela observação ou experimentação (MARCONI; LAKATOS Apud. POPPER, 2003, p. 95).

Diante dos objetivos propostos, a pesquisa pode ser classificada como histórica, pois, para atingi-los, será utilizado procedimento de revisão bibliográfica de livros, artigos e dissertações para garantir a objetividade e precisão do estudo dos fatos. Também será utilizada pesquisa de dados e documentos oficiais, balanços, estudos de instituições acerca do problema. Sendo assim, o desenvolvimento monográfico consistirá num caráter analítico e descritivo do problema proposto (GIL, 2002, p. 44; GIL, 2008, p. 27).

Os dados oriundos das pesquisas serão tratados de forma qualitativa. Pois, a análise quantitativa é limitada para captar as dimensões subjetivas da ação humana, já que, a gestão das finanças públicas é realizada por indivíduos, em que estes tomam decisões pelo mérito político e pela legislação. Portanto, a análise qualitativa permite margem para descrever (criticar) as qualidades de determinados fenômenos do objeto de estudo. A mesma permite a construção de variáveis nominais; também, a combinação com técnicas quantitativas, no entanto não há predominância desta, mas se necessário no decorrer do trabalho seria aplicada (CORTES, 2002, p. 234).

Então, a partir dos referenciais bibliográficos para fundamentar o trabalho e tendo como apoio a metodologia descritiva, em que através da análise de gráficos, de quadros e tabelas permitirá estudar as características do objeto. Dessa forma, descrever as propriedades dos fatores envolta da relação entre os investimentos públicos através da política fiscal de governo, direcionadas ao PAC I e II - e seus resultados reais na economia, sendo assim, ao final do trabalho encaminhar para considerações finais (GIL, 2002, p 42).

De tal modo, a pesquisa será desenvolvida em três capítulos específicos, no entanto, também é composta por esta introdução mais ao final as considerações finais. Dessa forma, o

capítulo primeiro apresenta teoricamente o Estado e a teoria das finanças públicas, sendo por meio destas que o Estado intervém mais ativamente na econômica; em seguida, a conceituação das terminologias de eficiência, eficácia na atividade econômica; por fim, um breve panorama histórico das finanças públicas brasileiras, sobretudo pela forma legal de serem conduzidas.

O capítulo segundo descreve o surgimento do PAC, o seu contexto de implementação, os objetivos e metas e as medidas a serem tomadas para sua viabilização; seguindo, são estruturados os programas e metas dos eixos temáticos e a quantificação de recursos financeiros planejados para tal fim e as metas esperadas do governo; finaliza-se este capítulo com a apresentação das fontes de recursos para financiar os investimentos ao longo dos oito primeiros anos do PAC, além disso, este capítulo contém um prognóstico crítico do programa por meio de estudos de diversos autores após o lançamento do programa.

Por fim, o terceiro capítulo traz a análise dos resultados, objetivos e metas do PAC entre os anos de 2007 a 2014. Para isso, foram consultados os balanços anuais do programa divulgados pelo comitê gestor do programa durante as duas fases. Além desses dados oficiais, foram utilizadas para fundamentação da pesquisa análises externas divergentes das divulgadas pelo comitê gestor. Inclui-se neste capítulo também um retrato da economia brasileira antes, durante e após o PAC, limitando ao período de analisado dos oitos primeiros anos. Em seguida, as considerações finais e referências consultadas.

## 1. EFICIÊNCIA E EFICÁCIA ECONÔMICA NO SETOR PÚBLICO

Antes de discutir o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), faz-se necessário tratar sobre as questões do papel do Estado na economia; das finanças públicas; dos instrumentos de planejamento vigente ao setor público e a discussão da importância de resultados eficientes e eficazes no âmbito do setor público.

### 1.1. O Estado na economia

O Estado como instrumento de desenvolvimento econômico está presente desde as fases iniciais da economia. Assim, esteve presente na fase da acumulação primitiva, na Revolução Industrial, e no desenvolvimento dos mercados, ou seja, concomitante a tudo isso teve uma ação estatal conforme salienta Bresser-Pereira (2013). Ainda segundo esse autor, para que ocorra desenvolvimento econômico, é necessário um Estado na qualidade de instituição maior, em que, seja forte e capaz, o qual garanta a liberdade, a segurança, o bem-estar social, a justiça e proteção do meio ambiente.

No entanto, essa participação do Estado na economia, historicamente, nem sempre é vista como fator essencial, pois ainda que o mercado tenha inúmeras falhas, este é visto como a melhor opção de provimento para condução da atividade econômica de bens e serviços, assim como o bem-estar social. Portanto na clássica visão liberal de Montaner (2013) “Essencialmente, a principal função do Estado deve ser a de manter a ordem e garantir que as leis sejam cumpridas [...]” – mas ainda, “Os liberais acreditam que o governo deve ser reduzido, porque a experiência lhes ensinou que as burocracias estatais tendem a crescer parasitariamente, ou passam a abusar dos poderes que lhes são conferidos e empregam mal os recursos da sociedade” – segundo o mesmo autor.

Sendo assim, os economistas liberais, sobretudo Adam Smith (1723-1790), David Ricardo (1772-1823), Jean Baptiste Say (1767-1832), Alfred Marshall (1842-1924), entre outros, admitiam um sistema econômico com a participação mínima do Estado, em que o próprio mercado criava as condições necessárias para o pleno funcionamento econômico. A partir da divisão social do trabalho e da acumulação de capital e pela concepção da “mão invisível” formulada pelos ideais de Smith, para a economia “A melhor política é sempre deixar as coisas andarem seu curso normal” (CORAZZA, 1984, p. 75).

Reforçando a ideia da mão invisível na economia, outra crença também conduziu o sistema econômico de forma muito pretenciosa até a crise de 1929. Isso através da “Lei de

Say”, a qual influenciou fortemente os rumos da economia pela crença que toda oferta cria a sua própria demanda, ou seja, ao produzir um produto ou serviço imediatamente surgirá um mercado para este ser consumido. A referida “Lei” também teve impactos sobre o setor público, uma vez que caracterizava os gastos públicos como distorcivos e improdutivos na economia, pelo fato de não ser realizado pelo setor privado (MIGLIOLI, 1992).

Estes ideais do livre mercado persistiram fortemente até a década de 1930, quando o “curso normal” da economia foi interrompido pela estagnação. Desta ruptura econômica, em diante, as finanças públicas tornaram-se elemento fundamental para ação do setor público na atividade econômica, em que o Estado através dos gastos públicos de suas finanças, a partir de então, passou a ser essencial, mudando a ótica da economia mundial.

Deste modo, a inexistência de mercado perfeitamente eficiente ou capaz de ofertar de forma ilimitada as necessidades da sociedade deixou de lado, parcialmente, a retórica liberal quanto à intervenção do Estado na economia. Isso, sobretudo pelas diversas crises do capitalismo no século XIX<sup>1</sup> até a grande Crise de 1929, com as intervenções estatais para superar a crise tipo o *new deal* norte americano e com as publicações da Teoria da Dinâmica Econômica de Kalecki (1933) e da Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda por Keynes (1936). Assim, observa-se que mesmo no campo liberal o Estado passa a ter uma importância para o bom andamento da economia. Desta forma, Estado passou a ser elemento fundamental na economia, do ponto de vista majoritário<sup>2</sup>, para manter a atividade econômica estável através dos gastos públicos e manter o nível de investimentos.

Dessa forma, quando os indivíduos e o mercado retraem o consumo, a produção e a oferta, a renda economia também declina. Isso resulta em instabilidade econômica, ou seja, os recursos econômicos não estão plenamente empregados. Deste modo, para manter a atividade econômica produzindo, os gastos públicos, mesmo que com déficit orçamentário, é necessário para os investimentos econômico, logo o pleno emprego (KEYNES, 1982, p. 119).

Assim, a partir do colapso com a grande Crise Econômica de 1929, a qual pôs em dúvida a “mão invisível”, as funções do governo cresceram substancialmente, dessa forma, cabendo-lhe maiores atribuições econômicas para manter o funcionamento do sistema econômico. Por consequência, com a maior atuação do setor público na economia, suas atribuições deixaram de ser restrita apenas à segurança e justiça, apresentadas pela visão liberal (REZENDE, 2001, p. 17).

---

<sup>1</sup> Crise da economia capitalista na Inglaterra refletida pela Europa, Estados Unidos e no mundo entre os anos de 1873 a 1896

<sup>2</sup> A teoria austríaca continuou a defender a não intervenção do Estado.

Nesse sentido, a intervenção das atividades públicas segundo Riani (2011, p. 13) são definidas em quatro características, as quais justificam a necessidade de oferta via setor público para sociedade, devido à impossibilidade privada de realizar oferta com produção ótima. Isso é caracterizado como falhas do sistema de mercado. As quatro características são: i) invisibilidade do produto; ii) externalidades; iii) custos de produção decrescente e mercados imperfeitos; iv) risco e incertezas na oferta dos bens.

A primeira falha de mercado, a indivisibilidade do produto é definida como aquela em que os benefícios do consumo não podem ser individualizados, ou seja, possui amplo acesso, e não dão direito de propriedade privada, inviabilizando a precificação de sua oferta. Pelo fato de serem produtos e serviços indivisíveis, são classificados como bens públicos puros. As principais características desses bens são a não exclusividade e a não rivalidade.

A não exclusividade significa que ao consumir estes bens o beneficiário não exclui o consumo de outro beneficiário, pois pelo sistema de mercado a principal forma de exclusão de demanda é por meio do preço, dada renda do indivíduo. Pelo fato de não possuir, o qual justifica a oferta pelo sistema de mercado, estes produtos só podem ser ofertados pelo sistema público. A não rivalidade destes produtos e serviços significa que o consumo de um beneficiário a mais não implica essencialmente custos adicionais.

A segunda falha de mercado são as externalidades. As externalidades são reflexos de uma ação produtiva ou consumista, seja positiva, seja negativa, em uma ou mais unidades produção ou de consumo. Os reflexos podem ser de perdas ou benefícios coletivos. Partes dos efeitos negativos são oriundos do benefício individual perante malefícios para sociedade. Portanto há uma diferença entre o ganho via custo menor para um indivíduo e o impacto de custos maiores para demais outros.

As externalidades são efeitos da produção sobre o consumo; da produção sobre a produção; do consumo sobre o próprio consumo. A produção de um bem ou serviço pode impactar negativamente o consumo de outros. Isso é visto quando a produção de um elimina o consumo de outro. Também, a produção de um bem ou serviço pode inviabilizar negativamente a produção de outro tão quanto necessário como o que se produz. O consumo exacerbado pode limitar o consumo, portanto, o benefício por mais indivíduos, ou até como a extinção permanente da oferta.

Ainda segundo Riani (2011, p. 16) diante da existência de externalidades justifica-se a necessidade de intervenção do governo devido aos aspectos sociais envolvidos. Tendo em vista a preservação da sociedade diante das externalidades negativas, o governo atua como

corretor dessa falha de forma punitiva e normativa. Já que com raríssimas exceções de situações as externalidades são preocupações do setor privado.

A terceira falha de mercado, custos de produção decrescente e mercados imperfeitos, justifica-se a intervenção do governo para prover bens pelo qual o setor privado não tem capacidade de ofertar perfeitamente, pois a ausência de um mercado, em que as empresas competem perfeitamente de acordo às premissas da concorrência perfeita causam distorções negativas para sociedade. Isso é consequência de concentração de mercado, assim as empresas operantes tendem a reduzir substancialmente seus custos e lucram acima do econômico, ou seja, lucram exorbitantemente.

O lucro exorbitante de mercado reflete negativamente na sociedade. Nesse sentido, o papel de intervenção do governo tem por objetivo ajustar a produção para o nível ótimo econômico, desse modo, para que ocorra concorrência perfeita entre as firmas. O governo participará diretamente ou incentivará outras empresas para competirem no mercado e reduzir o desequilíbrio. Para isso, usam-se subsídios ou financiamento público, ainda que este não seja um bem público puro, no entanto, essencial para sociedade.

A quarta característica, os riscos e incertezas na oferta de bens, decorrem que na economia real falta conhecimento perfeito das informações entre vendedores e compradores, fatores que resultam nas incertezas e em riscos elevados. Também na economia real não ocorre à perfeita mobilidade dos recursos, uma vez que não há ajuste automático. Em vista disso, para o produtor a combinação de incertezas e a escassez de recursos para produzir mais a expectativa de obter lucro, muitas vezes, inviabiliza a oferta. Para tanto, as atividades de grandes incertezas e riscos, as quais são indispensáveis para o país, ao desenvolvimento econômico e para benefício da população, quando não for interesse do mercado produzi-las pelos seus pressupostos, cabe ao governo produzir ou intervir de forma que auxilie o setor privado produzir com incertezas e riscos diminuídos.

Com a evolução do Estado na economia, ele passou a ter funções econômicas. Essas funções são denominadas de funções musgravianas a partir do trabalho de Musgrave (1959). Nesse trabalho, Musgrave (1959) elencou três grandes funções governamentais: a) promover ajustamento na alocação de recursos; b) promover ajustamento na distribuição de renda; c) manter a estabilidade econômica (REZENDE, 2001, p.18).

A função alocativa de recursos refere-se à produção via governo, quando o mecanismo de mercado for insuficiente para o funcionamento da atividade econômica. A oferta privada encontra alguns entraves para satisfação das necessidades coletivas. Para tanto,

a aplicação de recursos, sobretudo em atividades complexas, estratégicas para o país e muito dispendiosas, são exemplos, cuja alocação faz-se necessária.

As atividades de infraestrutura, em determinadas regiões do território nacional, as quais são de desinteresse das premissas econômicas de mercado, mas devido à necessidade e indução de desenvolvimento econômico, são fornecidas pelo setor público. Por conseguinte, os efeitos diretos ou indiretamente podem refletir a Renda Nacional; ainda, em cadeia, novos investimentos, inclusive privados (REZENDE, 2001, p. 18).

A função distributiva de renda refere-se à intervenção estatal para minimizar as disparidades sociais. Os principais mecanismos dessa função são a tributação e política de gastos governamentais. À medida que Estado adote um sistema de tributação progressiva sobre a renda, esta economia tende a reduzir suas injustiças tributárias e sociais. Posto que, num sistema regressivo de tributação, os indivíduos que auferem menores rendas pagam proporcionalmente mais impostos dos que ganham renda de patamares elevados.

Os gastos governamentais estão associados ao assistencialismo social, ou seja, são executados na forma auxílios sociais, muitas vezes de forma direta com auxílio financeiro através de pensões ou bolsas. Outra forma de distribuição de renda é manter a gratuidade e oferta de serviços de essencialidades básicas, com intuito de desonerar as despesas básicas daqueles mais vulneráveis economicamente.

A função estabilizadora da atividade econômica associa-se ao controle do nível agregado de demanda, em que o governo tem como objetivo minimizar os efeitos econômicos e impactos sociais diante das crises e recessões econômicas. Manter o nível de preços controlados através das opções de políticas a ser adotadas de acordo com o contexto. Essa função tem como propósito manter a atividade econômica estável e progressiva.

Nos períodos de instabilidades econômicas os investimentos agregados tendem a diminuir. Isso tem impactos negativos sobre a renda, à oferta e nos preços. Nesse cenário de retração da atividade econômica os gastos, sobretudo o público, são fatores importantes para reativar a demanda e o desenvolvimento da economia. Por outro lado, embora a atividade econômica esteja em pleno emprego dos fatores, mas o cenário econômico desenha possíveis inconvenientes, cabe à política de governo ajustar as variáveis econômicas de forma que previna ou minimize catástrofes socioeconômicas.

Além dessas três funções musgravianas descritas por Rezende (2001), uma quarta função de Estado é trazida por Garcia (2011) ainda que esta se assemelhe com a função alocativa, presume-se uma função de crescimento econômico, e essa está voltada para o longo prazo e deve ser desenvolvida pelo setor público:

A função de crescimento econômico diz respeito às políticas que permitem aumentos na formação de capital, ou seja, a atuação do Estado, tanto no tocante aos investimentos públicos quanto aos incentivos e financiamentos para estimular os investimentos do setor privado, está voltada para o investimento econômico de longo prazo [...] (GARCIA, 2011, p. 574).

Em síntese, é nítido que o Estado passou ser elemento essencial para a atividade econômica pelo fato de algumas características e funções intrínsecas da economia, embora necessárias, não serem ofertadas diretamente pela esfera privada, o que habilita a intervenção do setor público para produção e oferta de bens e serviços. Para tal finalidade, é inadmissível condução das finanças públicas, de forma a cumprir suas finalidades, sejam conduzidas com responsabilidade e objetividade, uma vez que os recursos financeiros possuem diversas restrições e impactos na economia, sejam positivos, sejam negativos.

Em suma, o Estado de acordo Bresser-Pereira (1995) é um aparelho econômico, ou seja, independentemente do viés político-econômico este se faz presente, sobretudo no sistema capitalista tecnoburocrático, cuja necessidade do aparelho econômico estatal para regulação é muito grande, portanto essencial. De tal modo, o Estado numa economia capitalista, além de compor uma instituição maior da sociedade, também é responsável pelas políticas econômicas, no curto e em longo prazo, o que amplia a atuação do Estado para além do coercitivo e ideológico para o econômico.

## **1.2. Teoria das finanças públicas**

O Estado sem tantas restrições, representado através dos governos, surge economicamente como um elemento de intervenção para alocação dos recursos, atuando paralelamente ao setor privado, com a finalidade estabelecer a produção ótima dos bens e serviços públicos, alcançar a satisfação das necessidades dos indivíduos e melhorar o bem-estar da população. De tal modo, segundo Riani, (2011, p.53) a principal ação de intervenção do Estado na economia é por meio dos gastos públicos, ou seja, é através das finanças públicas que fomenta os serviços e os investimentos públicos.

Neste sentido, Sandroni (1999) ressalta que o estudo das finanças públicas começa com os teóricos da economia clássica, em vista da determinação governamental na economia:

[...] Sob a influência das doutrinas de economistas clássicos, como Adam Smith, David Ricardo e J.B. Say, o estudo das finanças públicas tornou-se bastante normativo, fixando regras para a seleção dos gastos públicos e a

criação de tributos, os quais deveria perfazer a quantia estritamente necessária para o atendimento dos compromissos governamentais. A partir do século XX, o campo da ação do Estado passou a se expandir. A crise dos anos 30 deixou ao Estado a responsabilidade de tentar evitar novas crises econômicas, por meio de uma ação regularizadora. A Segunda Guerra Mundial só veio acentuar essa tendência. Para cumprir sua nova função, o Estado ampliou também sua atividade financeira. Criou novos impostos, aumentando a receita na mesma proporção em que aumentaram os gastos. Houve um crescimento progressivo dos órgãos estatais encarregado das finanças públicas, que, ao se expandir, tornaram os mecanismos de arrecadação de impostos e administração das dívidas governamentais cada vez mais burocratizadas e complexos [...] (SANDRONI, 1999, p. 242).

Deste modo, com a participação econômica do setor público, as finanças públicas tornaram-se objeto de estudo, sobretudo pelo fator da tributação e do gasto. Sampaio (1991, p. 19) define as finanças como uma ciência. Pois, as finanças do Estado envolvem: fenômenos financeiros, conhecimento da ciência econômica e, sobretudo, a legislação que a rege. No entanto, a ciência das finanças não é adequadamente caracterizada como social.

Em sentido amplo, Sampaio (1991) define: a ciência das finanças é aquela que estuda os princípios que regulam a atividade financeira do Estado, o qual tem por objetivo obter e aplicar recursos monetários, esses indispensáveis para realização das funções de Estado. Ainda para definição da ciência das finanças, é a atividade financeira do Estado em que estuda a atividade econômica e o orçamento, via receitas e despesas.

Para Sampaio como toda ciência, as finanças públicas têm por objeto o estudo dos fenômenos financeiros que envolvem os meios de alcançar a finalidade do Estado. Esses fenômenos são respaldados na legislação. Do objeto para o método, a ciência das finanças “[...] tem de ficar confinada aos velhos métodos da indução e da dedução” se possível utilizá-los de modo simultâneo para que possam confrontar-se os resultados (SAMPAIO, 1991, p. 28).

Já para Giambiagi & Além (2008) as finanças públicas podem ser entendidas como o principal meio de intervenção dos governos na economia, em que é exercida através da política fiscal do Estado. Sendo assim, esse é principal instrumento de ação do governo para prover os bens e serviços públicos através dos gastos públicos, ou seja, retornando para sociedade o que foi captado via impostos. Os governos, representando o Estado, quer queira, quer não, são necessários para o funcionamento da sociedade econômico.

Sandroni (1999, p. 241) diz que as finanças públicas é um setor responsável pelo controle do dinheiro público e do crédito do governo. Além dos governos realizarem a obtenção, distribuição e uso dos recursos financeiros, o Estado, também abrange aos organismos públicos em setores da vida econômica por vias financeiras. Destaca-se que o

Estado é um agente econômico determinante para distribuição econômica entre os diversos grupos sociais. Logo, as finanças públicas referem-se obter, distribuir e utilizar os recursos financeiros de forma de atinja as finalidades determinantes do Estado.

No que diz respeito às finanças públicas, Bresser-Pereira (2004, p. 11) afirma que é a cuida e mantém a organização do Estado financeiramente sadia. No entanto, para isso a sociedade é tributada. Porém, a tributação não é o malefício em síntese; e, em economias avançadas cada vez mais os impostos são definidos democráticamente. Contudo, ressalvada a sensibilização social, em que tem se confiança na garantia dos retornos sociais e benefícios públicos de forma eficientes.

Já Matias-Pereira (1999, p. 42) define as finanças públicas como uma disciplina que busca explicar por meio de investigação dos fatos, os fenômenos ligados à responsabilidade do Estado, em que se obtêm recursos e os despendem para o funcionamento dos serviços sobre sua responsabilidade. Esses fenômenos das finanças públicas também se estendem as pessoas de direito público, ou seja, as entidades que compõem a atividade pública de forma indireta, mas vinculada ao Estado. Diante disso, o objeto das finanças públicas pode ser compreendido como o estudo da atividade fiscal do Estado.

Outra característica das finanças públicas é que elas são responsáveis por meio da intervenção das autoridades públicas ofertarem algo que não pode ser consumido por meio de pequenas quantidades, ou seja, são os bens ou serviços públicos de uso coletivo. E para que essa oferta pública seja produzida, cabe ao Estado para tal financiamento dos gastos, a origem advém dos impostos, da atividade financeira do estado e empréstimos ou créditos (MATIAS-PEREIRA, 1999, p 25).

A partir dessas definições do conceito de finanças públicas, entende-se que o conceito que mais se adequa seja o do Estado retornar para sociedade benefícios sociais e econômicos da forma que compense os sacrifícios pelo pagamento dos impostos. Assim, objetivo das finanças públicas é atingir a finalidade pública, construir uma economia forte e desenvolvida. Diante disso, a economia precisa de um Estado que possa regulamentar a economia e ofertar bens e serviços públicos.

### **1.3. Panorama histórico das finanças públicas brasileiras, estrutura e planejamento**

Historicamente, o problema das finanças públicas brasileira tem origem no Período Colonial (1500 - 1822). Nesse período a colônia contraiu diversas dívidas, as quais se arrastam por séculos, ou seja, da colônia para um país constituído, um dos maiores problemas

do Brasil são os gastos com juros da dívida pública<sup>3</sup>. Dessa forma, em 1761, quando foram apurados os primeiros resultados das finanças, elas já apresentavam déficits (SILVA, 2009, p.34).

Entretanto, conforme Giambiagi & Além (2008, p. 84), partindo de um contexto mais atual, a década de 1960 é um marco inicial para finanças públicas brasileiras do ponto de vista mais consistente. A década foi marcada não só por um dos contextos políticos mais acentuados da história do Brasil, mas também, pelas reformas econômicas, sobretudo para o quesito das finanças do Estado. A referente década introduziu diversas reformas estruturais com objetivo de adequar as finanças públicas ao contexto econômico vigente. Como resultado, foram estruturadas as instituições e os mercados monetários e financeiros.

Com a promulgação da Lei Nº 4.320 de 17 março de 1964, foram instituídas normas para o direito financeiro no Brasil, ou seja, é a lei que passou a guiar o controle dos orçamentos e balanços das finanças públicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Desse marco, é importante salientar que alguns dispositivos da respectiva lei ainda regem o gerenciamento das finanças públicas no Brasil desde sua publicação.

É com base nas normas gerais da Lei 4.320/64 que foram instituídos os princípios para o Estado brasileiro atuar diretamente na economia do país por meio das finanças, em que regem as atividades: do orçamento público, da receita pública e das despesas públicas. Em suma, é com base nessa Lei que os entes da federação são direcionados para origem das receitas públicas, assim como, o destino dos recursos e gastos públicos via despesas.

O Art. 2º da Lei 4.320/64 dispõe que, com base no orçamento em forma de lei, que o governo evidenciará por meio da discriminação de receitas e despesas como será conduzida a política econômica e a forma de atuação do governo respeitando o princípio da unidade, da universalidade e da anualidade do referido orçamento, ou seja, o orçamento é único e deverá conter todas as receitas e despesas para exercício de um ano.

---

<sup>3</sup> A dívida pública brasileira “já era um sucesso entre as economias Latino-Americanas no século XIX, pela capacidade do país emitir e honrar dívidas” conforme Silva (2009, p. 36). Assim, a origem das dívidas internas e externas tem marco histórico. A origem da dívida interna advém com legalização do endividamento pela “pedra fundamental”, a Lei de 15 de novembro de 1827 (SILVA, 2009, p. 38). Isso pelo reconhecimento de todas as dívidas até o ano de 1826 e pela emissão de 12 mil contos de réis pelo artigo nº 19. Já a dívida externa tem como origem 15 empréstimos contraídos entre os anos de 1824 e 1888. Outros fatos que vieram a somar a origem da dívida externa brasileira são: primeiramente, assumir a honra de um empréstimo contraído por Portugal no ano de 1823 no valor 1,4 milhões de libras; segundo, foi próximo a Proclamação da República, em outubro de 1889 por uma grande e vultosa operação de conversão, em que, as dívidas antigas com juros de 5% foram condensadas num único empréstimo a juros de 4% pelo prazo de 56 anos (SILVA, 2009).

As receitas públicas são classificadas de acordo com o Art. 9º da Lei 4.320/64 - a receita, a qual é forma de financiamento das atividades do Estado, é derivada dos tributos, este que de exclusividade das entidades públicas. Também compreendem receitas públicas os impostos, taxas e contribuições permitidas constitucionalmente ou por meio de lei vigente sobre atividade financeira do Estado.

O Art. 11º da Lei 4.320/64 classifica as receitas em duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. O parágrafo primeiro do referente artigo denomina como receitas correntes “as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado [...]”. O parágrafo segundo do Art. 11º denomina como Receitas de Capital “as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado [...]” (BRASIL, 1964).

Já as despesas públicas, a forma pela qual são gastos parte dos recursos financeiros públicos, são classificadas no Art. 12 da Lei 4.320/64 como despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes são subdividas em despesas de custeio e transferências correntes; já as de capital em: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Essas despesas, de acordo com artigo treze, devem ser discriminadas conforme sua categoria por todas as unidades administrativas, órgãos da administração pública da forma seguinte.

As despesas correntes referentes ao custeio, as quais compreendem os gastos referentes ao pessoal que compõem a administração pública, ou seja, são os servidores civis e os militares; os gastos com materiais de consumo, os quais são absorvidos para manutenção e funcionamento das atividades públicas; serviços de terceiros, que são os gastos com prestam serviços para administração pública; e, encargos diversos (BRASIL, 1964).

As despesas correntes da subdivisão transferências correntes são compostas por subvenções sociais; subvenções econômicas; inativos; pensionistas; salário família e abono familiar; juros da dívida pública; contribuições de previdência social; diversas transferências correntes. Com relação às subvenções sociais, o Art. 16 da presente lei, ressalta o fundamento e limite financeiro para conceder as subvenções dos serviços sociais essenciais, deverão prezar pela economia, ou seja, terão que atender padrões de eficiência; ainda, no artigo seguinte, somente serão atendidas por subversão aquelas que são oficializados por órgão de fiscalização.

As despesas de capital em investimentos correspondem aos investimentos em obras públicas; serviços em regime especial; equipamentos para instalações; material permanente;

participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades industriais ou agrícolas. Investimentos em inversões financeiras são destinados para aquisição de imóveis; participação em constituição ou aumento de capital de empresas ou entidades comerciais ou financeiras; constituição de fundos rotativos; concessão de empréstimos; entre, diversas inversões financeiras. As despesas com transferência de capital são atribuídas as com amortização da dívida pública; auxílios para equipamentos e instalações; auxílios para inversões financeiras e outras contribuições (BRASIL, 1964).

É com base na referida lei que o direito financeiro brasileiro referente ao setor público foi instalado de forma estruturada, assim, dar subsídio à legalidade do exercício das finanças públicas por todos os entes que compreendem a administração pública do país, dando forma ao seu orçamento, suas receitas e suas despesas, assim como, orientar aqueles que se interessam pela atividade e exercício dos governos, inclusive os cidadãos.

No ano de 1967, outro fator relevante para finanças públicas do Brasil foi à reforma tributária, pois, tendo em vista que os tributos é a principal fonte receita para financiamento das atividades públicas. Dessa forma, com a constituição do Código Tributário Nacional (CTN) – Giambiagi & Além (2008, p. 246) afirma que foi inovador do ponto de vista técnico e administrativo. Outro fator atrelado à reforma era o aumento de eficiência na arrecadação para solucionar os déficits fiscais.

A reforma tributária foi bem sucedida do ponto de vista da reabilitação das finanças públicas, no entanto, o modelo de arrecadação de tributos por um lado centralizado para o governo federal, dessa forma restringindo os estados e municípios; por outro;

O objetivo fundamental do sistema tributário foi elevar o nível de esforço fiscal da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico. Ao privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada -- e, portanto, os detentores da riqueza -- a reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade. (VARSANO, 1996, p.9)

A partir do novo CTN de 1967 são perceptíveis dois problemas estruturais da economia brasileira que se arrastam por décadas, os quais são refletidos nos problemas sociais e orçamentários dos demais entes federativos. O problema social é decorrente da concentração de riqueza pela não equidade entre os tributos por todos na sociedade, pois os possuidores de menor renda pagam mais impostos proporcionalmente aos de rendas elevadas, fato que retroalimenta a desigualdade social, ou seja, efeitos da tributação regressiva.

Aos demais entes, a centralização da arrecadação pelo governo federal limitou os estados e municípios obterem recursos. Dessa forma, ficou instituída, aos estados e municípios receitas advindas dos Impostos sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e as Transferências Intragovernamentais, os quais perante a reforma eram suficientes para custear esses entes. O resultado dessa restrição foi a perda da autonomia fiscal entre os estados e municípios brasileiros (VARSAÑO, 1996, p.10).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) quanto à tributação trouxe consigo uma nova reforma tributária, porém, com motivos diversos de 1966. Enquanto aquela era para compensar os déficits fiscais, esta teve como motivo a desconcentração de receitas disponíveis do setor público. Também foram extintos alguns impostos e criados novos dispositivos importantes como tributar sobre grandes fortunas, no entanto, nunca regulamentado por lei específica (BABOSA; BABOSA, 2004, p. 300).

As consequências do desequilíbrio entre os entes foram ampliadas, visto que, é um problema pertinente na história como também pelo CTN de 1967 e pela administração dos governos militares, pois os recursos arrecadados já se encontravam centralizados a União. De forma paradoxal, na constituição foi promovida a descentralização, embora, na prática o que de fato é predominante centralização pela União aos estados e municípios, nada mais que problemas entre governos (BABOSA; BABOSA, 2004, p. 300).

As finanças públicas na CF/1988 obtiveram um importante aspecto jurídico, o qual dispôs um capítulo exclusivo para tratar da forma pela qual deverá ser conduzida. Mais precisamente o capítulo “Das finanças públicas – Art. 163. Deste modo, por lei complementar disporá sobre: I) finanças públicas” [...]. Contudo, não foi criada uma nova lei específica das finanças públicas brasileiras.

Desta forma, o texto constitucional está sendo atendido pela Lei nº 4.320 de 1964 como lei complementar (LC), da qual foi pronunciada constitucionalmente, mais a Lei Complementar nº 101 de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sendo assim, são essas duas leis que foram adotadas como as quais as finanças públicas brasileiras são geridas. Isso, enquanto não for criada uma LC específica, do ponto de vista específico, para o inciso I do Art. 163 do texto constitucional (THOMÉ, 2012, p. 20).

Na CF/1988 o capítulo “Das finanças públicas” na seção II – “Dos Orçamentos” em seu Art. 165. - prevê três leis de iniciativa exclusiva do poder executivo, as quais são: I) o plano plurianual (PPA); II) as diretrizes orçamentárias (LDO); e, os orçamentos anuais (LOA). A partir dessas três formas constitucionais foi formalizada a tríade a serem observadas

ao elaborar e planejar o orçamento das finanças públicas, temporariamente, respeitando toda formalização legal a respeito (BRASIL, 1988).

No ano de 1999 para o atendimento do modelo de gestão gerencial os dispositivos constitucionais do artigo 165 CF/1988 foram formalizados através do Decreto nº 2.829 de 1998 mais a Portaria nº 42 de 1999 do Ministério de Orçamento e Gestão, em que, reformaram e passaram normatizar os processos de elaboração e gerenciamento do PPA e de mais leis orçamentárias do executivo. Deste modo, a reforma propôs que os instrumentos de planejamento estratégico e orçamento passam a ter como finalidade o atendimento da sociedade (GARCIA, 2015, p. 34).

O PPA constitucionalmente é definido como a lei que instituirá as diretrizes, os objetivos e as metas de governo para administração pública pelo período de quatro anos, e dar forma que possa atender a especificidade do ente no âmbito atuação regional. Cabe estar explícito no PPA as despesas de capital e outras decorrentes das atividades programadas e as demais atividades continuadas (BRASIL, 1988).

Deste modo, o PPA atua como o grande guia que deverá conduzir as diretrizes, os objetivos e as metas de governo, a serem alcançados ao longo do exercício administrativo de quatro anos. Neste sentido, Matias-Pereira (1999, p. 143) ressalva que tem como objetivo formular as diretrizes para as finanças públicas no período a ser executado. Nele deve está incluso - a política de fomento, identificar e avaliar a disponibilidade de recursos para desenvolver as ações, classificar as despesas, segundo função, subfunção e programa de governo.

Dessa forma, o PPA assume a forma de planejamento, pelo qual devem ser alocados os recursos públicos. Assim, o PPA de forma eficiente e racional utilizando técnicas modernas permite que os objetivos da administração pública possam desenvolver o país. Já que, todos os planos e ações, sejam nacionais, sejam setoriais, devem ser elaborados em conformidade com o que foi proposto no PPA, inclusive leis que venham ser aprovadas posteriormente ao PPA. Em síntese, toda ação governamental deverá ser conduzida de acordo ao orçamento programa (MATIAS-PEREIRA, 1999, p. 143).

A partir do PPA, de forma fracionada a LDO estabelece o cumprimento das diretrizes, dos objetivos e das metas estabelecidas no PPA, pois, a partir da restrição constitucional, a qual obriga que a LDO seja elaborada adequadamente conforme o PPA vigente para o ano de aplicação da referente Lei. Caso ocorra divergência entre a LDO e o PPA, esta não poderá ser aprovada pelo Congresso Nacional (CN), pelo motivo de inconformidade. De forma simplificada a LDO:

[...] Se caracteriza como o elo entre o PPA e a LOA, estabelecendo, dentre os programas inseridos no PPA, aqueles que terão prioridade na programação e execução do orçamento do ano seguinte. Cumpre à LDO ainda o estabelecimento de metas fiscais para a administração pública federal, o disciplinamento da elaboração e execução do orçamento anual, a disposição sobre as alterações na legislação e sua adequação orçamentária, as disposições relativas à dívida pública federal e às despesas da União com pessoal e encargos sociais, o estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, as disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e serviços com indícios de irregularidades graves e outras disposições gerais (STN, SD).

A LOA é uma lei, pela qual são executados os objetivos da administração, que os foram estabelecidos no PPA vigente, assim como, as orientações da LDO da forma de discriminação de entre receitas e despesas. A discriminação permite verificar a política de gastos do governo, e pelo qual programa vinculado ela está sendo direcionada. Dessa forma, no ato de execução, é um instrumento para transparência das finanças públicas. De forma sucinta a LOA é uma lei na qual:

[...] São estimadas as receitas e fixadas as despesas que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado exercício financeiro. Como instrumento de execução do planejamento do governo, a LOA deve ser compatível com a LDO e com o PPA aprovado para o período, podendo ser alterada pelos projetos de lei de créditos adicionais. Estão compreendidos na LOA os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, bem como o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto (STN, SD).

Assim, estes três instrumentos constitucionais compõem a forma de planejamento fiscal vigente no Brasil, pela qual as finanças públicas devem ser geridas, ou seja, é seguindo esta tríade que os governos nas esferas federal, estadual, municipal e distrital exprimem as suas políticas de governo a serem executadas durante seus mandatos. Ainda, o texto constitucional faz ressalvas, dentre a qual a não obediência aos prazos e a conformidade entres os instrumentos são caracterizados como crime de responsabilidade (BRASIL, 1988).

De acordo com a Secretária do Tesouro Nacional (STN), órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, e grande gestora das finanças públicas federais, afirma que a tríade do PPA, LDO e LOA mais a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) consistem na forma de planejamento em vigor no Brasil, e esse formato de planejamento das finanças públicas, atinge diversas finalidades, porque:

O planejamento fiscal é fundamental para se garantir a condução responsável da política fiscal e a provisão de bens públicos com qualidade e eficiência. É por meio do planejamento fiscal que o governo, de forma transparente, apresenta a situação fiscal corrente, estabelece seus objetivos e estratégias, identifica riscos às finanças públicas e adota as melhores práticas de avaliação, acompanhamento e execução das políticas públicas (STN, SD).

A Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 - LRF, em corroboração com a Lei 4.320 e atendendo aos dispositivos constitucionais presentes nos artigos: Art. 163; Art. 165; Art. 169 e Art. 250 - passaram a dar parâmetros para o gasto público brasileiro entre todos os entes na federação. De forma objetiva, a LRF visa dar saúde financeira<sup>4</sup> ao setor público. Outro fator relevante da LRF, é que ela traz consigo a adequação administrativa para os gestores públicos (NASCIMENTO; DEBUS, 200?, p. 5).

Por consequência, também funciona como instrumento de fiscalização e eficiência para finanças públicas, já que uns dos objetivos da LRF são "normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal" dado que, ela possui alguns postulados a fim de que se atinja ações planejadas e transparentes, prever e corrigir desvios nas contas públicas, e imposição de limites quanto às receitas, despesas, pessoal, seguridade e operações de crédito (NASCIMENTO; DEBUS, 200?, p. 10).

Verifica-se que as finanças públicas brasileiras possuem diversos dispositivos legais, os quais orientam os agentes públicos na condução da política fiscal do Estado e no tratamento do dinheiro público. Desta forma, o regimento legal tornou-se o principal meio de planejamento do gasto públicos, em que restringem ações que não são vigentes com a norma legislada.

Todos esses aspectos legais sobre as finanças públicas brasileiras são acompanhados pelos indicadores fiscais, ou seja, resultados entre receitas, despesas e Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). Isso é operacionalizado na prática pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Banco Central do Brasil (Bacen). Desta forma, cumpre aos dois apurar os resultados fiscais do setor público brasileiro. Sobretudo, para STN que é a gestora e operadora da política fiscal; enquanto, o Bacen pela política monetária, este também pelo fato de ser o arrecadador do imposto inflacionário (BACEN, 2008).

Os resultados fiscais apurados pela STN e Bacen utilizam metodologias diferentes. A STN apura pelo método "acima da linha"; diferentemente, o Bacen pelo método "abaixo da linha". Mesmo por metodologias diferentes de apuração fiscal das finanças públicas

---

<sup>4</sup> Indicador de autossuficiência, ou seja, a não dependência de recursos de terceiros para cobrir despesas. Na prática não é bem assim de forma eficiente que acontecem os fatos, basta verificar a trajetória atual da dívida pública do setor público.

brasileiras, a finalidade de ambas as entidades públicas é a mesma, ou seja, fornecer parâmetros para que o governo possa cumprir as metas fiscais conforme estabelecidas nas leis orçamentárias vigentes e pela LRF (BACEN, 2018).

Os dois métodos de apuração fiscal apresentados visam apurarem os resultados reais das contas públicas, pois na prática não é apenas uma simples subtração entre as receitas e as despesas. Dessa forma, o método “acima da linha” representa as estatísticas de receitas e despesas na forma desagregadas. Já o método “abaixo da linha” procura obter a variação do endividamento público, em que, para tal resultado, desconsidera se a origem advém das receitas ou despesas, o que na forma desagregada talvez apresente imprecisão, uma vez que elementos do endividamento diferem das receitas e despesas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 47).

Naturalmente, ocorre superávit das contas públicas quando a arrecadação supera os gastos; quando os gastos públicos superam a arrecadação, ocorre déficit público. É justamente pela questão do déficit público que os estudos das finanças públicas concentram-se no endividamento. As arrecadações, ou seja, as receitas públicas têm origem via: impostos indiretos (Ti); impostos diretos (Td); contribuições à Previdência Social; e, outras receitas do governo (VASCONCELLOS, 2006, p. 211).

Contrário a isso, no setor público quando não satisfeitas às arrecadações, ou seja, as receitas são menores que os gastos correntes e de capital, incorre no déficit público. De forma simplificada:  $Dp = Rp < Dp$ . Em que: Dp: Déficit público; Rp: Receita pública e Dp: Despesa pública. Ocorrendo isso, o governo recorre ao financiamento de suas obrigações, o que é calculado e denominado como Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) que significa a dívida fiscal líquida. Tal necessidade pode ser alcançada através dos seguintes instrumentos:

As principais fontes seriam a emissão monetária (M), o aumento do endividamento interno (B), interno indexado ao câmbio (I) e externo (F) ou diminuição de seus ativos internos (A) ou externos (R). O sinal das fontes de financiamentos é positivo no caso de déficit e negativo no caso de superávit (BACEN, 2018, p. 32).

Assim, os déficits públicos são classificados em três categorias: Déficit primário; Déficit operacional; e, Déficit nominal. Este é a medida indica o fluxo líquido de novos financiamentos, obtidos ao longo de um ano pelo setor público não financeiro entre os entes e empresas estatais e previdência social; esse, é medido pelo déficit primário mais os juros reais

da dívida passada; aquele é medido pelo déficit total, excluindo a correção monetária e os juros reais da dívida contraída anteriormente (VASCONCELLOS, 2006, p. 398).

Nessa perspectiva, Vasconcellos (2006, p. 399) para o financiamento dos déficits os governos podem utilizar instrumentos tradicionais da política fiscal via aumentos de impostos ou redução dos gastos públicos. Também, utilizar instrumento extrafiscal, como venda de títulos públicos da dívida ao setor privado. Embora, esse tipo de financiamento provoca elevação da dívida pública, que é somada negativamente pelos juros, uma vez que para vender os títulos precisa-se pagar remuneração mais elevada, fator que corrobora na retroalimentação da dívida pública.

#### **1.4. Aspectos conceituais da eficiência e eficácia das finanças públicas e gasto público**

Os problemas centrais da economia se encontram entre a escassez de recursos e distribuição dos excedentes do processo, no setor público não é diferente, pois os recursos são limitados e devem ser geridos de maneira economicamente eficiente para sua melhor distribuição. Diante disso, estes tornam-se objetos de estudo para que forneçam sugestões para melhor utilização dos recursos em disponibilidade. Esses fatores sobre ótica da eficiência têm a ver exatamente isto “obter o maior benefício possível de uma quantidade fixa de recursos”. Nas finanças públicas isso não difere, portanto o planejamento do gasto público e as decisões políticas devem seguir a ótica da racionalidade em busca da eficiência e do bem-estar da sociedade, uma vez que os recursos são públicos, logo desprovidos da propriedade individual (MATTOS; TERRA, 2015, p. 211).

Para atendimento dessa limitação, o conceito de eficiência, eficácia e produtividade estão sendo amplamente utilizados na avaliação das finanças públicas, sobretudo no que tange ao gasto público. Por se tratar de um sistema democrático de direito, essas três especificidades devem ser objeto de perseguição dos governos, já que estes são financiados por impostos. Assim, o dever da responsabilidade (gestão) com o dinheiro público quanto à finalidade não pode ser eximido de atingir ao interesse público, seja na forma administrativa, seja de modo econômico (PEÑA Apud. ARAÚJO NETO, 2016, p.2).

Em vista disso, no caso brasileiro, o termo eficiência passou a ser um dispositivo constitucional que deve ser observado e perseguido pelos agentes públicos perante suas ações. O referente dispositivo foi implantado através da emenda à Constituição Federal nº 19 de 1998. Assim, no art. 37 “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 2017).

Os conceitos eficiência, eficácia possuem denominações próprias, ou seja, são semelhantes entre si, embora, significam terminologias independentes. Logo, o desempenho de um desses conceitos não depende dos demais, no entanto, o ideal é que sejam desempenhados concomitantemente pelos governos na gestão pública, para que possam dar maior produtividade aos gastos e maior bem-estar social.

Assim sendo, segundo Lovell (1993) citado por Belloni (2000, p. 13), o critério da eficiência na produção tem dois componentes: um componente físico, o qual se refere à habilidade de evitar desperdícios nos resultados e nos recursos utilizados, em que se utiliza o mínimo de recursos possíveis para aquela produção, o que torna a ser denominado de eficiência produtiva; outro, um componente econômico, este “que se refere à habilidade de combinar recursos e resultados em proporções ótimas dados os preços vigentes (eficiência alocativa ou eficiência preço)”.

Deste modo, de acordo Sander (1995) citado por Belloni (2000, p. 18) – “a eficiência é um critério econômico, utilitário, que revela a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo”. De tal modo, as ações, sobretudo públicas, guiadas pelo critério da eficiência econômica tendem a produzir maiores resultados, ou melhor, maior produtividade através das políticas públicas.

Sucintamente, a eficiência é a capacidade de realizar o melhor procedimento com o mínimo possível e com o menor erro possível. Em suma, a eficiência pode ser entendida como o processo de desenvolvimento que está relacionada aos meios para produzir com menos esforços e recursos, conseqüentemente maior rendimento da atividade e menores erros durante o processo (ARAÚJO NETO et al, 2016, p.3).

Sandroni (1999, p.198) define os termos de eficiência em sentido puro e econômica. Quanto à eficiência em sentido puro, não significa que o resultado da ação será eficaz, portanto é fazer ação de acordo com a norma e aos padrões preestabelecidos. Já conceito de eficiência econômica é a relação entre o valor e o custo de produção, em que quanto maior o valor produzido em detrimento do custo, maior a eficiência econômica, no entanto mantendo a qualidade que satisfaçam às normas técnicas.

Mattos; Terra (2015, p. 216) – ampliando o conceito de eficiência, trazem o conceito de eficiência social na atividade econômica. Pois é o montante e as proporções ótimas de bens do ponto de vista social, ou seja, é a composição de bens produzida que maximiza a utilidade da sociedade. A utilidade social será máxima no ponto em que não pode ser produzido outro

bem sem a redução da produção de outro bem sob a ótica do produto, perceba que há uma escolha. Logo esta deve ser a melhor possível para o benefício social. Entretanto, a combinação ótima de produtos do ponto de vista social, pode ou não ser a igual à produção ótima do ponto de vista da eficiência alocativa. As externalidades de bens públicos ou privados podem ou não ser eficiente do ponto de vista social, ainda que seja do ponto de vista alocativo, considerando apenas a função de receita e custos.

Mattos; Terra (2015; p. 220) salientam a importância para mensuração constante da eficiência no âmbito público. Assim, a constante análise torna-se uma ferramenta importante para o setor público, como forma de identificação dos fatores que podem ser alterados para diminuição das ineficiências. Isso resultará na melhoria do desempenho produtivo, conseqüentemente, melhora dos indicadores financeiros, e refletindo em termos agregados, no crescimento macroeconômico.

Dessa forma, a eficiência do gasto público e os objetivos de governo precisam estar entrelaçados<sup>5</sup>. A análise da despesa pública permite observar se uma produção de bem público é tecnicamente eficiente. Caso o governo produza bens desproporcionais com a eficiência social, mesmo que tenha sido tecnicamente eficiente, este governo é ineficiente pelo fator de não gerar utilidade social. Argumenta-se que o gasto do governo é reflexo das preferências dos eleitores que os elegem, isso numa sociedade democrática (MATTOS; TERRA, p. 224).

Atrelado ao conceito de eficiência, a eficácia conforme Sander (1995) citado por Belloni (2000, p. 18) “é o critério institucional que revela a capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas ou os resultados propostos”. Em suma, é o cumprimento do objetivo proposto do qual foram empenhados esforços e recursos para concretização de uma ação tomada em conta.

Deste modo, a eficácia significa à capacidade de realizar um feito, dando-lhe a capacidade de medição entre os resultados obtidos e os plausíveis do setor público, isso remete à qualidade do resultado perante ação pública e quantidade de ações. Em síntese, a

---

<sup>5</sup> Contrário a isso, este é, certamente, o mais nocivo problema público, a captura do Estado por agentes privados e a corrupção que distorcem a maximização do bem-estar social, assim como, a eficiência do setor público. O restante que não capturado pela corrupção produz bens e serviços públicos com menos qualidade ou amplitude, ou seja, aquém da capacidade real. Nos contratos entre público e privado têm elementos vultosos, também há burla da legalidade pelos agentes privados e a corroboração de agentes públicos. Resultado disso, ineficiência da despesa perante menor produção de bens públicos ou são produzidos com qualidade inferior ao potencial (MATTOS; TERRA, p. 224 - 226).

eficácia está diretamente relacionada à atividade fim da utilização dos recursos, ou seja, nos resultados (ARAÚJO NETO, 2016, p.2).

Sandroni (1999, p.198) define quanto à eficácia tem como significado fazer o que é necessário a ser feito para alcançar o objetivo proposto, portanto refere-se ao resultado adequadamente realizado. Conforme ele sintetiza, significa ser eficaz quando o resultado seja de acordo ao fim objetivo idealizado anteriormente. Dessa forma, a melhor definição de ser eficaz é fazer a coisa certa da forma certa.

Nessa ótica, partindo para um grau mais elevado, quando os objetivos e metas são consolidados tem se o alcance da efetividade. Isso de acordo Belloni (2000, p. 18) “é critério político associado à capacidade da instituição produzir os resultados que correspondam às expectativas da sociedade. A efetividade está associada ao alcance dos objetivos sociais e ao atendimento das demandas políticas da comunidade.” Assim, a efetividade pode ser entendida como uma transposição ideal da eficiência e da eficácia.

De tal modo, conforme o TCU (2010, p.12) a efetividade se dá pela percepção da eficácia a médio e longo prazo. Isso se consolida pela relação entre os resultados (impactos observados) de uma ação ou programa perante a população alvo desta medida com os objetivos pretendidos (impactos esperados) que é a finalidade da intervenção. Diferentemente da eficácia que é o atingimento da finalidade, a efetividade é a verificação nítida de uma transição positiva do público alvo a partir da intervenção realizada, ou seja, é uma avaliação mais ampla.

Dessa forma, estes conceitos de eficiência, eficácia e efetividade transitam na avaliação de políticas públicas, sobretudo no sentido de apontar pontos que podem ser melhorados e economicamente produzir melhores resultados na sociedade. Por isso, são pertinentes estudos voltados para indicar e avaliar ações e programas de governos, principalmente pelo impacto provocado pelos investimentos públicos.

Deste ponto de vista, Giuberti; Rocha (2015, p. 81) avaliam o impacto da política fiscal do governo sobre crescimento econômico, no que tange à composição gasto público. Como hipótese, avaliam a necessidade de produtividade e eficiência do gasto público a partir de análise desagregada. Os gastos públicos improdutivos distorcem os impostos arrecadados, sobretudo os impostos diretos sobre a família, que minimiza o crescimento econômico no longo prazo. Para os governos é necessário distinguir o gasto produtivo do improdutivo e o componente do gasto e seu impacto de contribuição para desenvolver o crescimento econômico.

Sendo assim, o gasto público produtivo é um fator intrínseco de cada economia, já que ele é dependente de toda estrutura que o envolve. Para atingir a finalidade os gastos devem ter objetivos e mensurações alcançáveis, em que as escolhas públicas, entre o governo e a sociedade civil, possam atingir resultados concretos. Assim, contrariando a literatura sobre a questão dos gastos públicos, caracterizados como ineficientes e prejudiciais economicamente, quando estes são orientados para produtividade é evidente que seus efeitos não são prejudiciais à economia (GIUBERTI; ROCHA, 2015, p. 96).

Dando continuidade, a revisão de despesas é um fator contribuinte para qualidade do gasto público, logo para sua eficácia. Diversas economias mundiais<sup>6</sup>, as quais fizeram revisão de despesa, conseguiram abrir espaço fiscal, ou seja, sem precisarem aumentar arrecadação de impostos, aumentaram a receita pública, embora melhorando a qualidade e eficiência do gasto público. A revisão de despesas consiste na exclusão de gastos os quais não são produtivos, e gastos que não tem prioridade; ainda, serve para aperfeiçoar os gastos essenciais (ROBINSON, 2015, p. 108).

Esse resultado é denominado como economia de eficiência. Pois, as revisões das despesas públicas possibilitam ganhos no espaço fiscal, assim como no orçamento público, logo pode ser entendida como aumento de receita pública disponível. Utilizando a abordagem da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a revisão de despesas públicas, especifica que é uma análise retrospectiva da política, organização ou programa. Consequentemente reflete na redução do déficit público, ou seja, menor necessidade de endividamento público, o espaço fiscal criado permite suprir as prioridades mais altas da economia (ROBINSON, 2015, p. 109).

No entanto, os empassos para revisar as despesas públicas perpassam pelos problemas políticos, pela corroboração dos órgãos da administração pública e pela falta de informações completas do orçamento. A indisponibilidade desses fatores não propicia à condução dos gastos públicos orientados pela eficiência, eficácia e produtividade econômica. Diante desse empecilho, a margem de decisões fundamentadas para coordenar as opções econômicas torna-se restringidas (ROBINSON, 2015, p. 152).

Um fator importante para dar maior eficiência é o levantamento do rastreamento dos gastos públicos (PETS)<sup>7</sup>. Esse mecanismo tem propósito de levantar o grau de perda de recursos públicos. No entanto, não limita apenas ao grau, também funciona como

---

<sup>6</sup> De acordo com Robinson, 2015 – os principais países que adotaram essa medida foram: Austrália, Canadá, Dinamarca, França, Holanda e Reino Unido.

<sup>7</sup> Public Expenditure Tracking Survey: É uma metodologia do Estudo de Rastreamento do Gasto Público.

monitoramento dos estágios em que tramitam os recursos públicos. É ainda um indicativo de potenciais perdas de recursos, disto contingenciá-las para redução de deficiências com o dinheiro público. Tem o objetivo de identificar o efeito da melhoria das despesas nos serviços públicos quanto à qualidade. Para tanto, o setor público deve dispor de relatórios de seus gastos e cumprimento dos objetivos, assim identificar pontos de estrangulamentos (LIENERT, 2015, p. 181).

Entre as críticas da ineficiência dos gastos público no Brasil de acordo o Banco Mundial (BM) o sistema brasileiro possui grave problema no processo aquisição de bens e serviços por meio das licitações. Dessa forma, as licitações distorcem os gastos públicos por meio de desperdícios de recursos pela forma conservadora, ou seja, a forma como é gerida não permite economia de escalas ao consumo do governo. No entanto, salienta que o problema da ineficiência não está nas leis vigentes ou nova legislação sobre o processo de aquisição, mas, sim na falta de planejamento e estratégias bem definidas, portanto da forma que possa utilizar o espaço existente para tornarem-se os relutados mais eficientes (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 57).

Somando-se a isso, outro fator de ineficiência intrínseco ao Brasil é o apoio do setor público às empresas privadas de forma seleta. Isso representa por um lado despesas do setor público que não diz respeito ao interesse público; pelo outro, o auxílio público às empresas indiscriminadamente as deixam também ineficientes, ao passo que, prejudicam a concorrência do mercado. A combinação entre gastos públicos fora do escopo público mais a própria proteção a grupos privados prejudicam a produtividade do país (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 139).

Como sugestão para melhorar a qualidade dos gastos públicos, a fim de que possa dar mais eficiência no setor público, o Banco Mundial sugere, além do receituário do “ajuste fiscal”<sup>8</sup> - o constate monitoramento das despesas públicas, consequentemente avaliá-las. O processo de avaliação contribui para o direcionamento não apenas dos recursos, mas também, fonte de dados e estudos que orientarão nas decisões políticas mais precisas posteriormente. Em síntese, a prática de observações e avaliações dos recursos públicos devem ser institucionalizadas e perseguidas pelo setor público (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 15).

Ampliando essa discursão, nas economias caracterizadas como democráticas não se restringe apenas aos governos e nas instituições o dever de alocação eficiente dos recursos públicos para produção de resultados eficazes. Um dos requisitos da democracia é a

---

<sup>8</sup> Ideologia de redução brusca nas despesas públicas com o propósito de formar poupança (superávit primário) para pagar despesas da dívida pública.

participação da sociedade nas escolhas públicas a fim de minimizar os interesses deturpados. É nesse sentido, que no âmbito das finanças públicas uma terminologia vem ganhando espaço com objetivo de melhorar a gestão pública. Isso é através do instrumento de *accountability*, o qual significa a responsabilização e transparência dos atos dos gestores públicos, o que torna um importante recurso para garantia da viabilidade orçamentária e contra a desestruturação das contas públicas (ABRUCIO; LOREIRO, 2004, p. 85).

A utilização de *accountability* torna um importante instrumento impulsionador de desenvolvimento econômico, pois, a partir da responsabilização e transparências com os objetivos de governos e das instituições que compõe a estrutura pública, há uma melhoria da gestão fiscal. Isso representa um reforço da democracia, em que os gastos públicos são alocados de forma mais produtiva. Embora, isso perpassa pela conscientização política da sociedade, uma vez que essa ação deriva da coletividade impor limites aos representantes políticos e técnicos e designar, também, as prioridades sociais (ABRUCIO; LOREIRO, 2004, p. 87).

Dentro dos principais instrumentos de *accountability* para monitorar as finanças públicas com o intuito de minimizar o desperdício de dinheiro público estão os Tribunais de Contas<sup>9</sup>. No caso brasileiro, os tribunais de conta estão vinculados, mas independentes, ao Poder Legislativo, dessa forma perdem parte da independência<sup>10</sup> institucional, tornando-se, em alguns casos, uma instituição política. Contudo, é uma instituição de controle da aplicação das finanças públicas voltadas para economicidade dos recursos e acompanhamento custos e benefícios econômicos. Em síntese, o caráter fiscal dos tribunais de contas estende ao monitoramento das metas fiscais e gastos além do permitido legalmente (ABRUCIO; LOREIRO, 2004, p. 96).

No caso brasileiro, um importante instrumento de viés constitucional, o qual se assemelha com a *accountability*, e que suplementa de forma objetiva o processo de fiscalização pelo acesso à informação no setor público do Brasil foi institucionalizado. Isso é garantido pela Lei nº 12.527 de 2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI). Por essa lei é ressalvado o acesso apenas às questões específicas, em que põe em risco a soberania nacional, e o povo ou informações de caráter não público e estratégico ao país. Dessa forma a lei regulamenta que o acesso à informação abrange a administração pública direta e indireta dos

---

<sup>9</sup> O Ministério Público enquanto fiscal dos direitos e da democracia também atua neste processo.

<sup>10</sup> A nomeação dos Ministros e ou Conselheiros, os quais julgam ou apreciam as contas públicas, se dão por meio de indicação do Poder Legislativo, Poder Executivo e escolha em lista tríplice indicada pelo tribunal.

três poderes, dos entes federativos e das entidades privadas que recebem repasses públicos (BRASIL, 2011).

Assim, a LAI pela garantia da democracia e transparência no setor público, observa que a transparência das informações da administração pública é regra geral e o sigilo das informações é exceção. Deste modo, sob pena de responsabilização, as informações de interesse público devem ser publicadas independente de solicitação, quando não forem disponibilizadas, o requerente da informação não precisa justificar os motivos pelo qual tem interesse, apenas formalizar a petição e ser atendido dentro do prazo legal (Brasil, 2011). No âmbito das finanças públicas<sup>11</sup>, diversas passagens da LAI garante acesso às informações referente à gestão das contas públicas. Assim dar poder de controle social, consequentemente melhorar eficiência por meio da cultura e desenvolvimento das instituições e controlar os agentes públicos. Os dados disponibilizados são fontes para análises e estudos do setor público, portanto indicar à sociedade meios para construir políticas públicas efetivas.

Dessa forma, restringir em demasia a ineficiência dos recursos públicos abre espaço para elevar a produtividade do país, ou seja, ofertar mais bens e serviços públicos em que gera-se externalidades positivas. Deste modo, não apenas por respeito ao regime da democracia, mas também fortalecer a economia como todo, desta forma desenvolver o país

---

<sup>11</sup> Portanto, observam-se os seguintes dispositivos da referente lei: Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas. Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e, VII - informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos; b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. § 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo: II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; III - registros das despesas; IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. (BRASIL, 2011).

politicamente e economicamente. Em interesse disso, é preciso elevar a qualidade do gasto público no âmbito das finanças públicas da forma que possam ser estruturados fatores macroeconômicos estratégicos com objetivos bem definidos, os quais ampliem os retornos sociais (MOTTA et al., 2008, p. 4).

São nesses termos que Motta et. al. (2008, p. 4) propõe em discursão que a qualidade do gasto público ao atingir sua eficiência e eficácia na sociedade não está restrita apenas as limitações formais, já que o potencial das finanças públicas e da economia do setor público são amplas. Em crítica a ideia que se tem sobre as finanças públicas, necessita-se de uma reflexão mais ousada pelo fato de que elas são bem mais amplas, tanto em termos acadêmicos, quanto aos operacionais, ou seja, existe um vasto potencial para qualidade de o gasto público atingir as demandas da sociedade<sup>12</sup>.

Expandido a discursão para o caso concreto do Brasil, outro fato importante quanto à discursão e qualidade é que os problemas das finanças públicas brasileiras vão muito além da discursão percebida pela sociedade. É evidente e negativo que os desvios de dinheiro público para ações corruptivas são agressivos para sociedade. Conquanto, além desse fator, outro problema que é muito significativo e grave para as despesas públicas. De acordo com Riani (2011, p. 224) é: “[...] também em função de atividade do governo, nem sempre compatíveis com as reais necessidades da grande parte da população”. Desse ponto ele adverte que o gasto público brasileiro é mal discutido.

Por isso, há um discurso social enviesado com a questão dos gastos, sobretudo com a Previdência Social, ou seja, que este é fator maléfico e primordial do desequilíbrio fiscal do Brasil. No entanto, está fora de debate a causa principal, a qual não é refletida proporcionalmente com a questão da Previdência, a dívida pública interna. O aumento do estoque da dívida decorre das ações de governo, por conseguinte mantém a sustentabilidade do mercado financeiro em detrimento dos anseios da economia brasileira. “A quem isso interessa?” pergunta (RIANI, 2011, p. 224).

Indo mais a fundo, os juros e amortização da dívida pública tornou-se uma questão estrutural, e representa a maior despesa do setor público brasileiro. Com vistas para o debate do gasto público priorizam-se críticas viesadas a outras questões, não menos importantes, mas limitadas, ou seja, as críticas não atendem a amplitude do gravame dos gastos públicos brasileiros. Para esse problema estrutural “[...] não há nenhuma sinalização de mudança com

---

<sup>12</sup> Estado democrático de bem-estar social.

qualquer que seja o candidato a presidente [...]” (RIANI, 2011, p. 226). Isso representa um cenário de desesperança política, e que mingua a sociedade.

Neste sentido, a dívida pública brasileira é um problema ocultado, em que quase toda a sociedade desconhece os reais problemas das finanças públicas. Já quem obtém rentabilidade por financiar a dívida, em parte, grandes rentistas que não são objetos da imprensa, em quanto haver riscos aceitáveis pelas estatísticas será mantido esse mecanismo de expropriação de recursos públicos. A falta de informações completas e válidas acerca dos reais problemas dos gastos públicos brasileiro faz com que a sociedade tenha uma visão, em partes, equivocada das finanças públicas do Estado brasileiro. Portanto, não há transparência com finalidade de auxiliar a população entender, de forma real, os problemas que afetam as contas do governo, ou seja, o que de fato engessa os gastos públicos (RIANI, 2011, p. 226).

Por traz do agravamento da dívida mobiliária do país, em que dispendiosos juros e amortizações beneficiam especuladores financeiros; em outra face, ocorre a deterioração das reais necessidades da sociedade, o que contrai a qualidade de desenvolvimento do país. Em síntese, as consequências negativas das despesas da dívida para Riani (2011) “[...] podemos também perceber que os recursos hoje canalizados para o pagamento dos encargos da dívida seriam mais do que suficientes para, efetivamente, provocarmos uma revolução nas condições nas condições das prestações dos serviços públicos por parte do governo” (RIANI, 2011, p. 227).

Portanto, há um grande hiato para finanças públicas brasileiras alcançar resultados produtivos e mais eficientes, eficazes e de efetividade. Uma vez que, para tal alcance, é necessário seguir a norma legal e suas responsabilidades, assim como, também, elaborar planejamento de políticas públicas mais precisas, em que, sobretudo, os interesses políticos e de grupos seletos não seja predominante ou que contenha a finalidade satisfazê-los, utilizando os recursos públicos.

## **2. ESTRUTURA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS, E O MODELO DE FINANCIAMENTO DO PAC.**

Nesta subdivisão do trabalho serão abordadas as questões contextuais (política e econômica) de lançamento do PAC; em seguida a estruturação dos investimentos do programa por eixos conforme planejados para esta política pública entre os anos de 2007 a 2014; por fim, o modelo de captação de investimentos para financiar as ações propostas do programa. As principais referências consultadas desta seção são os Planos Plurianuais (2008-2011 / 2012 – 2015) - entre outras.

### **2.1. A gênese do PAC e suas perspectivas para o Brasil.**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) surgiu no ano de 2007, pelo Decreto Nº 6.025 de 22 de janeiro de 2007, no uso de suas atribuições do então presidente da República do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). De acordo com o decreto, o PAC tem como objetivo estimular o investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da administração pública federal. Assim, o PAC 1 foi lançado para o quadriênio entre 2007 e 2010 (BRASIL, 2007).

Deste modo, a finalidade primordial do PAC é disponibilizar através dos investimentos infraestrutura logística, energética e social para o país. Assim, os objetivos do PAC 1 foram segmentados em três eixos, para os quais foram estimados dispêndios na ordem de R\$ 503,9 bilhões<sup>13</sup> no respectivo quadriênio. Dando continuidade ao PAC 1, no ano de 2010, foi lançada a segunda fase do PAC para ser executado no quadriênio 2011 a 2014, governo da presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2015), sendo essa fase intitulada de PAC 2. Dessa forma, com objetivos semelhantes ao PAC 1, no entanto, com mais ações voltadas para infraestrutura social e urbana. À vista disso, as ações de infraestrutura do PAC 2 foram divididas em seis eixos, com previsão de dispêndios para execução na ordem de R\$ 955 bilhões<sup>14</sup> entre 2011 – 2014. (BRASIL, 2007; BRASIL, 2010).

Dessa maneira, com múltiplos objetivos, há um destaque ao PAC pelo fato de surgir após aproximadamente três décadas (1980 a 2006) sem nenhuma grande intervenção do

---

<sup>13</sup> Pela revisão do Programa feita pelo governo em 2009 alterou os investimentos para R\$ 646 bilhões, aumentando cerca de 28% do valor inicial.

<sup>14</sup> Suplantado ao longo do programa para R\$ 1,104 trilhão.

Estado brasileiro na economia, no que tange a políticas públicas para o crescimento e desenvolvimento econômico através de investimentos públicos em larga escala. Uma vez que, a economia brasileira (característica) se desenvolveu a partir de grandes intervenções estatais<sup>15</sup>, através de diversos planos econômicos ao longo do século XX (MATOS, 2002).

Recorrendo a Matos (2002, p. 57), grandes intervenções estatais voltadas para o crescimento econômico deixaram de atuar na economia brasileira a partir do segundo Programa Nacional de Desenvolvimento II-PND (1975-1979), definindo-se por completo com III-PND. Isso, devido às crises de 1980 por financiamentos e a conjuntura da economia mundial, assim como, as medidas políticas de Estado mínimo a partir da década de 1990, diminuindo a capacidade de planejamento do Estado, dando preferência pela ação privada.

Dessa forma, pelo lapso de tempo sem investimentos públicos dessa magnitude, o próprio governo salienta o mérito da criação do PAC como autopromoção de mais um marco histórico para o Brasil. Assim, o ponto de vista do governo foi delineado de muita euforia e expectativas quanto aos efeitos do PAC. Deste modo:

[...] o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais (BRASIL, 2012).

Vale ratificar que o PAC foi lançado num período de pico da economia brasileira e antes da Crise de 2008, em que diversos indicadores econômicos avalizavam a iniciativa do governo. Visto que, já se tinha passado o primeiro mandato do governo Lula, o que serviu de teste para economia brasileira perante aos anseios das instituições quanto à condução da política do governo para atividade econômica, ou seja, sobre as expectativas dos agentes (GIAMBIAGI, 2011).

Também vale salientar que o desempenho positivo da economia brasileira no início do segundo governo Lula é corroborado pela economia externa. Internamente, a economia constituía a tendência de elevação de superávit primário, logo uma menor Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP); o Brasil acabava de se tornar credor externo pela

---

<sup>15</sup> Getúlio Vargas (1930 a 1945 e 1951 a 1954) - Juscelino Kubitschek (1956 a 1961) e no período Ditadura Militar (1964 a 1986).

reversão da dívida externa, no entanto, ocorreu uma inversão, dada propensão de aumento da dívida interna (GIAMBIAGI, 2011).

Por evidência, quatro importantes indicadores demonstram o bom momento da economia na época em que foi lançado o PAC. Em suma, os índices de preços encontravam-se estáveis, sobretudo o mais relevante, Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com uma trajetória em torno da meta de 4,5% entre os anos de 2008 a até 2011. A atividade econômica caminhava com crescimento da produção em termos de PIB e do consumo das famílias. O setor externo também demonstrava uma balança comercial com recorrentes superávits oriundos das exportações. Quanto à política monetária, os juros seguiam a perspectiva de baixa, fato influenciado pelo crescimento do PIB e inflação controlada, e com propensão de se manter (SOUZA E SILVA, 2008).

A Tabela 1 descreve as taxas médias do cenário econômico brasileiro para o ano de 2007 e as expectativas para os três anos seguintes à medida que vão sendo consolidados os investimentos do PAC e seus efeitos somados de forma positiva na economia, melhorando os índices econômicos.

**Tabela 1 – Cenário econômico no lançamento do PAC - consistência fiscal**

<b>CENÁRIO DO PAC</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Taxa SELIC nominal	12,2 %	11,4 %	10,5 %	10,1 %
Taxa de Inflação	4,1 %	4,5 %	4,5 %	4,5 %
Taxa de Crescimento Real do PIB	4,5 %	5,0%	5,0%	5,0%
Resultado Primário em % do PIB	4,25 %	4,25 %	4,25 %	4,25 %
PPI em % do PIB	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %
Juros Líquidos Pagos em % PIB	5,6 %	5,0 %	4,4 %	3,9 %
Resultado Nominal em % PIB	-1,9 %	-1,2 %	- 0,6 %	-0,2 %
Dívida Líquida do Setor Público em % PIB	48,3%	45,8 %	42,9 %	39,7 %

Fonte: PAC - Governo Federal, Ministério da Fazenda – 2007

Através disso, no PPA 2008-2011, dentre os principais objetivos era assegurar círculo virtuoso da economia brasileira naquele presente momento, ocorrido na vigência do PPA 2004-2007. Para tal finalidade, o PAC foi uma das principais estratégias de desenvolvimento econômico do país a ser perseguida no referente PPA de forma prioritária juntamente com mais inclusão social e desenvolvimento da educação. Portanto, a visão de governo, quanto às expectativas, é que o PAC seja multiplicador de toda cadeia econômica de

forma que amplie a capacidade produtiva e aumento da produtividade da economia de forma sistêmica (BRASIL, 2007).

Com o lançamento do PAC, segundo as declarações do governo, nasce uma forma inovadora de gestão pública na esfera federal. Isso, por meio da participação social no tocante ao processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas através de uma organização de monitoramento do PAC, a qual é denominada de Rede de Controle Social dos Empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (REPAC). A exigência básica para criar a REPAC é oriunda dos grandes volumes de dinheiro público destinados, o que necessita ser executados com eficiência, eficácia e transparência dos resultados (BRASIL, 2007).

A Gestão do PAC, além da social, foi coordenada pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), o qual se compõe pelos ministros do Planejamento, Fazenda, e Casa Civil. Deste comitê, são subordinados a ele, o Grupo Executor do PAC (GEPAC), o qual é composto por subchefias de secretarias integradas a Casa Civil, Planejamento e Fazenda. Assim, o GEPAC forma um órgão que formulam metas para o PAC e as monitoram, cuja finalidade é verificar as obras e classificá-las de acordo ao estado de desenvolvimento em que se encontram. Outro órgão fundamental de corroboração é a Secretaria do PAC (SEPAC) em que faz uma integração com outras secretarias específicas dos ministérios sobre o desempenho de obras (JARDIM; SILVA, 2015, p.64).

Pensando no longo prazo, também estava inclusa a sustentabilidade fiscal do Estado, principalmente controle das despesas. Dessa forma, tem como objetivo o aperfeiçoamento da política fiscal para manter a pujança da economia e as conquistas sociais. A ênfase disso está voltada para conter despesas com pessoal, manter a política de valorização do salário mínimo e instituição do Fórum Nacional da Previdência Social. Outra questão para melhoria fiscal é aperfeiçoar a gestão pública, combater fraudes no setor público, e política de governanças nas estatais (BRASIL, 2007).

Essas foram as principais medidas tomadas para primeira fase do PAC realizar investimentos na infraestrutura por todo país. O legado dos primeiros anos do PAC, no sentido prático, foi maior integração entre o Governo Federal com os demais entes; ampliação das PPP, influenciadas diretamente pela concessão de crédito, os quais tornaram-se recordes de financiamento, e desonerações fiscais. Isso tudo, portanto, é considerado como fator de sucesso para o Governo Federal (BRASIL, 2011).

Após a eclosão da Crise de 2008 o governo adotou diversas medidas para conter os efeitos. Isso de acordo Gonçalves (2008) citado por Lima & Deus (2013, p. 57), sendo a

primeira correspondeu à expansão da liquidez, com intuito é aumentar a disponibilidade de recursos de empréstimos para agentes financeiros; a segunda referiu-se ao saneamento do setor financeiro exercido pelo Estado; a terceira consistiu no processo de estatização parcial ou total de agentes financeiros na economia, papel exercido pelos bancos públicos; a quarta se deu pela garantia de empréstimos, depósitos e aplicações financeiras. Já a quinta medida versou sobre a adoção de políticas monetárias e fiscais expansionistas; a sexta medida teve como foco a questão da interferência cambial. Por fim, houve medidas com foco na redução do impacto social da crise por meio de políticas assistencialistas.

Dessa forma, Singer (2009) citado por Lima & Deus (2013 p. 59) “ênfatiza que as medidas tomadas pelo governo brasileiro, frente à crise, surtiram efeito rápido e desejado”. Outro fator de corroboração tal sucesso de acordo o mesmo autor são os investimentos do PAC em curso. Outro destaque trazido por Singer (2009) refere-se à ação dos bancos federais: BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, como fundamentais para o provimento de liquidez no sistema econômico, uma vez que os bancos privados mantinham-se conservadores diante do cenário recessivo (LIMA; DEUS, 2013).

Mantendo euforia, acima de tudo, pela relativa superação da crise ocorrida na economia mundial em 2008, em que o Brasil sofreu poucos efeitos macroeconômicos de imediato e os indicadores econômicos se encontravam positivos, o governo lança o PAC 2 no ano de 2010 para os próximos quatro anos. Isso é tido como aval para manter os investimentos e consolidar tanto PAC 1, quanto o 2 como uma ação sustentável para o dinamismo da economia brasileira nos anos seguintes. Visto que, o quadro que se desenhava para os próximos era para um novo ciclo de investimentos em infraestrutura, a saber, os eventos esportivos mundiais (BRASIL, 2011).

Desta forma, a ênfase do PAC 2 tem prioridades na infraestrutura e combate às desigualdades sociais. Na parte de infraestrutura, os principais eixos de investimentos são produção de energia e transportes, respectivamente. No eixo social a prioridade do governo são investimentos em infraestrutura social, com destaque para habitação através do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) (BRASIL, 2011).

Não há exatamente uma grande diferença entre o PAC 1 e 2, sendo que este adiciona alguns eixos, mas mantendo maiormente foco para infraestrutura. No entanto, há uma especificidade relevante que são os valores previstos de investimentos entre 2010 e 2014, os quais representam praticamente o dobro do primeiro PAC previsto no lançamento. Então, o PAC 2 é uma continuação ampliada do PAC 1 (BRASIL, 2010).

Para Jardim; Silva (2015, p. 65) – o PAC 2 tem como característica principal ênfase na inclusão do social dos pobres, por meio do eixo comunidades cidadã e o MCMV e investimentos voltados para Copa do Mundo no ano de 2014 e Olimpíadas em 2016. Portanto, são esses os fatores que vão dar movimento a economia ao longo dos quatro anos movimentando o mercado de trabalho.

## **2.2. Investimentos financeiros preliminares previstos para o PAC 1 e 2 respectivamente por programas e eixos.**

### **2.2.1 Estruturação dos investimentos do PAC 1.**

A tabela 2 demonstra como foram planejados e repartidos os recursos financeiros para investimentos entre os programas de infraestrutura e seus respectivos eixos no PAC 1. Notar-se que há uma divisão entre o ano corrente do lançamento do e o respectivo triênio vindouro, uma vez que o PPA (2008-2011) foi aprovado no último quadrimestre de 2007 em obediência ao regime legal. Ao todo, o PAC 1 prevê gastos em investimentos ao longo dos quatro primeiros anos (2007 – 2010) de R\$ 509 bilhões, devidos em três eixos temáticos, como pode ser observado a seguir.

**Tabela 2. Investimentos previstos do PAC 2007-2010 (R\$ Bilhões)**

EIXOS	ANO		TOTAL
	2007	2008-2010	
Logística	13,4	44,9	58,3
Energética	55	219,8	274,8
Social e Urbana	43,6	127,2	170,8
Total	112	391,9	503,9

Fonte: PAC, Ministério da Fazenda (2007)

De tal forma, a tabela 3 decompõe os investimentos nos eixos do programa de infraestrutura por região. Assim, evidencia que a região Sudeste como a qual mais teve investimentos direcionados no PAC 1, sobretudo pelo destaque nos eixos logística e energia. Em seguida, a região Nordeste como secundária dos investimentos, tendo o eixo de infraestrutura social e urbana como prioridade dos recursos. A região Centro-Oeste no PAC 1 é a que menos tem direcionamento de investimentos. Somando os recursos planejados dos três

eixos para regiões Nordeste e Norte ao final do quadriênio se equivalem aos da região Sudeste.

**Tabela 3 - Previsão de investimento regional em infraestrutura 2007-2010**

Região	Logística	Energia	Infraestrutura Social e Urbana	Total
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Nacional* <sup>16</sup>	28,4	101,7	50,4	180,5
Total	58,3	274,8	170,8	503,9

Fonte: Brasil – Plano Plurianual (2008-2011)

Seguindo a estruturação do PAC 1, a tabela 4 estratifica os investimentos do eixo de logística em seis modais entre o ano de 2007 e os anos seguintes de 2008 a 2010. Desta forma demonstra que ao longo do primeiro PAC serão investidos pouco mais de R\$ 58 bilhões. Isso com a finalidade de recuperar e fazer a manutenção da infraestrutura disponível do país. Ao mesmo tempo, eliminar os gargalos existentes, principalmente interiorizar esse tipo de infraestrutura dado pelo desenvolvimento que avança. Outro objetivo é a diversificação da infraestrutura de logística, cuja finalidade é modernizar o país para que possa atender a produção mais o turismo, bem como a integração com a América do Sul (BRASIL, 2007).

**Tabela 4 – Previsão do Total de Investimentos em Logística (R\$ Bilhões)**

Modal	2007	2008-2010	Total
Rodovias	8,086	25,352	33,438
Ferrovias	1,666	6,197	7,863
Portos	0,684	1,979	2,663
Aeroportos	0,878	2,123	3,001
Hidrovias	0,280	0,455	0,735
Marinha mercante	1,779	8,802	10,581
Total	13,373	44,908	58,281

Fonte: Brasil - Ministério da Fazenda (2007)

<sup>16</sup> \*Obras que se estendem por mais de uma região ou ainda não identificadas

Nessa perspectiva, o modal rodovia é o principal receptor de recursos do eixo, o qual ao longo do primeiro PAC tem contrapartida de R\$ 33,4 bilhões. Esses recursos são distribuídos no eixo em quatro intenções: construir, adequar/duplicar, recuperar e conceder. Assim sendo, ao longo desse período, as metas são: construir 6.876 Km de malha rodoviária; adequação/duplicação de 3.214 Km nas rodovias; recuperação de 32.000 Km de malha e conceder à iniciativa privada a exploração 3.247 Km de rodoviários. Pelo modal ferroviária, o objetivo do PAC é disponibilizar 2.518 Km com os R\$ 7,9 bilhões propostos para essa meta. (BRASIL, 2007).

O eixo portos tem a missão de dar modernidade à infraestrutura portuária, a qual pretende capacitar o país ao atendimento da demanda dos serviços. Os recursos estimados em R\$ 2,7 bilhões são destinados para construção e ampliação dos principais portos do país, conseqüentemente ceifar pontos de saturação do modal, em que possa receber, por exemplo, os cargueiros mais modernos do mundo. A melhoria do acesso terrestre aos principais portos também é um intento dos investimentos do eixo, isso são os casos dos portos: Itaqui (MA), Pecém (CE), Suape (PE), Salvador (BA), Itaguaí (RJ), Santos (SP) e Itajaí (SC) (BRASIL, 2007).

Os investimentos da infraestrutura aeroportuária visam primordialmente à expansão para atender a demanda crescente do fluxo tanto de cargas como de passageiros mais a adequação da tecnologia de suporte de controle aéreo à modernidade tecnológica das aeronaves, o que prima pela segurança da aviação nacionalmente. Tais finalidades demandarão R\$ 3 bilhões<sup>17</sup> para construção de 18 pistas; 3 torres de controle; 17 terminais de passageiros; e, 4 terminais de cargas. Além desses investimentos, paralelamente, serão investidos R\$ 2,5 bilhões exclusivamente para modernização da operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (BRASIL, 2007).

O Brasil com sua extensão de rios dispõe de 42.000 Km navegáveis, no entanto somente 14.000 Km é explorado como hidrovias. Neste sentido, PAC pretendeu potencializar as hidrovias brasileiras, cuja finalidade era dar maior navegabilidade de cargas e passageiros. Neste modal, os recursos de R\$ 700 milhões serão orientados para sinalização e balizamentos dos pontos navegáveis; dragagem e derrocamento; e, terminais portuários. A Bahia é contemplada com investimentos na hidrovia Rio São Francisco entre as cidades de Ibotirama e Juazeiro, deste modo, atendendo ao escoamento dos grãos do oeste baiano. No rio Tocantins, melhoria de sua navegação até os portos do estado do Pará (BRASIL, 2007).

---

<sup>17</sup> No Plano Plurianual (2008 – 2011) - aprovado no ano de 2007 - os investimentos estimados para o quadriênio somam R\$ 4.630.777.662, ou seja, logo depois do lançamento do PAC o eixo sofreu alteração.

No eixo marinha mercante, os recursos do PAC são destinados para o fomento da produção nacional de embarcações. Deste modo, os R\$ 10,6 bilhões serão fontes de financiamento para modernizar e expandir os estaleiros brasileiros. Por conseguinte, essas embarcações atender a logística de cabotagem ao longo da extensa faixa litorânea país, o que torna-se uma forma combativa da incipiência do modal perante ao potencial de exploração existente para desenvolvimento do comércio (BRASIL, 2007).

A tabela 5 traz o arcabouço dos investimentos no eixo de infraestrutura energética do PAC 1, tendo este como o eixo de maiores investimentos em ordem R\$ 274,8 bilhões. Esses recursos são distribuídos entre três setores: energia elétrica, petróleo e gás natural, e combustíveis renováveis, com o objetivo de atender a demanda destes recursos. Indo além, também estimular a pesquisa no setor e a universalização dos serviços de energia elétrica (BRASIL, 2007).

**Tabela 5 – Infraestrutura energética**

<b>Setor</b>	<b>Meta</b>	<b>Investimentos (R\$ bilhões)</b>
<b>Energia elétrica</b>		78,4
-Geração	12.386 MW	65,9
-Linhas de Transmissão	13.826 Km	12,5
<b>Petróleo e Gás Natural</b>		179
Exploração e Produção		93,4
-Exploração	800 milhões de Barris/a	
-Produção	2,6 milhões de Barris/d	
Refino, Transporte e Petroquímica		45,2
-Refino e Petroquímica	450 mil barris/d	
-Navios petroleiros	42 navios contratados; 2 superpetroleiros	
Gás Natural		40,4
-Produção	55 milhões de m <sup>3</sup> /d	
-Gás Natural Liquefeito (GNL)	20 milhões de m <sup>3</sup> /d	
-Gasodutos	4.526 Km	
<b>Combustíveis Renováveis</b>		17,4
Biodiesel	46 usinas	
Etanol	23,3 bilhões de litros/a	
Alcooldutos	1.150 km	
<b>Total</b>		<b>274,8</b>

Fonte: Brasil – Plano Plurianual (2008-2011)

A produção de energia elétrica torna-se uma questão central no PAC 1, cujo objetivo é a garantia de suprimento e modicidade tarifária. Isso seria alcançado através de ampliação e

modernidade da infraestrutura. Nessa perspectiva, os investimentos são direcionados somam R\$ 65,9 bilhões, a fim de ampliar a capacidade de geração de energia elétrica em cerca de 12.400 Megawatts (MW) até o fim do quadriênio. Para essa meta, os projetos programados são construções de: 62 usinas hidrelétricas; 21 usinas termelétricas; 55 centrais hidrelétricas; 48 usinas eólicas e 8 usinas de biomassa. Somando-se à produção, os investimentos no sistema de transmissão têm recursos destinados em ordem de R\$ 12,5 bilhões para ampliação das redes de transmissão cuja meta é de 14.000 Km até o ano de 2010 (BRASIL, 2007).

Também está incluso nesse eixo investimentos em pesquisa científica para gerar estudos técnicos e econômicos até o ano de 2010, e que possam auxiliar no melhor aproveitamento dos potenciais disponíveis no país, os quais se potencializam em mais de 27.500 MW de capacidade de geração de energia elétrica pelo modal hidrelétrico, consequentemente melhoria dos investimentos no setor (BRASIL, 2007).

Já exploração petrolífera tem como meta a garantia autossuficiência produtiva em longo prazo, o que está baseada numa produção superior a 20% do consumo nacional mais uma relação entre a reserva e o que se produz pelo período mínimo de 15 anos, com ampliação e modernização dos processos de refinamento do petróleo brasileiro de qualidade, assim, posteriormente, minimizar a dependência de gás natural de outros países, o que para tudo isso no PAC 1 destinam recurso estimados em R\$ 179 bilhões (BRASIL, 2007).

Com relação aos biocombustíveis ou combustíveis renováveis a meta do PAC é tornar o Brasil o maior produtor, ou seja, líder no seguimento de mercado. Assim, atender tanto o mercado interno quanto o externo. No caso do etanol, estima-se para o ano de 2010 a oferta mundial de 68 bilhões de litros, dentre os quais o Brasil tem o objetivo de produzir mais de 23 bilhões de litros nesse período, exportando aproximadamente 5 bilhões de litros. Devido a crescente demanda mundial por combustíveis renováveis, o PAC prevê a construção de 46 usinas. A infraestrutura para transportes da produção é essencial para consolidação da produção, neste quesito serão construídos 1.150 km de alcooldutos para distribuição. Ao todo, estão previstos para esses objetivos R\$ 17,4 bilhões.

A tabela seguinte demonstra a estrutura do eixo infraestrutura social e urbana, a qual se decompõe em áreas básicas e que tem diversos problemas para atendimento da sociedade. Com objetivos de reparação desses problemas o PAC 1 destina R\$ 170, 8 bilhões ao longo dos quatro anos, divididos entre R\$ 43,6 bilhões para o ano de 2007 e os demais R\$ 127,2 bilhões para o triênio seguinte, com a finalidade de investimentos sociais em energia elétrica, água e saneamento básico e mobilidade urbana.

**Tabela 6 – Previsão de Investimento em infraestrutura social e urbana****2007-2010**

Área	Investimento		R\$ bilhões
	2007	2008-2010	Total
Luz para todos	4,3	4,4	8,7
Saneamento	8,8	31,2	40
Habitação	27,5	78,8	106,3
Metrô	0,7	2,4	3,1
Recursos Hídricos	2,3	10,4	12,7
Total	43,6	127,2	170,8

Fonte: Brasil (2007)

O programa Luz para Todos tem como objetivo a universalização do acesso dos mais necessitados aos serviços de energia elétrica, assim promover o acesso de famílias residentes áreas urbanas e rurais, acabando com a exclusão elétrica no país, através das extensões de rede, implantação de novas tecnologias e realização de ligações domiciliares. Neste sentido o PAC 1 destina ao longo dos quatro anos R\$ 8,7 bilhões (BRASIL, 2007).

Os investimentos do PAC em saneamento básico têm como objetivo melhorar a qualidade de vida das famílias excluídas do acesso a este serviço essencial para saúde e qualidade de vida. Assim, o governo fundamenta esse eixo como sendo um passivo histórico do Estado para sociedade brasileira, e a correção disso se dará de forma prioritária e enfática no PAC, sobretudo em atendimento aos grupos quilombolas, indígenas e residentes em áreas de risco. Ao todo, estão previstos para esse R\$ 40 bilhões (BRASIL, 2007).

Outro fator para melhoria da qualidade de vida da população será desenvolvido através do eixo habitação, a qual tem como desígnio resgatar a cidadania daquelas que ainda não possui acesso a uma moradia digna. Os R\$ 106,3 bilhões serão priorizados por investimentos habitacionais para atender famílias que vivem em favelas, as quais muitas dessas residem em habitação precária e de risco, também aos cidadãos especiais que necessitam ter uma residência adaptada às suas necessidades básicas. Inicialmente, o PAC prioriza cidades com mais de 150 mil habitantes onde há expressivo predomínio da exclusão social urbana, em que serão desenvolvidos mais de 1200 projetos (BRASIL, 2007).

O eixo metrô faz parte de uma política de minimização dos problemas de mobilidade urbana nos grandes centros urbanos. Dessa forma, os metrô é uma alternativa para diminuir o estrangulamento do sistema de transportes públicos, já que a ineficiência traz prejuízos tanto para o sistema econômico, bem como para população. Assim serão investidos

R\$ 3,1 bilhões em novos projetos e obras já iniciadas (Belo Horizonte – MG; Recife – PE; Fortaleza – CE; São Paulo – SP e Salvador – BA) e ampliar a capacidade anual de atendimento de passageiros (BRASIL, 2007).

No eixo recursos hídricos o PAC prevê investimentos voltados para gestão destes recursos, os quais estão atrelados às políticas de melhoria do meio ambiente. Inclui-se nesse eixo, a preservação ambiental, alternativas para controlar a poluição, sobretudo revitalizar e conservar as bacias hidrográficas, para que se promova a disponibilidade de água com qualidade, assim promover aumento da oferta de água para consumo humano e produção, sobretudo nas regiões mais dependentes deste recurso. Portanto, os recursos destinados para tais finalidades somam R\$ 12,7 no PAC 1 (BRASIL, 2007).

### 2.2.2 Estruturação dos investimentos do PAC 2

A tabela 7 demonstra como foram repartidos os recursos financeiros para investimentos entre os programas e seus respectivos eixos no PAC 2. Observa-se que também está incluído projeções de investimentos no que vem a ser uma terceira etapa do PAC (PAC 3) – a qual está prevista para execução após o ano de 2014. Ao todo, o PAC 2 prevê gastos em investimentos ao longo dos quatro anos (2011 – 2014) de R\$ 955 bilhões, devidos em seis programas temáticos, como pode se observar.

**Tabela 7 - PAC 2: Previsão preliminar de investimentos (R\$ Bilhões)**

EIXOS	2011-2014	PÓS 2014	TOTAL
PAC CIDADE MELHOR	57,1	-	57,1
PAC COMUNIDADE CIDADÃ	23	-	23
PAC MINHA CASA, MINHA VIDA	278,2	-	278,2
PAC ÁGUA E LUZ PARA TODOS	30,6	-	30,6
PAC TRANSPORTES	104,5	4,5	109
PAC ENERGIA	461,6	626,9	1088,5
<b>TOTAL</b>	<b>955</b>	<b>631,4</b>	<b>1586,4</b>

Fonte: PAC (2010)

Com base nesta tabela, a seguir, serão destrinchados cada programa e seus respectivos eixos. Do mesmo modo, explicar o quanto e como serão gastos os investimentos previstos para o PAC 2, e os objetivos que os justificam. Também serão expostas algumas das

metas para o Brasil previstas para serem alcançadas no quadriênio conforme foram definidas no planejamento do governo.

**Tabela 8 – Investimentos: PAC Cidade Melhor (R\$ Bilhões)**

<b>EIXOS</b>	<b>2011-2014</b>
Saneamento	22,1
Prevenção em áreas de risco	11
Mobilidade Urbana	18
Pavimentação	6
Total	57,1

Fonte: PAC (2010)

Este programa, Cidade Melhor, teve como objetivo superar as desigualdades sociais, consequentemente, melhorar a qualidade de vida da população, sobretudo a mais carente de infraestrutura urbana básica. Dessa forma, os serviços de saneamento básico atuam de forma complementar e direta no combate de mazelas da saúde, também na preservação do meio ambiente. Portanto, são fatores que contribuem para o desenvolvimento das comunidades urbanas em termos de melhoria de vida (BRASIL, 2011).

Assim, o eixo saneamento destaca pelo volume de investimentos na ordem de R\$ 22,1 bilhões em quatro anos, cujos objetivos estão voltados para aumento da coleta de resíduos e o tratamento destes, encaminhando de forma adequada e sustentável para a destinação final, minimizando os impactos ambientais. Incluso também nesse programa a preservação de mananciais e despoluição de cursos d'água, o que reduz a proliferação de doenças e aumenta a disponibilidade do recurso essencial (BRASIL, 2010).

Outro ponto de destaque do programa é o eixo de mobilidade urbana, o qual tem como finalidade a modernização e melhoria dos transportes públicos nas principais cidades. Para tal intuito, o investimento de R\$ 18 bilhões destina-se para financiamento de metrô, Veículos Leves sobre Trens (VLT,s), *Bus Rapid Transit* (BRT,s), o qual é um serviço de ônibus urbano de maior capacidade de passageiros e mais rápido, e corredores exclusivos para ônibus (BRASIL, 2010).

As prevenções em áreas de risco estavam voltadas para conter os efeitos das chuvas para população que vivem em regiões vulneráveis, as quais são propensas a acidentes catastróficos ou danos decorrentes do volume de água. Dessa forma, os investimentos de R\$ 11 bilhões tinham como direção obras de drenagem, e contenção de deslizamento de terra nas

encostas dos morros que circundam comunidades ou que sobre eles sobrevivem (BRASIL, 2010).

**Tabela 9 – Investimentos: PAC Comunidade Cidadã (R\$ Bilhões)**

<b>EIXOS</b>	<b>2011-2014</b>
UPA - UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO	2,6
UBS- UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE	5,5
CRECHES E PRÉ-ESCOLAS	7,6
QUADRAS ESPORTIVAS NAS ESCOLAS	4,1
PRAÇAS DO PAC	1,6
POSTOS DE POLÍCIA COMUNITÁRIA	1,6
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>

Fonte: PAC (2010)

O programa PAC Comunidade Cidadã teve políticas voltadas para melhoria da saúde básica promovendo investimentos a implantação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA). A função das UPA é diminuir a superlotação nas emergências dos hospitais, assim sendo, garantir serviços médicos de baixa e média complexidade. Para tal atendimento, os R\$ 2,6 bilhões são direcionados para construção de 500 unidades pelo país.

Diferentemente das UPA, as Unidades Básicas de Saúde (UBS) é uma estrutura física e profissional mais ampliada, em que possuem serviços integrais de forma assistida e continuada, aos quais têm por objetivo ofertar serviços de baixa e até a alta complexidade. Estão integradas as UBS as equipes de saúde da família para garantia e acompanhamento das famílias no decorrer de suas vidas. Desta forma, os R\$ 5,5 bilhões são destinados para construir 8.694 UBS (BRASIL, 2010).

As políticas do programa voltadas para educação visam ampliá-las para crianças de 0 a 5 anos de idade, para que desde cedo já tenham acesso e posteriormente melhoria dos níveis de educação, uma vez que, o estímulo nos anos iniciais tende a melhorar os anos posteriores em termos de qualidade. Assim o eixo creches e pré-escolas tem em vista construir 6.000 unidades com R\$ 7,6 bilhões, em que a prioridade da localização para implantação será para combater comunidades com déficit de atendimento (BRASIL, 2010).

Consoante à melhoria da educação, o programa direciona no eixo quadras esportivas nas escolas, com mais de 500 alunos, a construção e cobertura de 10.116 unidades divididas em 6.000 e 4.116 respectivamente, nas quais serão investidos R\$ 4,1 bilhões. A finalidade das quadras é assegurar à frequência dos estudantes num ambiente de educação integrado a prática de esportes, o que resulta também na ocupação dos jovens, minimizando a

marginalização social nas comunidades mais carentes de políticas públicas (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011).

Outra pauta para melhora da qualidade de vida da população é por meio das praças esportivas e culturais, as quais têm como objetivo o fomento da inclusão social e fortalecimento das características de cada comunidade. Assim, o ambiente das praças visa promover a cidadania e uma fonte de lazer, as quais vão desde espaços para terceira idade, quadra de futebol, vôlei e anfiteatro nas menores praças menores; nas médias, inclui quadras poliesportivas e pista de caminhada; nas grandes, cineteatro, bibliotecas, salas multiuso, *kit* básico de esportes, entre outros. Para atender esses objetivos são destinados para construção de 800 unidades de praças R\$ 1,6 bilhão (BRASIL, 2011).

O eixo posto de polícia comunitária do programa tem como propósito reparar a sensação de insegurança das comunidades. Assim, aproximar a polícia da sociedade de forma descentralizada e aumentar a oferta dos serviços prestados, do mesmo modo minimizar e prevenir a incidência da criminalidade por uma polícia mais ágil, ativa e estratégica nas ocorrências. Os investimentos de R\$ 1,6 bilhão para tais finalidades visam construir 2.883 unidades pelo país (BRASIL, 2011).

**Tabela 10 – Investimentos: PAC Minha Casa, Minha Vida (R\$ Bilhões)**

<b>EIXOS</b>	<b>2011-2014</b>
MINHA CASA, MINHA VIDA	71,7
FINANCIAMENTO SBPE	176
URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	30,5
<b>TOTAL</b>	<b>278,2</b>

Fonte: PAC (2010)

O PAC Minha Casa, Minha Vida (MCMV) faz parte de uma política de intervenção social voltada para atender, sobretudo, as famílias de mais baixa renda. Com intuito de promover moradias em prol da dignidade humana, o MCMV foi lançado no ano de 2009 e no PAC 2 pretende ampliar-se os investimentos públicos para atender diversas faixas de renda de acordo a tabela 12. Além de ofertar moradias, o MCMV deve ser complementado com infraestrutura social e urbana nas proximidades das unidades habitacionais (BRASIL, 2011).

Segundo o governo, o MCMV é uma política de atendimento ao dispositivo constitucional da sobrevivência dignidade da pessoa humana, presente no art. 6º. Assim sendo, o MCMV é uma medida para redução dos índices de déficit habitacional no Brasil. Outro viés secundário, além de promover infraestrutura básica e serviços em torno das

unidades habitacionais, é distribuição indireta de renda às famílias pelo motivo de redução de custos referentes à moradia, a saber, aluguel (BRASIL, 2011).

**Tabela 11 – Número de unidades habitacionais por faixa de renda**

Renda familiar em R\$	Nº Unidades Habitacionais	%
Até 1.395	1,2 milhão	60%
De 1.395 até 2.790	600 mil	30%
De 2.790 até 4.650	200 mil	10%
Total	2 milhões	100%

Fonte: PAC (2010)

Conforme a tabela 11, o objetivo do PAC 2 referente ao programa MCMV visava construir dois milhões de unidades habitacionais, sendo a prioridade dessas habitações destinadas para famílias consideradas de baixa renda, cujo percentual de investimento chega a 60% justamente para atender a população mais vulnerável socialmente. Portanto, umas fundamentações do PAC-MCMV é corrigir uma das mazelas oriundas da má distribuição de renda, a qual fomenta um déficit habitacional de 90% da população com até três salários mínimos e 96,6% somando-o a faixa de três a cinco de acordo dados do Ministério das Cidades (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, o eixo do programa MCMV para construção direta de unidades habitacionais direciona R\$ 71,7 bilhões no PAC 2, atendendo as três faixas de renda familiar. Esses investimentos serão executados em parceria com as prefeituras dos municípios beneficiados, as quais são responsáveis pelo cadastro social das famílias, portanto realizar a seleção dos beneficiários do programa MCMV. Já construção desses projetos cabe à iniciativa privada por meio das construtoras e empreiteiras através de processo licitatório. Uma exigência existente para construtoras na contratação de trabalhadores é a utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), referentes aos beneficiados pelo Bolsa Família (JARDIM; SILVA, 2015, p. 137).

No entanto, o eixo de maior destaque do MCMV são os recursos destinados ao financiamento habitacional, os quais são direcionados para aquisição de imóveis novos e usados e reforma habitacional. Com vista de aquecer o mercado imobiliário, consequentemente gerar postos de trabalho, também tem como objetivo o acesso à casa própria. Para isso, serão utilizados os recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e

Empréstimo (SBPE) na ordem de R\$ 176 bilhões. O principal expoente de execução dessa política é a CEF como a maior financiadora desses recursos ao público (BRASIL, 2010).

Por conseguinte, o eixo Urbanização de Assentamentos Precários do MCMV tem como desafio combater as mazelas do crescimento demográfico desordenado nos centros urbanos. Tais desafios são: regularizar estas áreas; construir e reformar moradias nas localidades; saneamento básico, água; mobilidade urbana; saúde; educação; esporte; lazer e cultura. Ampliando essa política, pretende, também, transformar favelas em bairros populares. Em síntese, melhoria da qualidade de vida da população. Para realizar dos objetivos do eixo são direcionados R\$ 30,5 bilhões em investimentos (BRASIL, 2010).

**Tabela 12 – Investimentos: PAC Água e Luz para Todos (R\$ Bilhões)**

<b>EIXOS</b>	<b>2011 - 2014</b>
LUZ PARA TODOS	5,5
ÁGUA EM ÁREAS URBANAS	13
RECURSOS HÍDRICOS	12,1
<b>TOTAL</b>	<b>30,6</b>

Fonte: PAC (2010)

O programa Luz para Todos no PAC 2 tem como objetivo dar continuidade ao programa em desenvolvimento, lançado no primeiro ano do governo Lula (2003-2006), e acabar com o déficit ainda existente, como consequência para universalização da energia elétrica aos brasileiros, sobretudo aos moradores de comunidades rurais, quilombolas e indígenas situados nas regiões Nordeste e Norte. A meta é incluir no eixo 495 mil ligações residenciais. Os investimentos cotados para o eixo são R\$ 5,5 bilhões. Além dos recursos, há uma orientação legal para que as companhias distribuidoras realizem as ligações demandas pela sociedade nas áreas concedidas (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011).

Já o programa Água para Todos no PAC 2 é uma política pública voltada para uniformização da distribuição de água, o que é contraditório pela disponibilidade existente país. Há um conflito entre demanda e disponibilidade, fato que torna crítico o acesso à água pela maioria da população, principalmente nas regiões Nordeste e Norte. Assim, o atendimento à população a água é uma medida combate à pobreza e desenvolvimento de atividades econômicas para os usuários (BRASIL, 2011).

Pela universalização do acesso à água, o eixo no PAC 2 tem como foco a expansão do abastecimento de água nas áreas urbanas, o que requererá investimentos na ordem de R\$ 13 bilhões. Os investimentos são direcionados para aumentar a produção de água tratada e

cobertura geográfica. O monitoramento das redes de distribuição é outro ponto para os investimentos, deste modo reduzir as perdas de água potável, conseqüentemente manter a regularidade na distribuição, fatores que implica melhoria da qualidade do serviço (BRASIL, 2010).

No eixo Recurso Hídricos, trata-se de ampliar a infraestrutura de abastecimento de água, do mesmo modo proporcionar quantidade e qualidade integradas à gestão e conservação dos recursos hídricos, uma vez que a água é um elemento vital e um bem de valor inestimável. Nesse eixo, uma das ações de destaque é a integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional, cujo objetivo é levar água ao semiárido do interior nordestino por meio de 620 km de canais que abrangem 390 municípios. Entre o norte e leste do Nordeste serão contemplados quatro Estados do Sertão e Agreste, a saber: Ceará, Paraíba, Pernambuco, e Rio Grande do Norte (BRASIL, 2011).

Não somente as obras de integração do Rio São Francisco, o eixo também objetiva investimentos em outras regiões em que existam potencialidades de uso; recuperação e conservação de bacias hidrográficas; recuperação das matas ciliares; regulamentação para o uso e exploração da água. Ao todo, para realizar as medidas do eixo Recurso Hídricos, requer R\$ 12,1 bilhões para serem devidos em 54 empreendimentos. Como consequência, os resultados esperados são melhorar a qualidade de exploração dos recursos naturais do país e desenvolvimento da agricultura de modo sustentável para o meio ambiente (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011).

**Tabela 13 – Investimentos: PAC Transportes (R\$ Bilhões)**

<b>EIXOS</b>	<b>2011-2014</b>	<b>PÓS 2014</b>	<b>TOTAL</b>
RODOVIAS	48,4	2	50,4
FERROVIAS	43,9	2,1	46
PORTOS	4,8	0,3	5,1
HIDROVIAS	2,6	0,1	2,7
AEROPORTOS	3	-	3
EQUIPAMENTOS PARA ESTRADAS VICINAIS	1,8	-	1,8
<b>TOTAL</b>	<b>104,5</b>	<b>4,5</b>	<b>109</b>

Fonte: PAC (2010)

O programa de Transportes no PAC 2 visa à diversificação de da matriz logística do país num projeto de médio prazo, em que até o ano de 2015 obtenha uma infraestrutura diversificada. Consoante à diversificação dos modais de transporte, também se insere de

forma complementar o combate à emissão de gases poluentes, a qual se agravou pelas opções políticas do passado em priorizar o sistema rodoviário num país de longas extremidades. De forma concomitante, o PAC Transportes, além da modernidade logística, tem como princípio a opção por investimentos em alternativas que sejam sustentáveis do ponto de vista ecológico (BRASIL, 2011).

Assim, nesse programa, o eixo rodovias tem como foco a extensão da malha rodoviária por meio da expansão, duplicação e pavimentação das rodovias. Isso será executado de forma a eliminar pontos de estrangulamentos em áreas estratégicas melhorando a fluidez. De forma tática, o eixo rodovias visa à incorporação das novas regiões produtivas no processo de desenvolvimento econômico a fim de redução dos custos e tempo com os transportes de cargas no país. Assim, no PAC 2 são destinados R\$ 48,4 bilhões. Também se integra ao eixo rodovias os investimentos do eixo estradas vicinais com R\$ 1,8 bilhão. (BRASIL, 2010).

O modelo de ampliação das rodovias é incorporado com a participação do setor privado por meio de concessão de trechos para serem administrados. Deste modo, é objetivo entre governo e setor privado a realização de contratos de longo prazo, isso é visto como forma de garantia de manutenção, qualidade dos serviços e expansão de investimentos ao longo do tempo. De forma gradativa, ter maior durabilidade da pavimentação asfáltica, sinalização, e o fim maior, redução os índices de acidentes. (BRASIL, 2010).

As ferrovias incorporam a estratégia de integração das regiões produtivas pelo acesso aos portos fundamental para fomento do comércio internacional; e, internamente, servindo de complemento as rodovias no que se refere no transporte de insumos e bens da produção nacional de modo integrado. Além da integração, os investimentos serão aplicados em modais mais eficientes, ou seja, ferrovias com bitolas largas, as quais são menos custosas em termos de transportes. Nesse eixo, o PAC 2 prevê investimentos de R\$ 43,9 bilhões até dezembro do ano 2014 (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011).

Dentre as principais obras desse eixo estão inclusas a expansão das Ferrovias Norte-Sul e a Transnordestina mais a implantação de três novos projetos de ferroviários: Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), Ferronorte e Ferrovia do Pantanal, isso estimado em 4,5 mil quilômetros de novas ferrovias. Além disso, inclui-se no eixo a revisão do modelo regulatório com finalidade de dar competitividade nos transportes de cargas, utilizar plenamente a capacidade do modal e atrair novos investimentos ao setor (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011).

Os portos são um dos pilares do comércio exterior do Brasil, sendo estes a principal modalidade de suporte ao escoamento da produção nacional. Dessa forma, há uma defasagem na infraestrutura dos principais portos, o que é empecilho para maior eficiência do serviço. Além do mais, os portos brasileiros sofreram um aumento de demanda a partir da década passada, reflexos do aumento do corredor de comércio brasileiro perante o mundo. Assim, o PAC 2 destina R\$ 4,8 bilhões, cujas finalidades são ampliação dos terminais, melhoria na dragagem, acessos rodoviários terrestre e armazenamento (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011).

As intervenções portuárias no PAC 2 estão divididas em 48 empreendimentos em 21 portos dos 34 existentes. Também há necessidade de medidas auxiliares, para o desafio dos portos, por meio da desburocratização das operações portuárias. Dessas intervenções, a finalidade pretendida é dar maior eficiência nas operações, reduzir os custos da logística - portanto dar maior competitividade para os produtos nacionais e incentivar investimentos no setor privado (BRASIL, 2010).

O eixo hidrovias somam quarenta e oito empreendimentos para ampliação e melhoria da navegabilidade. O destaque maior desse eixo é para região Norte do país, cuja especificidade demanda bastante deste modal, o que torna-se imprescindível para o desenvolvimento da economia, sem deixar para margem as questões ambientais. O Brasil possui 28.000 quilômetros de rede fluvial, 60% pertencentes à Bacia Amazônica, destes 13.000 quilômetros são explorados economicamente. Até o ano de 2014 o PAC 2 estima R\$ 2,6 bilhões destinados para drenagem, derrocagem e sinalização das hidrovias e somando-se a isso a construção de terminais hidroviários para movimentação de cargas e passageiros (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011).

No eixo aeroportos o PAC 2 tem como objetivo ampliação da capacidade, já que na última década houve um aumento da demanda por este tipo de modal, além da demanda vindoura pelos eventos esportivos mundiais. Nessa modalidade estão previstos R\$ 3 bilhões destinados a 14 aeroportos distribuídos em 22 empreendimentos. Assim, os objetivos são ampliação de terminais de passageiros e cargas, pistas e pátios de aeronaves. Medidas de segurança aeroespacial também estão inclusas no eixo. Em síntese, ter maior oferta do serviço e ampliar a regularidade do serviço em 150 aeroportos e 1.000 rotas aéreas (BRASIL, 2010; BRASIL 2011). Na perspectiva de superação dos gargalos de infraestrutura, o programa PAC Energia é o que dispõe de maior volume de investimentos no PAC 2, conforme pode ser verificado na tabela 7 e destrinchado na tabela a seguir. A disponibilidade de energia é um dos principais insumos para produção, assim a não superação dos pontos de estrangulamentos existentes no setor energético compromete toda cadeia produtiva da economia, tornando-se

um fator de empecilho para o crescimento econômico. Não apenas produzir é o suficiente, porquanto, é necessário desenvolver toda uma cadeia de geração, produção e distribuição energética (BRASIL, 2011).

**Tabela 14 – Investimentos: PAC Energia (R\$ Bilhões)**

<b>EIXO</b>	<b>2011-2014</b>	<b>PÓS 2014</b>	<b>TOTAL</b>
GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	113,7	22,9	136,6
TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	26,6	10,8	37,4
PETRÓLEO E GÁS NATURAL	281,9	593,2	875,1
MARINHA MERCANTE	36,7		36,7
COMBUSTÍVEIS RENOVÁVEIS	1		1
EFICIÊNCIA ENERGÉTICA	1,1		1,1
PESQUISA MINERAL	0,6		0,6
<b>TOTAL</b>	<b>461,6</b>	<b>626,9</b>	<b>1088,5</b>

Fonte: PAC (2010)

Neste sentido, os investimentos para geração de energia elétrica serão por meio de matrizes renováveis, a saber, principalmente, por meio da exploração dos ventos para produção de energia eólica. Outrossim, é o aproveitamento dos recursos de biomassa oriundos, sobretudo, da produção de etanol e açúcar. Também, melhor aproveitamento da hidrografia Norte por meio de exploração sustentável. A utilização de produção de energia nuclear é uma alternativa tanto do ponto de vista de geração como também de desenvolvimento científico e tecnológico para o país (BRASIL, 2011).

Para garantir a eficiência energética é necessário todo um processo de transmissão integrado entre os grandes empreendimentos e as regiões do país. Propõe-se, portanto, expansão do sistema por meio do Sistema Nacional Integrado (SIN), que compreendem R\$ 26,6 bilhões para maior disponibilidade de energia elétrica, melhora da qualidade do serviço, e segurança ao país. Quanto ao mais, romper com o isolamento por partes dos brasileiros do não acesso às fontes de energia, além da minimização da dependência por fontes não renováveis, disponibilizando ao Brasil uma cadeia energética moderna (BRASIL, 2011).

Com a descoberta de novas reservas de petróleo no pré-sal, torna-se um fato de estímulo para investimentos. No PAC 2, esse eixo do Programa energia é o condiciona maiores recursos financeiros para exploração de gás e petróleo com cifras de R\$ 281,9 bilhões. Integrado a isso, desenha-se uma estratégia de desenvolvimento de uma cadeia produtiva de conteúdo nacional. Em seguida, o usufruto do pré-sal terá como contrapartida

investimentos em educação, saúde, ciência e tecnologia e meio ambiente. Isso garantido pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 – a qual cria o Fundo Social do Petróleo – cuja finalidade é instituir mudanças estruturais na sociedade brasileira (BRASIL, 2011).

A indústria naval é um importante item para exploração petrolífera, dessa forma o eixo marinha mercante, conta com investimentos de R\$ 36,7 bilhões e visa à construção de 9 estaleiros, sobretudo para construção de embarcações de grande porte para apoiar as plataformas de petróleo marítimas. Somente em projetos de embarcações serão investidos R\$ 14 bilhões, os demais investimentos do eixo são destinados para, além de construção, reformas e ampliação dos estaleiros existentes. Além disso, também fomentar a indústria de naval para pesca, passageiros e cabotagem da costa brasileira (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011).

O eixo de pesquisa mineral envolve a expectativa de crescimento da demanda mundial, a qual, provavelmente, irá demandar bastantes recursos minerais. Nessa ótica, o Brasil é contemplado pela grande disponibilidade desses recursos o que trará oportunidades de negócios. Contudo, a exploração sustentável desses recursos demanda estudos e emprego de altas tecnologias. Isso se conquista através fomento à pesquisa e a ciência, o que tende aumentar o valor agregado. A mineração brasileira não se restringe apenas ao urânio e petróleo. Para pesquisa mineral são destinados 600 milhões no PAC 2 (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011).

### **2.3. O modelo de financiamento dos investimentos do PAC (2007 – 2014).**

Entender o modelo de financiamento, ou seja, as fontes de recursos para os objetivos do PAC é preciso partir de uma ótica polissêmica, a qual começa com ascensão do governo Lula (2003-2010). Porque daí surgiu uma forma híbrida de modelo político e econômico para condução do crescimento da economia pela junção das teorias ora neoliberalismo, ora do keynesianismo. Deste modo, se desenvolveu um modelo econômico de forte predomínio das finanças sobre coordenação do Estado (JARDIM; SILVA, 2015, p. 54).

Nesse contexto, a produção de bens e serviços foi dada entre os recursos do setor público em parceria com o capital privado. Então, começa a se desenvolver a captação via mercado financeiro, sobretudo obtenção de recursos dos fundos de pensão e do BNDES, em que ocorreu uma elevada emissão de títulos públicos, assim como investimentos diretos em algumas empresas. Contudo, Jardim & Silva (2015, p. 54) afirmam que isso foi uma forma de

“domesticação” ou “moralização” dos mercados pelo Estado, em que este deu as “regras do jogo” por meio de regulamentação.

Dessa forma, os investimentos para obras e objetivos do PAC são frutos de uma parceria construída entre o governo e o setor privado. Não obstante, a predominância destes recursos é, maiormente, de origem privada. Neste ponto, entram os fundos de pensão, empresas, fundos de investimento do mercado privado e as empreiteiras. Para tanto, as parcerias entre setores público e privado subdividem em dois objetivos: investimentos em infraestrutura e ampliação do crédito (JARDIM; SILVA, 2015, p. 63).

Nesse sentido, o governo procurou estimular o crédito, como forma vital para o desenvolvimento econômico e social e dar materialidade ao PAC. O Governo Federal adotou uma série de medidas que resultaram na expansão do volume de crédito de longo prazo, por meio de taxas de juros mais baixas. Isso para o PAC, são compostas por uma série de medidas destinadas a elevar o financiamento de investimentos em longo prazo com condições mais favoráveis, sobretudo meio de intermediação da CEF e BNDES (BRASIL, 2007).

A melhoria no ambiente de investimento incluía também o desenvolvimento das regiões Nordeste e Norte do Brasil. Historicamente, por serem regiões proteladas da dinâmica econômica, portanto, regiões imensas tanto na geografia, quanto na demografia, é um potencial econômico e passível de melhora da questão social. Como forma de incentivo ao desenvolvimento regional, o governo recriou duas autarquias que tinham sido extintas. Sendo elas, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), e, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) (BRASIL, 2007).

Logo no lançamento do PAC (2007) foram apresentadas medidas para estimular o crédito e financiamento ao setor privado. Para atrair o setor privado o governo fez diversas mudanças legais a fim de desburocratizar o acesso aos recursos financeiros, sobretudo os públicos ou em custódia do Estado. Os resultados consolidados dessas medidas podem ser vistos a seguir no Quadro 1. Tendo como principais resultados expressivos o aumento do volume das operações de crédito junto ao BNDES, as quais foram afetadas sensivelmente pela atratividade das taxas relativamente baixas. Isso, já no primeiro ano do PAC, resultou um aumento de 26,5% comparado ao ano anterior, e no ano de 2008, ano da crise mundial, as operações de crédito do BNDES aumentaram em 40%. De acordo ao 6º Balanço do PAC “em relação ao investimento e à produção, o governo tem procurado manter as metas recordes de desembolso do BNDES [...]” - o que ratifica a intenção do governo manter para os próximos anos a política de estímulo creditício (BRASIL, 2009, p.8).

**Quadro 1 - Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento**

<b>MEDIDA</b>	<b>SITUAÇÃO</b>	<b>RESULTADO</b>
Redução da TJLP para 6,25% a.a	Resolução CMN 3498/2007	Volumes das operações de crédito do BNDES aumentaram 26,5% em 2007 em relação a 2006, perfazendo um total de R\$ 65 bilhões. Em 2008, R\$ 91 bilhões
Redução dos Spreads do BNDES para Infraestrutura, Logística e Desenvolvimento Urbano	Implementada	Volume das operações de crédito do BNDES - R\$ 65 bilhões em 2007. Total em 2008 chegou a R\$ 91 bilhões, resultado 40% superior a 2007
Criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura com Recursos do FGTS	Lei 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. Iniciada a prospecção de projetos. Negócios prospectados superam R\$ 5 bilhões / Energia = R\$ 4,2 bilhões / Portos = R\$ 0,5 bilhão / Ferrovias = R\$ 0,6 bilhão Previsão de que os trabalhadores poderão aplicar 10% do saldo da conta vinculada a partir de maio de 2009
Concessão de Crédito à Caixa para Aplicação em Saneamento e Habitação	Lei nº 11.485/2007	Os recursos foram transferidos para a Caixa em 13/06/2007
Ampliação do Limite de Crédito ao Setor Público para Investimento em Saneamento e Habitação	Lei 11.537/2007 Resolução CMN 3437/2007	Limites atuais são de R\$ 12 bilhões para Saneamento e R\$ 4 bilhões para Habitação
Elevação da Liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	Lei 11.474/2007 Portarias Cidades 493/2007 e Fazenda/Cidades 684/2007	Piloto para a antecipação de compra nas cidades de Curitiba e Recife entre 28/04/2008 e 06/06/2008. Os procedimentos já foram todos definidos e implementados - normas, processos, sistemas, orientação da Rede e divulgação aos interessados. Liquidação de 3.981 contratos de arrendamento até 30/12/2008
Criação do Fundo de Investimento em Participação em infraestrutura	Lei 11.478/2007 IN CVM 460/2007	Marco regulatório finalizado. Projetos já podem ser analisados pela CVM

Fonte: Brasil – Balanço do PAC 2 anos

Em contrapartida, os recursos do BNDES que são direcionados para operações de crédito sobre a forma de financiamento do setor privado advêm da emissão de títulos públicos pela Secretaria do Tesouro Nacional. Isso significa que esses títulos públicos são títulos de dívida do setor público. Ocorre assim, o Tesouro Nacional capta os recursos por meio de emissão dos títulos que são demandados pelos bancos comerciais, maiormente privados, pelos fundos de investimentos e, em alguns casos, pelos fundos de pensão. Em posse desse dinheiro, a STN repassa ao BNDES sobre forma de empréstimo, que por sua vez, este financia as obras do PAC (JARDIM; SILVA, 2015, p. 74).

De forma paralela, o BNDES atua no mercado financeiro pela participação direta em empresas por meio da sua subsidiária, o BNDES Participações (BNDESPar). Dessa forma, torna-se outro modelo de capitalização das empresas brasileiras tidas como estratégicas para prover investimentos e geração de empregos no Brasil. Por esse meio, o BNDESPar tornou-se sócio de mais de 30 fundos de investimentos e detentor de ações acionárias em mais 170 empresas (JARDIM; SILVA, 2015, p. 75).

Somando-se ao BNDES, os fundos de pensão complementaram o arcabouço de recursos e investimentos direcionados para o PAC. Conforme Jardim; Silva (2015, p. 71) – os fundos de pensão têm interesses nos projetos do governo desde a criação das PPP. Na época, a instância máxima de representação dos fundos de pensão a Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (ABRAPP) argumentou que poderiam financiar projetos de forma altamente vantajosas para os fundos de pensão, dando maior eficácia a longo prazo para ações do governo.

Na trajetória do PAC (2007 – 2014) os fundos de pensão tornaram-se figuras importantes para financiamento ações programadas através da utilização dos seus patrimônios, com consideráveis participações. Os fundos de pensão também tiveram destaque na compra de títulos da dívida pública, o que vem a compor seus patrimônios. Neste cenário de participação dos fundos na dívida pública brasileira, as ações dos fundos são vistas como verdadeiros “agiotas do governo” de acordo com Jardim; Silva (2015, p. 72).

Ainda, Jardim; Silva (2015) citando Aglietta (2010) – alegam que os fundos de pensão tornaram-se importantes, por outro lado, para formação de poupança nacional, o que significa uma alternativa para momentos de crises financeiras, períodos de alta volatilidade de capitais. Decorre dessa poupança dos fundos uma forma de socialização do capitalismo para além do interesse individual.

Em síntese, os fundos de pensão, ao longo do desenvolvimento do PAC, constituíram-se em uma nova modalidade de investimentos no mercado, ou seja, em

investimentos estruturados voltados para projetos de infraestrutura. Dessa estrutura de investimentos, os fundos foram autorizados a investir 20% de dos recursos da carteira de investimentos, além de outros 50% mantidos em renda variável. Assim sendo, essa nova modalidade de investimentos direcionados às obras do PAC mobilizou os fundos de pensão de forma significativa para os projetos de governo (JARDIM; SILVA, 2015, p. 98).

A seguir, pode ser visto como foi a consolidação dos investimentos direcionados para o PAC 1. Assim, é possível verificar como a mistura entre o capital público e privado no desenvolvimento dos projetos de infraestrutura para o país. Conforme Jardim; Silva (2015, p.64) os investimentos obtidos entre entes públicos, fundos de pensão e mercado financeiro, os quais somam os R\$ 509 bilhões previstos inicialmente no PAC 1 foram:

R\$ 219,20 bilhões foram investimentos feitos por empresas estatais, sendo que, destes, R\$ 148,7 bilhões foram investidos pela Petrobrás, uma empresa de economia mista; R\$ 67,80 bilhões foram investidos com recursos do orçamento fiscal da União e da seguridade\$ 216,9 bilhões foram investidos pela iniciativa privada, especialmente empresas, fundos de pensão e fundos do mercado financeiro;

Seguindo, o PAC 2 mantém a missão de dar continuidade ao PAC 1 e para isso mantém a mesma estratégia de estímulo ao crédito e financiamento, o que sustenta a parceria conjunta entre capital público e privado. Nessa nova fase do PAC, os investimentos estão direcionados para os novos eixos, e ainda finalizar obras inacabadas do PAC 1. Essa estratégia de continuidade baseada no PAC 1 tem relação direta com o contorno do Brasil frente à Crise Mundial de 2008, em que seus reflexos no ano de 2009, relativamente, foi superada internamente. Segundo o governo - “[...] são investimentos que protegem o Brasil da crise internacional [...]” – dos quais mantém o emprego e ciclo de investimentos (BRASIL, 2014).

O quadro 2 a seguir, demonstra os estímulos do governo ao longo da PAC 2 para continuar a dinâmica do estímulo ao crédito e financiamento para obter recursos financeiros para execução dos projetos. Nessa segunda etapa é nítido que os volumes de medidas foram maiores que no quadriênio anterior, por conta da expectativa de taxa contínua de crescimento da economia interna. Também, o número maior de medidas se justifica pela elevação das estimativas de investimentos perante o PAC 1, as quais superam em mais de 70% os valores financeiros (BRASIL, 2014).

**Quadro 2 - Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento**

<b>Medida</b>	<b>Normativos</b>	<b>Resultados</b>
Criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF)	Lei nº 12.712/2012 Decreto nº 7.976/2013	Fornece mecanismos de garantia a segmentos pouco atendidos pelo setor privado. A ABGF possibilitará o aumento dos investimentos e das exportações do País
Autorização para a emissão de debêntures para o financiamento de investimentos com isenção de imposto de renda	Lei nº 12.431/2011	Emissão de R\$ 14,2 bilhões em debêntures incentivadas desde 2012
Prorrogação do PSI/BNDES	Resolução BNDES nº 2.427/2013 Resolução CMN nº 4.300/2013 Circular BNDES nº 01/2014	De janeiro de 2011 a julho de 2014 o Programa já desembolsou R\$ 207,6 bilhões. As taxas de juros são entre 4% e 8% ao ano. No Subprograma Projetos Transformadores, os juros são de 4% para 3,5% ao ano
Redução da TJLP e redução dos Spreads do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano		Aumento dos desembolsos do banco com menor custo para os tomadores de financiamentos
Ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento e habitação	Lei nº 11.537/2007 e Res. CMN nº 4.270/2013	Aumento dos investimentos em saneamento e habitação
Criação do Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura	Lei nº 11.478/2007 e IN CVM nº 460/2007	Estímulo à captação de recursos privados para o financiamento de infraestrutura

(Continua)

**Quadro 2 - Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento (continuação)**

<b>Medida</b>	<b>Normativos</b>	<b>Resultados</b>
Aprimoramento da legislação de PPP	Lei nº 12.766/2012	Aporte de recursos para realização das obras e aquisição de bens reversíveis durante a fase dos investimentos. Redução do custo de capital das PPPs – possibilidade de dedução de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS sobre os aportes públicos. Ampliação dos limites de despesas com PPPs para estados e municípios para 5% da Receita Corrente Líquida
Ampliação do limite de crédito ao setor público para investimentos em infraestrutura social	Resolução CMN nº 3.686/2009 Resolução CMN nº 4.270/2013 Resolução CMN nº 4.333/2014 Resolução CMN nº 4.334/2014	Contratação de investimentos públicos com recursos onerosos da ordem de R\$ 29 bilhões em saneamento, R\$ 5 bilhões em urbanização de assentamentos precários, R\$ 6 bilhões em pavimentação e qualificação de vias urbanas e R\$ 5,5 bilhões para investimentos em sistemas de mobilidade urbana de grandes e médias cidades
Flexibilização do limite de endividamento de estados e municípios - Copa 2014 e Olimpíadas 2016	Lei nº 12.348/2010 Resolução nº 45/2010, do Senado Federal Resolução CMN nº 4.322/2014 Resolução CMN nº 3.937/2010 (estádios) Resolução CMN nº 4.270/2013 e Resolução CMN nº 4.182/2013 (contrapartidas)	Contratação de investimentos públicos de R\$ 12,7 bilhões em sistemas de mobilidade urbana estruturantes
Alteração dos limites do Sistema Financeiro da Habitação (SFH)	Resolução CMN nº 4.271/2013	Impulso ao mercado imobiliário, contribuindo para a continuidade do dinamismo do setor – o crédito imobiliário como participação do PIB subiu de 2,2% em 2007 para 8,2% em 2013

Fonte: Brasil (2014)

Ao longo do PAC 2, até outubro de 2014, o programa executou R\$ 1,009 trilhão, correspondente a 91,3% do estimado ao longo do quadriênio. No entanto, até 31 de dezembro de 2014 foram executados R\$ 1,066 trilhão, o que significa o percentual de 96,5% do

previsto. Os recursos executados, que foi corroborado com medidas tomadas no quadro 2 resultaram na seguinte estrutura recursos, os quais combinam capital público e capital privado, conforme 11º balanço do PAC 2 (2014, p. 41):

R\$ 277,9 bilhões de capitais estatais, R\$ 198,3 bilhões de capitais do setor privado, R\$ 19,1 bilhões de financiamentos ao setor público R\$ 360,2 bilhões de crédito habitacional, R\$ 119,3 bilhões de orçamento geral da união e seguridade, R\$ 88,8 bilhões do Minha casa, Minha vida. R\$ 2,5 bilhões de contrapartidas dos estados e municípios.

Deste modo, ao longo do PAC 1 e 2 as fontes de recursos financeiros para execução de seus objetivos partem de uma política híbrida de capital entre o setor público e privado. No entanto, para atrair o setor privado são nítidas as medidas para convergência entre ambos. Outra questão relevante ao longo dos oito anos do PAC se dá pela forte intervenção estatal em pulverizar crédito pelo setor bancário, relativamente por taxas subsidiadas, além, claro, do processo de endividamento público que foi se formando ao longo desses anos junto ao mercado financeiro.

### **3. O PAC E SEUS RESULTADOS**

Esta seção apresenta os desfechos do PAC em seus dois períodos analisados. Inicialmente se discute o prognóstico de desenvolvimento do programa por uma visão crítica de diversos autores assim que o programa foi lançado. Em seguida realizada uma análise dos balanços anuais divulgados pelo governo referente à gestão. A seguir, essa análise é complementada por estudos de instituições externas ao governo. Por fim, são analisados os impactos do programa na economia brasileira, a gestão e a análise de acordo as categorias levantadas sobre eficiência, eficácia e efetividade.

#### **3.1. As críticas iniciais (prognóstico) ao PAC quanto à capacidade de consolidação dos seus objetivos.**

O PAC constituiu um conjunto de ações econômicas coordenadas pelo Estado mais a participação do capital privado para realizarem investimentos na infraestrutura do país. Desta forma, os objetivos foram estruturados em metas a serem alcançados em curto prazo, ou melhor, num período de quatro em quatro anos. Além dos investimentos, para o alcance dos objetivos uma série de medidas legais foram adotadas para viabilizar o programa e criar parcerias junto aos setores privados para capitalizar e executarem os projetos de infraestrutura nos seus respectivos eixos temáticos.

No PAC, entre anos de 2007 a 2014, a prioridade consistiu em investimentos para recuperação e construção de infraestrutura logística, energética e social defasadas, o que significa na prática superar pontos de estrangulamentos econômicos, os quais imprescindíveis para uma economia subdesenvolvida encontrar um ciclo econômico próspero. Ratifica-se que isso era uma das finalidades PAC, ou seja, que os seus resultados fossem multiplicadores econômicos, indutores de outros investimentos, que refletissem numa economia moderna e dinâmica com eficiência produtiva e competitiva.

Diante disso, no respectivo período, o PAC criou e/ou foi uma expectativa para corrigirem problemas estruturais da economia brasileira, isso infere-se dos termos descritos no planejamento. Assim sendo, pela quantidade de recursos e ações empregados durante esses anos para que se obtenha êxito dos objetivos, faz-se necessário um processo de condução que se preze pela eficiência e eficácia nas ações executadas, uma vez que tratam-se de projetos bastantes ambiciosos, dos quais estão envolvidos recursos públicos.

Caso os recursos públicos<sup>18</sup> destinados ao PAC não foram coordenados de forma econômica e que não atingiram concretamente os resultados pretendidos, trata-se de um custo de oportunidade<sup>19</sup> inestimável para o país. Ou seja, o país perde uma oportunidade de se estruturar e avançar economicamente por consequência de uma escolha mal empregada, a qual, em síntese, deprecia os recursos públicos, os quais, por alternativa, poderiam ser empregados em projetos que de fato produziriam resultados mais eficientes, eficazes e capazes de alavancarem a economia, desde que, prezados por uma ação bem planejada.

Assim, nesta perspectiva, logo nos primórdios do PAC surgiram estudos que traçavam um prognóstico que esta política pública, dada pelo governo, não produziram os efeitos esperados do ponto de vista da eficácia dos objetivos ou ambições propostas, tão pouco a efetividade do programa. Desta forma, havia duas questões substanciais: o que era pensado pelo governo e o que era o caso concreto da realidade da economia, ou seja, estes pontos não se casavam perfeitamente para surtir os efeitos almejados, pois possuía um descompasso entre o planejamento e os recursos, sejam eles de capital, sejam de estrutura gerencial (política).

Neste sentido, Oliveira; Silva (2007) salientam que havia uma enorme expectativa sobre a capacidade do Estado realizar grandes investimentos públicos e também estimular o setor privado, isso antes do lançamento PAC pelos boatos da imprensa, pelas medidas econômicas a serem adotadas no segundo Governo Lula (2007 – 2010). No entanto, com a definição de quais medidas eram estas, ou seja, quando o PAC foi apresentado à sociedade como medida concreta, o que se viu foi uma dualidade entre os que apoiavam as medidas e os que se frustraram<sup>20</sup> com elas.

Essa “frustração” pode ser verificada em Passos (2007) – o qual aponta falhas de origem do PAC. Primeiramente, os efeitos midiáticos por si só do programa não eram capazes de atraírem os investimentos privados. Pois, as expectativas dos agentes privados devem-se a perspectiva de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) - sem isso, a expansão dos investimentos não ocorre. Essas expectativas para o setor privado advinham das reformas

---

<sup>18</sup> Os privados também devem ser eficientes, mas estes não são objeto do estudo.

<sup>19</sup> De acordo com Sandroni (1999, p. 153) é um conceito de custos utilizado por Marshall. Segundo esse conceito, os custos não devem ser considerados absolutos, mas iguais a uma segunda melhor oportunidade de benefícios não aproveitada. Ou seja, quando a decisão para as possibilidades de utilização de A exclui a escolha de um melhor B, podem-se considerar os benefícios não aproveitados decorrentes de B como opportunity costs, custos de oportunidade.

<sup>20</sup> De acordo com os autores o setor privado esperava duas ações: uma forte desoneração tributária e controle dos gastos concorrentes do governo.

tributária e previdenciária mais a redução da taxa de juros. Deste modo, o governo ao priorizar por essas ações para estimular os investimentos, estas seriam mais eficazes do que a divulgação do PAC.

Segundo Paulani (2008) - o PAC é como meia dúzia de intenções e uma dispersão da atuação do Estado em setores específicos. Também, que este não pode ser confundido como um plano integrado de desenvolvimento, uma vez que ele não traz consigo, primeiramente, minimização dos empecilhos estrutural para desenvolver a economia, reflexo de um governo frágil subordinado ao capital financeiro. Assim, o PAC é uma política rasa e tecnicista para ser um plano econômico. Porquanto, o PAC está aquém e distante de um plano de desenvolvimento econômico capaz alavancar o país.

Além disso, conforme Paulani (2008) o PAC<sup>21</sup> é uma política ambígua para opinião pública, em que recebe críticas tanto à direita como a esquerda (ortodoxos e heterodoxos). Porque, o PAC mantém uma concepção estreita, ou seja, é uma visão tecnicista que reproduz as concepções de estabilidade econômica e ambiente favorável. Isso contraria através da autonomia do Banco Central (manter a estabilidade dos preços da economia) e investimentos em infraestrutura com incentivos do governo ao setor privado. Para ortodoxia o governo deveria apresentar medidas de aperto fiscal.

Deste modo, o PAC é incapaz de mudar o problema estrutural brasileiro. Além do mais, o governo não tem capacidade política sustentável para o desenvolvimento do PAC, pois os ventos mudam, e tem o fator da dominação financeira sobre o governo, o que é um empecilho devido à prática política (hiperconservadora) do governo ser contrária aos objetivos (expansão do setor público) do programa, no caso restringindo o poder de manobra do governo, ou seja, o PAC é limitado (PAULANI, 2008).

Além dos problemas de cunho políticos e/ou ideológicos, de acordo com Oliveira; Silva (2007) - o PAC inicia alguns vícios, pois alguns investimentos já existiam antes do PAC, ou seja, o governo utilizou-os para passar a impressão de que o PAC foi bem planejado. Portanto, devido isso afirmam que o PAC é uma pirotecnia<sup>22</sup>. Ainda, apontam fator para a marcha lenta do PAC que a falta de espaço fiscal para tomada de decisão do governo, pois a maioria do gasto do governo é “engessado” pelas despesas obrigatórias, e com sobras em torno de 20% do orçamento livre para qualquer finalidade, tornam-se recursos escassos para as dimensões objetivas do PAC.

---

<sup>21</sup> De acordo com Paulani (2008, p. 142) - As agências de classificação de risco protestaram: a Moody's descartou elevar a classificação do Brasil em razão da divulgação do PAC, e a Merrill Lynch declarou que o PAC traz “incerteza fiscal.”

<sup>22</sup> Arte explosiva (fogos de artifício) a fim de entreter o público.

Dentre os caminhos para o PAC expandir os investimentos, ou seja, driblar as dificuldades do orçamento engessado, o que é imprescindível para sucesso de quaisquer projetos que pretenda expandir os investimentos públicos o governo tem três medidas para isso: aumento da carga tributária, aumentar investimentos a partir da flexibilização fiscal e reduzir ou estabilizar os gastos correntes a partir de alteração constitucional. Conforme Oliveira; Silva (2007) - a primeira é inviável para o Brasil; terceira, a mais indicada pelas analistas; no entanto, no PAC o governo optou pela segunda, flexibilização do tripé macroeconômico pela redução do superávit primário. Desta forma, para alcançar sucesso efetivo dos objetivos propostos é necessário à escolha de bons projetos. Ainda, essa escolha tende a causar baixo efeito por obter poucos recursos.

Dessa forma, os objetivos do PAC são bastantes ambiciosos, entretanto difíceis de se consolidarem simplesmente por ser consideradas por analistas como medidas rasas e sem consistência necessária para sustentar o crescimento econômico. Além disso, conta com a desconfiança do setor privado quanto ao atingimento das metas do programa, e o setor privado é um elemento vital para o sucesso do programa. Para o sucesso do programa ao longo do seu desenvolvimento o governo tem que tomar medidas concretas<sup>23</sup> para o crescimento significativo e sustentado (OLIVEIRA; SILVA, 2007).

Pelas críticas de Passos (2007) - outra falha do PAC é a capacidade de investimento/PIB brasileiro (20%), o que é, portanto, uma disposição de investimentos aquém da perspectiva estímulo dos agentes, a qual se daria com uma taxa de mínima de 25% investimento/PIB. Outra questão é que o programa não traz consigo as reformas estruturais necessárias, como a tributária. Sem as reformas, não há ambiente econômico para o setor privado realizar investimentos. Portanto, existe uma dúvida se o investimento público para promover o desenvolvimento econômico é realmente suficiente.

Outro ponto falho do PAC é a questão de não possuir medidas para aumentar a abertura da economia brasileira. Assim, o Brasil carece de bens e serviços que onerem o balanço de pagamentos (tecnologia eletrônica, química, serviços de engenharia, entre outros) o que é necessário para aumentar a competitividade de alguns setores de nossa economia. E, que isso fosse negociado com os países fornecedores de maneira recíproca, o que induziriam as exportações dos produtos nacionais competitivos internacionalmente (PASSOS, 2007).

De outro modo, Sicsú (2007) faz uma constatação (crítica) que o PAC possui apenas um viés, que o crescimento econômico e nada mais. Nesse sentido é louvável sim crescer,

---

<sup>23</sup> Medidas de cunho ortodoxo

porque permite avanços sociais e mais fortalecimento e arrecadação para o governo investir nas áreas básicas. No entanto, a inovação pela união das instituições pública e privada, ou seja, no PAC o Estado não expulsa investimentos os privados, mas traz um problema crucial de cunho fiscal expansivo. Entretanto, essa expansão é compensada por uma restrição dos serviços públicos e quadro de pessoal, ou seja, há uma permuta de recursos.

Diante disso, em síntese, o PAC por um lado representa o enfraquecimento do Estado, pois é forte a presença de medidas conservadoras (neoliberais) não rompidas. Portanto, havia uma evidente disputa pelos recursos do governo de um lado a ala distributiva e do outro um setor “estagnacionista-concentrador” formados pelo setor financeiro e empresas agrominerais exportadoras, estes que substituem as indústrias que geram valor agregado. Para o PAC se tornar sustentável e duradouro, é preciso de políticas fiscal, cambial e monetária coordenadas na medida para o programa, porém isso é complexo para o governo operar devido aos conflitos com os setores estagnacionistas (SICSÚ, 2007).

Essa afirmação é corroborada por Santos; et al. (2010) em que afirmam a capacidade Estado é apenas pontual no PAC, no entanto, cria uma nova fase para o neoliberalismo brasileiro. Assim, a base do programa limita o Estado à reprodução e valorização do capital, não atingindo as questões superestruturais da sociedade. Porém cria um ambiente de mediação entre a infraestrutura e superestrutura. Isso caracteriza uma economia desregulada, em que torna-se vulnerável ao desemprego, fechamento de empresas, não avançando socialmente. Deste modo, o discurso do PAC não reflete na realidade um crescimento para economia, mas sustentação de interesses privados em que se transfere o capital público.

Mais uma constatação de dificuldades dada pelo PAC se deu pela mudança do regime fiscal em que foram retiradas as despesas relacionadas ao programa, assim dar um aspecto fiscal de solidez, o que na prática foram a retirada de despesas de grandes empresas como a Eletrobras e Petrobras do orçamento fiscal, o que permitiu uma flexibilidade maior espaço fiscal para direcionar investimentos ao programa. No entanto, em contrapartida, os superávits primários foram reduzidos ao longo do programa. A visão crítica dessa metodologia utilizada passou a ser denominada de “contabilidade criativa”<sup>24</sup> (CARVALHO, 2018).

---

<sup>24</sup> De acordo com Mendes (2014) – “A contabilidade criativa é, portanto, uma forma de obscurecer a real situação das contas públicas. A consequência disso é que os agentes econômicos (empresas, investidores, trabalhadores, etc.) perdem confiança nos números apresentados pelo governo, passam a ter maior incerteza quanto à real situação das finanças públicas, e passam a temer que o Governo tome alguma medida drástica no futuro, quando as despesas e dívidas empurradas para debaixo do tapete tiverem que ser pagas e não houver recursos para tanto (default da dívida, drástico ajuste fiscal com interrupção de serviços públicos essenciais, etc.).”

Para os anos seguintes do PAC (2011 a 2014), a partir dessa acusação de contabilidade criativa<sup>25</sup>, o que se viu foi à redução gradativa do espaço fiscal para investimentos do programa. Assim, esse período é demarcado como fim do ciclo de expansão dos investimentos públicos. Os incentivos de ampliação dos investimentos públicos foram substituídos para incentivar os setores privados através de concessões e reduções de impostos. Isso nitidamente enfraquece a capacidade do governo investir e consolidar as metas do programa (CARVALHO, 2018).

O PAC 2 é afetado fortemente não apenas pelos efeitos da redução atividade econômica em si, mas pelos aumentos de despesas não obrigatórias com subsídios e crescimento menor das receitas. Deste aspecto, os impactos das desonerações triplicaram entre os anos de 2011 a 2014 em comparação com os anos de 2006 a 2010. Assim, passou de um custo de R\$ 26,3 bilhões para R\$ 69,3 bilhões, esse custo representou 1,8% de PIB (CARVALHO, 2018).

Deste modo, predominantemente, no PAC 2 houve um desvio de finalidade dos objetivos, ou seja, o programa passou a incorporar despesas que não eram oriundas dos investimentos com os propósitos do programa com a infraestrutura. Isso, de acordo Orair (2016) citado por Carvalho (2018) – se deu por despesas da saúde, educação, segurança e subsídios do MCMV mais as desonerações tributárias como forma de dedução do resultado primário. Veja que é uma circunstância paradoxal, em que teve como consequência aumento das despesas do PAC, recapitulando que os recursos foram diminuídos.

Diante das críticas direcionadas ao PAC, este é tido como um programa de intenções explícita, mas também com desígnios obscuros. Ou seja, ocorre uma disputa entre setores pelos recursos públicos. Assim as ações do PAC 1 e 2 extrapolam as ações anunciadas, o que desvia os investimentos para impactos pontuais. Ainda, nessa disputa pelos recursos o domínio das finanças privadas disputa a prioridade para pagamentos de juros ao mercado. Entretanto, do ponto de vista da limitação dos recursos, outros setores das políticas sofrem com a minimização de recursos, na prática houve como consequência uma fragilização dos direitos sociais (RODRIGUES; SALVADOR, 2011).

---

<sup>25</sup> Conforme Carvalho (2018) – também não abriu espaço para investimentos públicos em infraestrutura.

### 3.2. Balanços do PAC 1

De acordo o governo os resultados do primeiro balanço anual do PAC foram positivos os seus efeitos gerados na economia brasileira. Tal positividade decorria de dois componentes, o aumento dos investimentos no país e o consumo das famílias. Deste modo, o PIB daquele momento (2007)<sup>26</sup> superou a meta de 4,5% de crescimento anual. Nesse período o governo destinou R\$ 16,5 bilhões, dos quais 97% foram empenhados até 31 de dezembro. Já os investimentos das estatais e empresas privadas alcançaram R\$ 40,9 dos R\$ 56,8 bilhões previstos para ano (BRASIL, 2008).

Além disso, o governo considerava também positivos a gestão do desempenho do programa. No primeiro ano do PAC o CGPAC conseguiu monitorar 2.126 empreendimentos pelo Brasil. Dessas ações, pela avaliação metodológica do comitê, 86% estavam sendo executadas com ritmo adequado<sup>27</sup>; 12% eram classificadas como nível de atenção<sup>28</sup> e 2 % tidas como preocupantes<sup>29</sup>. Esses percentuais referem-se aos seguintes estágios: 62% referentes às obras; 23% encontram-se em licitações; e, 15% em projetos e/ou licenciamentos ambientais Em ralação a classificação dos recursos financeiros: 82% estavam sendo executadas com ritmo adequado<sup>30</sup>; 16% classificados como nível de atenção<sup>31</sup> e 2 % eram tidos como preocupantes<sup>32</sup> (BRASIL, 2008).

No segundo balanço anual (para o ano de 2008) divulgado pelo CGPAC em 2009, houve um rearranjo do PAC. Isso devido a Crise Mundial (2008) - em que, como alternativa de contorno a ela o PAC teve seus investimentos e ações suplementados. Deste modo, os R\$ 503,9 bilhões previstos até 2010 passaram para R\$ 646 bilhões. No entendimento do governo, essa medida tinha como objetivo compensar a falta de liquidez da economia internacional na economia interna para que os investimentos continuassem a serem realizados, mitigando os efeitos da crise. Conseqüentemente, essa injeção de liquidez fez com que os investimentos correspondessem a 1% do PIB<sup>33</sup> no ano de 2008 (BRASIL, 2009).

Em dois anos o PAC conseguiu concluir apenas 11% de suas ações de um total de 2.378<sup>34</sup>, o que demonstra um ritmo baixo de eficiência. Em números, essas ações concluídas

<sup>26</sup> Conforme o IBGE o PIB brasileiro em 2007 foi de 6,1%.

<sup>27</sup> 1º quadrimestre 53%; 2º - 80%.

<sup>28</sup> 1º quadrimestre 39%; 2º - 10%.

<sup>29</sup> 1º quadrimestre 8%; 2º - 10%.

<sup>30</sup> 2º quadrimestre 61%; 2º - 75%.

<sup>31</sup> 2º quadrimestre 30%; 2º - 19%.

<sup>32</sup> 2º quadrimestre 9%; 2º - 6%.

<sup>33</sup> De acordo com o IBGE, o PIB brasileiro para o ano de 2008 (eclosão da Crise Mundial) foi positivo em 5,1%.

<sup>34</sup> De acordo o 2º balanço anual, não estão incluídas as ações de habitação e saneamento.

somaram 270 obras, o que correspondem a investimentos de R\$ 48,3 bilhões. Em quantidade de obras em 2008 - 80% foram executadas em ritmo adequado; 7% com atenção e 2% preocupantes. Em valores, 11% foram entregues, 83% eram adequadas, 4% em atenção e 2% consideradas preocupantes. Dessas ações em andamento, 58% eram em obras, 20% em licitação e 11% em projeto ou licitação (BRASIL, 2009).

Três anos se passaram no PAC e as expectativas do governo continuaram a serem positivas pela transformação da paisagem em diversos cantos do Brasil pelas obras. No entanto, os ritmos das ações do programa eram lentos, ou seja, nesse período foram executadas apenas R\$ 403 bilhões investimentos, equivalente a 63% dos valores previstos para o quadriênio do programa. Já as ações concluídas somaram R\$ 256,9 bilhões, ou seja, 40,3% do total (BRASIL, 2010).

Vale ressaltar, que no ano de 2009 os investimentos recuaram sobre efeitos da crise Mundial em 16,9%. No entanto, no setor público os investimentos foram ampliados, sobretudo por auxílios aos setores privados que retraíram os investimentos, assim como ampliado os recursos do PAC. Nesse ano os investimentos da União corresponderam a 1% PIB e os investimentos das estatais, 1,9%. A formação bruta de capital fixo da economia elevou-se de aproximadamente 9,8% em 2008 para 17% em 2009 – ano do reflexo mais nocivo da crise. Entretanto, o PIB de 2009 foi negativo em -0,1 %<sup>35</sup> (BRASIL, 2010; IBGE).

Em dezembro de 2009 eram 2.471 ações monitoradas pelo CGPAC, tendo como metade concluída. As ações pendentes em 2009 eram classificadas em - 44% que estavam com ritmo adequado de execução; 5% pediam atenção; e 1% estava em situação preocupante. Com relação aos investimentos das ações, as concluídas representaram 27%; as adequadas 70%; e em atenção equivaliam a 2%; e as ações preocupantes 1%. Quanto aos estágios das ações, por valor, havia 31% concluídas, 56% em obras e 13% em projetos, licenciamentos ou licitações. Em quantidade, consistiam 55% em ações concluídas, 32% em obras e 13% em projetos, licenciamentos ou licitações. (BRASIL, 2010).

Em 2010<sup>36</sup> o PAC completou seus quatro anos de existência. Lembrando que este ano iniciou com 59,7% das ações pendentes para atingir suas metas estipuladas para o quadriênio. Até outubro do ano de 2010, o montante investido atingiu R\$ 559,6 bilhões, o que corresponde a 85,1% do total previsto. E até dezembro, números estimados em outubro de 2010, os empreendimentos concluídos no âmbito do PAC alcançarão R\$ 444 bilhões. Esses valores para os empreendimentos representam 82% dos R\$ 541,8 bilhões previstos para serem

---

<sup>35</sup> O PAC não conseguiu atingir a meta de crescimento anual de 4,5% do PIB.

<sup>36</sup> Ano de eleições federais e estaduais.

concluídos no PAC 1. Já os investimentos para ser executados pelo programa chegarão a R\$ 619 bilhões até 31 de dezembro, valor que representa 94,1% dos R\$ 657,4 bilhões previstos para serem investidos no primeiro quadriênio do programa (BRASIL, 2010).

Deste modo, o PAC encerra sua primeira fase com 82% das ações concluídas e atingiu 94,1% dos investimentos. As obras físicas pendentes de acordo com a classificação do CGPAC: pouco mais de um terço (36,7%) representam as que estão com o intervalo percentual de execução entre 76% e 99% - Outros 29,5% das ações apresentam execução entre 51% e 75%, ou seja, dois terços das obras estão entre a metade e a finalização da execução. Em 2010 foram incluídos R\$ 115,6 bilhões para concluírem<sup>37</sup> ações no PAC 2 (BRASIL, 2010).

No período do PAC 1 os investimentos públicos dobraram, os quais passaram de 1,62% do PIB, em 2006, para 3,27% do PIB nos 12 meses encerrados em outubro de 2010. No entanto, os fatores para ampliação dos investimentos foram através de estímulo ao crédito, com juros menores e prazos de pagamento maiores. Os investimentos refletidos em termos de PIB no PAC 1 atingiu média crescimento de 4,6% no período, assim consolidou média geral de crescimento esperada. Neste período, apenas no ano de 2009 o PIB foi negativo, portanto frustrando a meta de crescimento anual por causa da crise, mas cresceu 7,5% no ano de 2010 (BRASIL, 2010; IBGE).

### **3.3. Balanços do PAC 2**

O primeiro balanço anual do PAC 2<sup>38</sup> apresenta uma avaliação pelo CGPAC tida como vigorosa. Nos doze primeiros meses da segunda fase do PAC o governo conseguiu executar 21% dos investimentos previstos, o que correspondeu a R\$ 204,4 bilhões. Já valor total das ações concluídas do PAC 2 em seu primeiro ano foi de R\$ 142,8 bilhões. Isso significou 17,9% das ações previstas para o período 2011-2014. Desses R\$ 204,4 bilhões realizados em 2011, R\$ 75,1 bilhões corresponderam ao financiamento habitacional; R\$ 60,2 bilhões foram executados pelas empresas estatais; R\$ 35,3 bilhões pelo setor privado; e, R\$ 20,3 bilhões correspondem aos recursos do Orçamento Geral da União (BRASIL, 2012).

No critério de monitoramento utilizado pelo CGPAC no PAC 2 é descartado ações de grande complexidade devido a amplitude dos investimentos. De tal modo, são avaliados

---

<sup>37</sup> Exemplos: Usinas do Madeira, Refinarias do Nordeste, COMPERJ, Transnordestina, Eixo Norte do São Francisco.

<sup>38</sup> A projeção de crescimento médio do PIB (2011 – 2014) é de 5% conforme PPA. Entretanto, em 2011 o PIB foi de 4% - ou seja, abaixo do esperado.

somente os eixos Transportes, Energia, Mobilidade Urbana, Luz para Todos e Recursos Hídricos em 2011. Apreciando os valores dos empreendimentos, considerou-se que 7% das ações monitoradas foram concluídas e 83% estavam em ritmo adequado, com 8% de empreendimentos em estado de atenção e os 2% em ritmo preocupante, o que sinalizava a necessidade de atuação mais intensa para superar as obstruções do programa. Essa avaliação é considerada positiva e segundo o critério de quantidade de ações, 17% dos empreendimentos estão concluídos e 69% em ritmo adequado (BRASIL, 2012).

No final de seu segundo ano, a execução global do PAC 2 alcançou R\$ 472,4 bilhões realizados, o que representou 47,8% do previsto para o período 2011-2014. Nesse período, o PAC 2 conseguiu concluir empreendimentos correspondentes a 46,4% do valor das ações previstas para segunda fase. Esses dois primeiros anos do PAC 2 corresponderam um aumento de 260% em relação aos dois primeiros anos do PAC 1. Isso é considerado CGPAC como pleno vigor dos investimentos públicos, ou seja, tanto na execução quanto na entrega de obras, o PAC 2 seguia um bom ritmo (BRASIL, 2013).

Em 2012 ocorre um fato marcante, em que a taxa de juros Selic-meta atingiu seu menor percentual histórico, de 7,25%<sup>39</sup> - desde que passou para política de metas em 1999; também, o mínimo percentual no curso do PAC 1 e 2. Isso corroborou para aumentar os financiamentos. Deste modo, o volume de crédito cresceu 16,2% em 2012, e deste percentual, 37,6% para crédito habitacional. O estoque total de crédito passou de 49,0% em 2011 para 53,5% em 2012 em proporção do PIB (BRASIL, 2013).

No terceiro ano o PAC 2 concluiu R\$ 583 bilhões em obras, o que correspondeu a 82,3% das ações previstas para o quadriênio. Esse resultado é 19,4% superior em relação ao último quadrimestre, quando os volumes de obras concluídas eram de R\$ 488,1 bilhões. A execução global do PAC 2 teve um desempenho robusto ao longo dos três anos do programa, com R\$ 773,4 bilhões executados, o que representou 76,1% do previsto para o período 2011-2014 de acordo com CGPAC. Isso demonstra também que a execução do PAC 2 em 2013, de R\$ 301 bilhões, foi 12% maior do que o verificado anteriormente em 2012. De tal modo, os R\$ 773,4 bilhões realizados entre os anos 2011 a 2013, R\$ 253,8 bilhões corresponderam ao financiamento habitacional, no entanto ao todo o MCMV foi R\$ 328,1 bilhões; outros R\$ 206,7 bilhões foram executados pelas empresas estatais e R\$ 146,4 bilhões pelo setor privado (BRASIL, 2014).

---

<sup>39</sup> Conforme o Bacen, permaneceu neste percentual entre outubro até abril de 2013, em que a partir daí aumentou gradativamente e finalizando o PAC 2 em 11,75% conforme a última reunião do COPOM, em dezembro de 2014.

Em 2013, com monitoramento limitado aos eixos Transportes, Energia, Luz para Todos e Recursos Hídricos, foi considerando pelo CGPAC quanto aos valores dos empreendimentos que 41% das ações monitoradas foram concluídas e 55% estavam em ritmo adequado e 3% de empreendimentos em estado de atenção e o 1% em ritmo preocupante. Pelo critério de quantidade, 43% dos empreendimentos estavam concluídos e 46% em ritmo adequado. Ainda, os indicadores de estágios das ações monitoradas nesses eixos, considerando seus valores, demonstram que em 2013, 41% foram concluídas, outros 52% estavam em obras, 3% em fase de licitação e 4% em projetos ou licenciamentos. Em quantidades de ações, que também eram considera suas complexidades, o monitoramento das áreas demonstrava que 43% foram concluídas, 34% permaneciam em obras (BRASIL, 2014).

No último ano do PAC 2 (2014) e também em seu derradeiro balanço de execução, o CGPAC mantém o aspecto de missão cumprida com mais de 40 mil obras por todo Brasil. No entanto, a partir do balanço até outubro de 2014 as projeções direcionavam que até 31 de dezembro o programa iria atingir 96,5% em investimentos executados, correspondentes a R\$ R\$ 1,066 trilhão de R\$ 1,104 trilhão<sup>40</sup> previstos para serem investidos no período 2011 a 2014. Assim, no PAC 2, os investimentos são 72,2% superior aos realizados no PAC 1 (BRASIL, 2014).

No período do PAC 2, os investimentos do setor público (estatais, OGU/Fiscal e Seguridade e contrapartidas de estados e municípios) estimados depois outubro 2014, atingirão R\$ 399,7 bilhões até dezembro do ano corrente. Já os financiamentos habitacionais somarão R\$ 360,2 bilhões em todo período da segunda fase do programa. Os investimentos do setor privado resumirão em R\$ 198,3 bilhões. Já os empréstimos ao setor público chegarão a R\$ 19,1 bilhões até dezembro. E os recursos investidos no MCMV atingirão valor de R\$ 88,8 bilhões. Ainda serão empenhados, até o final deste ano para o ano seguinte, 100% dos R\$ 54,5 bilhões destinados ao PAC 2 no Orçamento Geral da União 2014, em que pagamentos deverão alcançar R\$ 57 bilhões (BRASIL, 2014).

Ao todo, até dezembro de 2014, o PAC 2 concluiu R\$ 796,4 bilhões em ações, o que corresponde a 99,7% das ações previstas para o período. No eixo MCMV, concluiu empreendimentos no valor de R\$ 449,7. O eixo energia concluiu R\$ 253,3 bilhões em ações. No Eixo Transportes, foram concluídos empreendimentos no valor de R\$ 66,9 bilhões em todo o país. O Eixo Água e Luz Para Todos foram concluídas ações no valor de R\$ 10,3 bilhões. O Eixo Cidade Melhor concluiu investimentos de R\$ 10,7 bilhões (BRASIL, 2014).

---

<sup>40</sup> Ao longo do programa os valores dos investimentos foram suplementados, passando de R\$ 955 bilhões previstos inicialmente para este valor.

No monitoramento do último ano do PAC 2, pelo critério de valores investidos desconsiderando obras e ações de grande complexidade com as de menor amplitude. E a partir disso, tendo em vista apenas os eixos Transportes, Energia, Luz para Todos e Recursos Hídricos. Neste ano, foi considerando os valores dos empreendimentos que 57% das ações monitoradas foram concluídas e 41% estavam em ritmo adequado, em estado de atenção apenas 2% sinalizam entraves. Já pelo critério de quantidade de ações monitoradas, considerando as mesmas áreas, indicava que 55% dos empreendimentos estão concluídos e 37% em ritmo adequado (BRASIL, 2014).

Ratifica-se que ocorreu no último ano do PAC 2 uma desaceleração observada na atividade econômica brasileira, primeiro semestre de 2014. A justificativa do CGPAC que isso devido a seca dos últimos anos, assim como a redução do número de dias úteis em decorrência da realização da Copa do Mundo, sendo esta um dos sustentáculos dos investimentos PAC 2 mais as olimpíadas de 2016, o que evidencia uma justificativa contraditória. Além do mais, houve também uma pressão inflacionária, que motivou o Bacen realizar aperto sobre atividade econômica e canal de crédito, o que impactou negativamente o consumo das famílias (BRASIL, 2014).

A demanda interna mostrou enfraquecimento ao longo de 2014, o que justificou um PIB de 0,5%. Não obstante a isso, o PAC 2 não atingiu em nenhum dos quatro anos a taxa de crescimento médio de 5% do PIB, tendo como resultado maior o de 2011 em 4%, primeiro ano do programa. No PAC 2 também ocorre o menor índice de desemprego já atingido no país, 4,7% em outubro de 2014, num ano de conturbações econômicas e políticas. Assim, o PAC finaliza sua segunda fase contrariando e/ou revertendo seus objetivos de crescimento para economia, diante dos principais indicadores econômicos (BRASIL, 2014).

### **3.4. Análise externa de desempenho do PAC (2007 – 2014)**

O PAC 1 e 2 ao longo dos oitos, conforme os balanços anuais do programa, aparentemente tudo ocorreu bem com o desempenho do programa, inclusive obtendo predicativos de um programa robusto, o qual trouxe de volta os investimentos públicos ao Brasil. Entretanto, não é tudo exatamente assim. É fato que o programa alavancou alguns índices positivamente (PIB, inflação, desemprego, taxa de investimento, consumo das famílias, salário mínimo) – no entanto, as fases do programa incubem diversas ressalvas.

O programa pôs em dúvida a transparência relacionada à divulgação dos resultados. Deste modo, o Tribunal de Contas da União (TCU) levantou algumas imprecisões em

algumas áreas de investimentos. No PAC 1 – a saber, no eixo de concessões rodoviárias e ferroviárias investimentos contavam como executados, valor R\$ 19 bilhões, na assinatura do contrato, mas quando o valor real investido pelas concessionárias, dados da Agência Nacional de Transportes Terrestres, era de R\$ 2,2 bilhões (ZUANAZZI; et al. 2015, p. 5).

O problema se repete no eixo Fundo Marinha Mercante, em que investimentos são liberados sem antes a verificação de existência comprovado de realização do objeto, isso, computado durante a assinatura do contrato. Dessa forma, existia um montante de R\$ 17 bilhões em financiamentos concedidos e executados, em contrapartida, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) - o registro constado era de R\$ 8,8 bilhões (TCU apud ZUANAZZI; et al., 2015, p. 5).

Houve também a computação de investimentos com desvio da característica orçamentaria no eixo Habitação. Neste sentido, alguns recursos foram considerados como investimentos, mas executados como financiamentos, entretanto o correto seria inversões financeiras. Os valores estimados desse problema somam R\$ 125,8 bilhões. Diante dessa imprecisão, é posto em dúvida a realidade alcançada do programa. Veja que há uma divergência entre o valor acima e o que consta na tabela 6 – 106,3 bilhões (TCU apud ZUANAZZI; et al., 2015, p. 5).

No PAC 2, o eixo Habitação, novamente, apresenta inconsistências. Dessa vez, é verificado pelo TCU que o MCMV no seu terceiro ano já tinha alcançado o 128% dos investimentos previstos para os quatro anos. Conforme tabela 7- com previsão inicial de R\$ 278,2 bilhões<sup>41</sup> em 2013 o MCMV atingiu a conclusão de R\$ 328,1 bilhões (TCU apud ZUANAZZI; et al, 2015, p. 9).

Com objetivo de elucidar diversas questões quanto aos oito anos de PAC, em que o objetivo seja traçar a execução financeira, orçamentaria e física de acordo Ribeiro (2014) que: desde logo que a realização deste trabalho não poderia ser obtida com detalhamento utilizando apenas os balanços divulgados e dados dos sistemas corporativos do governo. Assim, indagações como: indicação do montante programado; indicação do montante pago; restos a pagar no PAC 2 referentes ao PAC 1, entre outras questões - são comprometidas por insuficiência e desatualização de dados.

Neste sentido, o SIS PAC<sup>42</sup> qual deveria ser implementado antes do início das ações do PAC, foi criado com mais de ano de atraso. Deste modo, não identificando os empreendimentos executados no primeiro ano. Além disso, após a implantação o sistema não

---

<sup>41</sup> Base de cálculo (128%) R\$ 255,2 bilhões

<sup>42</sup> Sistema de Monitoramento do PAC.

consegue captar informações do Siafi. Outro ponto crítico do sistema foi quanto a inclusão de execução física, que só passou a serem realizados no PAC 2. Portanto, essas falhas limitam a prestação de contas do PAC de forma transparente para sociedade (RIBEIRO, 2014).

Ao longo do PAC diversas obras fiscalizadas pelo TCU apresentaram irregularidades, desta forma foram paralisadas. No primeiro ano de 103 obras ou objeto do PAC 17 obtiveram pareceres negativos em razão de irregularidades, inclusive graves. Diante disso, entre 2007 e 2014 – 54 obras foram paralisadas pelo Congresso Nacional após julgamento, sendo o número (15; 13; 23; 2; 0; 1; 0; 0) respectivamente de 2007 até 2014. Além dessas pelo Congresso Nacional, diversas outras obras foram paralisadas ao longo do programa pelos próprios gestores e exibidas no SISPAC, não sendo exatamente todas por irregularidades (RIBEIRO, 2014).

As maiores irregularidades encontradas pelo TCU ao longo do PAC e também outras ações que não pertencem ao programa, as quais direcionaram para julgamento de contas irregulares, são encontradas nos processos licitatórios e nos orçamentos. Isso em decorrência de sobrepreços de mercado ou superfaturamento dos objetos. No entanto, os problemas se estendem na execução, na contratação e fiscalização das obras pelos gestores (RIBEIRO, 2014).

Diante disso, ao longo do PAC o fornecimento de informações relativas aos dados, comprometeu o processo de avaliação e controle externos ao programa. Nos sistemas de registros foram encontradas diversas falhas como informações duplicadas, desatualizadas, inclusive informações imprescindíveis. Diante de acordo com Ribeiro (2014) os sistemas de informações do PAC não respondem questões simples como: custos de obras; número de obras paralisadas; valores de aditivos contratuais; tempo de atraso do cronograma original; causa do atraso. Isso, num universo de mais 40.000 obras torna-se uma tarefa dispendiosa, de custos elevados, resultados imprecisos e duvidosos.

Deste modo, inicialmente já se observam as dificuldades do PAC representar melhoramento dos investimentos públicos por meio de processo de fiscalização e gestão. Assim sendo, projetos foram incorporados com baixa maturidade, infringindo num planejamento adequado e estratégico, o que na prática simplesmente foi um meio de execução dos processos de forma açodados. Isso reflete escolha de projetos sem clareza, sem incorporação técnica de suas potencialidades (BANCO MUNDIAL, 2009).

Observa-se que o Brasil, por meio do PAC poderia ser mais beneficiado através do direcionamento de ações em prol da qualidade de gestão dos projetos de investimentos públicos. Isso perpassa pela tomada de decisões sobre os projetos, incluindo um arcabouço de

gestão sobre os riscos ou desvios do cronograma de execução. Também, incluir avaliações mais consistentes dos projetos, ou seja, a quantidade de projetos deve corresponder à qualidade destes. Consequentemente, há melhoria dos investimentos públicos, o que remete a ganhos para sociedade. A não qualificação dos projetos posteriormente para sua avaliação interfere na dedução de custo-benefício dos investimentos (BANCO MUNDIAL, 2009).

Retornando aos objetivos iniciais do PAC, dentre os quais tinha como objetivo a ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura, correspondendo à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da administração pública federal, o programa se contradiz da seguinte forma:

[...] o PAC revestiu projetos e pôs pressão sobre os ministérios a gastar mais e mais rápido, sem depender de avaliações econômicas nem análises de sua capacidade de implementação. O foco foi mudado da eficiência no gasto público para a velocidade no gasto público. Enquanto os benefícios percebidos totais do PAC levam anos para serem vistos, o fato é que houve ênfase na execução dos projetos, e não em sua avaliação, o que causa certa preocupação. Além disso, a ênfase na execução de projetos existentes significou que as agências tiveram pouco tempo para criar um banco de dados de projetos potencialmente viáveis, já que estiveram tão ocupadas com a implementação dos que já estavam em andamento (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 19).

Percebe-se que, na prática, o programa com toda sua complexidade, obteve avanços a respeito dos projetos e investimentos, inclusive esforços para avaliá-los. No entanto, foi perceptível que o PAC não conseguiu atingir suas metas de execução em suas duas fases eficientemente. Além disso, é verídico que a falta de dados mais consistentes, ou melhor, isentos de vícios da percepção gestora daria mais transparência ao volume de ações ao longo dos oito anos do PAC, tornando-se assim menos complexa a verificação externa. Entretanto, foi visível os esforços ampliar os gastos através de suplementação financeira e alteração de metas e projetos.

### **3.5. Avaliação dos resultados do PAC (2007 – 2014)**

A análise de eficácia do PAC pode ser entendida como um movimento cíclico, ou seja, num primeiro momento a economia evolui (PAC 1), o que é demonstrada nos indicadores econômicos, mas posteriormente declina (PAC 2), também evidenciada pelos indicadores. Então percebe-se que primeiramente há uma relação positiva entre propensão a consumir e os investimentos. Pois havia naquele momento, lançamento do programa, uma

demanda reprimida. Deste modo, existiu um efeito cíclico multiplicador proporcional entre as variações dos investimentos e ampliação da economia. Posteriormente, instabilidades dos investimentos, características cíclicas de uma economia capitalista (KEYNES, 1982).

Diante disso, os resultados do PAC nos seus oito primeiros (2007 – 2014) na economia com fator de crescimento econômico não se consolidou progressivamente. No primeiro período, conforme pode ser verificado na tabela 15 – de Carvalho (2018) – o PAC 1 contribuiu para uma trajetória ascendente, correspondendo ao discurso crescimento acelerado da economia, mas, já no início do PAC 2 a economia demonstrava um cenário decrescente, tanto pelo efeito da Crise Mundial (2008), mas também pelas novas medidas econômicas adotadas pelo governo Dilma, refletindo nas expectativas dos agentes.

**Tabela 15 - Taxa de crescimento anual de variáveis selecionadas para economia brasileira em quatro subperíodos**

	1999 -2002	2003-2005	2006-2010	2011-2014	2015-2016
Salário mínimo (% ao ano, em termos reais)	1,8	6,8	5,9	3	1,22
Preço das commodities - FMI (% ao ano)	10,3	19,1	10,5	-7	-6,5
Investimentos federais (% ao ano, em termos reais)	-2	-4,7	27,6	1	-28,4
PIB (% ao ano, em termos reais)	2,3	3,4	4,5	2,3	-3,5
Consumo das famílias (% ao ano, em termos reais)	1,6	2,6	5,8	3,5	-3,8
Investimento total (% ao ano, em termos reais)	-1,2	2	9,1	2,2	-12,1
Exportações (% ao ano, em termos reais)	8,5	11,7	2,5	1,6	4,3
Inflação - IPCA (% ao ano)	8,8	7,5	4,7	6,2	8,5

Fonte: Carvalho (2018, p. 12)

Assim, pela conjuntura econômica, o PAC 1 se apegou em alguns pilares tais como o comércio internacional impulsionado pela demanda da chinesa por *commodities* nacionais, a qual não beneficiou restritamente o Brasil, mas também a economia de países da América Latina. Isso fez com que ocorresse crescimento da economia, permitindo a ampliação de

algumas políticas públicas tais como distribuição de renda, incentivo ao crédito e investimentos públicos. Diante disso, naquele período essas medidas tornaram os seus efeitos transversais, impactando positivamente a economia e resultando em crescimento econômico (CARVALHO, 2018).

No segundo PAC, este se inicia não mais com a dinâmica dos primeiros pilares de impulso, dada mudança de conjuntura externa e novo estágio da economia interna. Isso que Carvalho (2018) chamou<sup>43</sup> de “passo à frente” (período do PAC 1), no PAC 2 entra em cena econômica a mudança para “passo para o lado” com adoção à Agenda Fiesp<sup>44</sup>. Deste modo, há uma nova condução para economia brasileira pautada em juros menores, desvalorização do real, desonerações tributárias. Somando-se a isso, uma tremenda contradição, a agenda de contenção de investimentos e gastos públicos. Visto que um dos impulsionadores historicamente da economia brasileira são os investimentos públicos, os impactos e resultados deste período são decrescentes como vistos acima na tabela 15.

Deste modo, os resultados e impactos do PAC são refletidos por duas visões antagônicas, as quais seus números diferem: a comunicação oficial através dos Balanços do PAC; outra, pela crítica acadêmica. Oficialmente (governo) o PAC foi bem sucedido de modo a impulsionar os investimentos, sobretudo público, e formação bruta de capital fixo. Embora, isso seja reconhecido, inclusive por alguns acadêmicos, há que se contestar que o programa não reduziu as desigualdades sociais, mas também não aumentou, dessa forma demonstrando ausência de afetividade (PINTO, 2018).

A não afetação com a desigualdade social pelo PAC está diretamente relacionada com a concentração de recursos em regiões mais desenvolvidas economicamente, assim o PAC reproduz a política, polarizada historicamente, de se investir mais no eixo Sudeste-Sul. Do mesmo modo, foi verificado estatisticamente por Martins (2013) que os municípios que mais receberam recursos possuíam Índice de Desenvolvimento Humano Médio (IDH-M) acima da média nacional, ou seja, com altos índices para a realidade brasileira (Sudeste-Sul). Deste modo, verifica-se que os municípios mais carentes, os quais são os mais necessitados de investimentos públicos em infraestrutura foram bem menos beneficiados, ou seja, estão fora do eixo Sudeste-Sul.

Neste sentido, é possível corroborar com Frischtak (2016) que ocorreu uma má alocação dos recursos e uma execução ineficiente do PAC 1 e 2 para ampliação da economia

---

<sup>43</sup> De acordo com a autora o “o passo atrás” se deu a partir da reeleição de Dilma e sua nova orientação de política econômica, adotada pelo Ministro da Fazenda Joaquim Levy, este cortou R\$ 58 bilhões do PAC; e, estendendo-se a crise fiscal no Governo Michel Temer.

<sup>44</sup> Anseios da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, sob gestão de Paulo Skaf.

brasileira com elevadas externalidades. Assim, as medidas do programa aturam sobre impactos de curto prazo na demanda, mas não impactando em longo prazo na oferta, o que explicam os efeitos minimamente marginais. O PAC, apesar de sua relativa importância, precisava de um modelo de investimentos significativos no sentido de projetos bem planejados, desenhados e executados, os quais aumentariam a oferta de infraestrutura disponível.

Desta forma o PAC não entregou o prometido, devido inúmeras falhas de execução. Isso começando pelos projetos não coordenados de modo sistemático, abrangentes e integrais. Por consequência, as falhas dos projetos induziram duas consequências, sendo atrasos constantes das obras e aumentos dos custos referentes aos previstos inicialmente. Não obstante, os aumentos dos dispêndios em investimentos não refletiram em aumento oferta de infraestrutura (FRISCHTAK, 2016).

Mais precisamente, as entregas do PAC podem ser vistas no Quadro 3. O referente quadro de forma agregada demonstra que o PAC 1 e 2 respectivamente concluiu um décimo e quarto dos projetos. De forma desagregada, o setor de maior realização foi o energético, em que no primeiro PAC quase concluiu em 100% seus projetos. Já no segundo PAC, concluiu pouco de mais de 50%, sendo esse o eixo de ações mais eficazes do programa.

Ainda que se tenha um relativo sucesso no setor energético pelo PAC, os investimentos não modernizaram a infraestrutura do setor. Isso reflete que apesar da expansão o setor continua defasado, assim opera com custos relativamente altos, ou seja, continua oneroso tanto para o setor produtivo, como para o consumo residencial. Deste modo, o setor ainda opera de maneira ineficiente com perda elevada (17,08%) em transmissão e distribuição. Portanto, os investimentos no setor elétrico não modernizaram a infraestrutura geral (FRISCHTAK, 2016).

Em contrapartida, alguns números dos investimentos foram bem executados perante as ações concluídas conforme pode ser visto no Quadro 4. No entanto, de acordo Frischtak (2016, p. 49):

[...] vale sublinhar que apenas 25,4% das ações do PAC 1 correspondente a 50,9% dos investimentos programados foram realizados no âmbito do próprio PAC 1, sendo a proporção no PAC 2 de 35,9% e 52,9%, respectivamente. Este fato é tão mais relevante ao se considerar – conforme visto - que 60,7% das obras do PAC 2 foram “herdadas” do PAC 1. Pode-se assim concluir que houve significativa ineficiência no que tange à aplicação dos recursos nas obras do PAC de infraestrutura.

O quadro a seguir traz de forma detalhada, excluindo a significativa influência dos valores do setor saneamento, os principais resultados entre as duas fases do PAC dentre o que foi planejado e concluído.

**Quadro 3 - Ações de infraestrutura PAC 1 e 2 - Previstas e concluídas (número de Ações)**

Área	PAC 1 (2007 - 2010)			PAC 2 (2011 - 2014)		
	Previsto	Concluídas	Concluído / Previsto (%)	Previsto	Concluídas	Concluído / Previsto (%)
Transporte	983	90	9,1	1.113	305	27,4
Rodovia	865	49	5,7	452	156	34,5
Ferrovias	13	3	23,1	46	17	36,9
Hidrovia	43	12	27,8	53	19	35,8
Porto	23	12	52,2	80	29	36,2
Aeroporto	26	11	42,3	107	53	49,5
Mobilidade Urbana	13	3	23,1	375	31	8,3
Energia	247	223	90,3	522	282	54
Geração	202	180	89,1	344	179	52
Transmissão	45	43	95,5	178	103	57,9
Saneamento	15.312	1225	8	10.829	2.750	25,4
Saneamento	15.312	1225	8	6.518	1.600	24,5
Água em áreas urbanas	-	-	-	4.311	1.150	26,7
Total (sem saneamento)	1.230	313	25,4	1.635	587	35,9
Total	16.542	1.538	9,3	12.464	3.337	26,7

Fonte: Tribunal de Contas da União Apud Frischtak (2016, p. 48)

Assim sendo, a continuidade de projetos do PAC 1 para o PAC 2 desmontam-se tanto ineficientes, como ineficazes em suas ações. Sendo assim, esses atrasos sistemáticos ao longo dos programas implicaram na baixa execução do programa e revisão de custos, os quais chegaram em média a aumentar 49%, e duplicação em mais de 100% (106%) do prazo médio de conclusão em obras, em meses, do projeto inicial. Esses resultados negativos do programa também se somam a falta de acompanhamento e fiscalização dos processos de forma mais precisa de acordo Frischtak (2016).

Enquanto os resultados do ponto de vista de conclusão de obras não foram tão satisfatórios, pelo lado da execução dos gastos, alguns foram executados além do planejado inicialmente, conforme podem ser vistos no quadro seguinte.

**Quadro 4 - Investimento previsto e executado em ações concluídas de infraestrutura PAC 1 e 2 (2007-2014), em R\$ bilhões (nominais)**

Área	PAC 1 (2007 - 2010)			PAC 2 (2011 - 2014)		
	Previsto	Executado	Executado / Previsto	Previsto	Executado	Executado / Previsto
Transporte	50,8	51,2	100,8	137,3	67,3	49
Rodovia	33,4	43	128,7	53,9	38,7	71,8
Ferrovia	7,9	3,4	43	47,4	2,5	5,3
Hidrovia	0,7	1	142,8	1,5	0,2	13,3
Porto	2,7	0,8	29,6	5	0,8	16
Aeroporto	3	0,3	10	21,6	18,2	84,2
Mobilidade Urbana	3,1	2,7	84,1	7,9	6,9	87,3
Energia	78,4	33,4	42,6	103,2	61,7	59,8
Transmissão	12,5	7	56	22,8	19,7	86,4
Geração	65,9	26,4	40,1	80,4	42	52,2
Saneamento	40	1,5	3,7	10,8	3,9	36,1
Saneamento	40	1,5	3,7	7,6	2,7	35,5
Água em áreas urbanas				3,2	1,2	37,5
Total	169	86	50,9	251,3	132,9	52,9

Fonte: Tribunal de Contas da União Apud Frischtak (2016, p. 45).

Quanto à execução orçamentária do PAC, de acordo Pinto (2018) foi bem sucedida sua gestão. Sendo assim, houve uma elevada taxa de empenho e execução, o que significa uma melhora da capacidade de gestão dos órgãos envolvidos. No entanto, a gestão é dividida em duas conjunturas, sendo a primeira em que continha menos ingerência política (PAC 1) e a segunda sobre maior influência política (PAC 2) - deste modo, ambos moldes de gestão influenciaram nos resultados e consequências, inclusive econômicas pelo programa.

É importante destacar que no PAC 1 e 2 nos seus períodos não havia espaço fiscal que justificassem resultados destoantes dos projetos, ou seja, assim, pelo lado financeiro não haviam tantas restrições que justificassem atrasos na execução das obras e/ou permanecem apenas os projetos no papel. Isso é evidenciado no Quadro 4, diferentemente das ações

concluídas, os resultados dos gastos são mais expressivos. Dessa forma, apesar dos esforços na gestão e empenho dos agentes envolvidos, tamanha complexidade referente ao gerenciamento do volume de ações do programa contribuiu para resultados ineficazes.

Dentre os problemas que destorceram os resultados finais dos projetos do PAC 1 e 2 - Pinto (2018) aponta diversas dificuldades que não foram projetadas e/ou mensuradas pontualmente para deslanche na execução do programa. Sendo assim, vale reafirmar que o programa é uma parceria híbrida entre setor público e o privado, em que, extrapolando os problemas do de gestão do Estado, algumas das empresas privadas selecionadas nos processos licitatórios abandonaram os trabalhos durante a fase de execução. Isso por consequência, além do não cumprimento do projeto, também resultaram em mais custos e depreciação na infraestrutura.

Somando-se a isso, projetos do programa não saíram do papel do papel por falta de projeto de licenciamento ambiental concomitante, tornando-se num processo moroso. Também, quando não havia problemas nesse sentido, teve problemas com o processo para antecipação da execução dos projetos mais complicados. Isso resultou em licitações desertas, por outros motivos desconhecidos projetos foram abortados antes mesmo de submeterem as licitações (PINTO, 2018).

Apesar da qualidade de muitos projetos elaborados para o programa sua execução tornou-se complexa devido às características da área de beneficiamento da infraestrutura. Isso porque havia o envolvimento da sociedade adjacente à obra, por consequência necessitava do zelo dessa população local. Não se limitando a isso, externamente aos projetos houve intervenção da classe política, tornando-se um empecilho o desenrolar da execução. Além disso, alguns projetos selecionados se encontravam defasados por serem antigos (PINTO, 2018).

Extrapolando o escopo deste trabalho quanto ao período de análise, do ano de 2014 em diante, intensamente em 2015 e 2016 diante das crises política e econômica, põem se em dúvida a eficácia do PAC quanto agente do crescimento econômico acelerado, diante de uma maior oferta de infraestrutura como forma atrativa de novos investimentos. Retornando aos dados da Tabela 15 trazida por Carvalho (2018) - para o primeiro biênio após os oito anos do PAC, os resultados da economia interna são desastrosos, em parte há uma insustentabilidade contraditória devido ao volume de investimentos direcionados nos últimos anos nessa política pública.

Para Pinto (2018) o PAC rompeu historicamente a gestão institucional, assim sobrepondo aos instrumentos de planejamento (PPA, LOA) a supressão da área econômica,

por uma autonomia relativa do Poder Executivo perante o Legislativo, em que o Executivo escolheu a maior parte das obras. Já as emendas parlamentares, para prosperarem, tinha que ser incluídas como PAC. No entanto, pelo lado quantitativo os resultados do programa em termo de execução e empenho é um sucesso. Por outro lado, as finalizações da execução dos projetos são aquém do esperado.

Em síntese, foi positivo na geração de emprego para trabalhar as obras e também estimular a economia. Embora isso tenha sido importante não garantiu ganhos duradouros de produtividade e perpetuidade. Nesse sentido, o programa equivocou a não adoção de uma análise custo-benefício, evidenciando-se mais na forma quantitativa do que qualitativa. Conforme Pinto (2018) - talvez isso seja alcançado por um novo modelo de planejamento das finanças públicas<sup>45</sup> com a adoção dos Sistemas Nacionais de Investimento Público (SNIPs) – em que os projetos selecionados são analisados antes, durante e depois, justamente para produzir resultados efetivos.

### **3.6. O PAC - Eficiência, eficácia e efetividade.**

Retomando aos conceitos de eficiência como habilidade de evitar desperdícios nos resultados e nos recursos utilizados, em que se utiliza o mínimo de recursos possíveis para produção, mas ainda como a capacidade administrativa de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo, como também a capacidade de realizar o melhor procedimento com o mínimo possível e com o menor erro possível. De início é flagrante a baixa eficiência do PAC.

Sendo assim, os balanços iniciais do programa evidenciam tal afirmação, ou seja, em um ano de programa os resultados demonstraram que a maior parte das ações (resultados) se

---

<sup>45</sup> Projeto de Lei em tramitação – PLP 295/2016 – mais precisamente: TÍTULO II DO PLANEJAMENTO CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS Art. 4º O processo de planejamento da administração pública será permanente e orientado para resultados, com foco no desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável, e compreenderá: I – a elaboração de estudos, planos setoriais, diagnósticos e avaliações da situação existente; II – a formulação das estratégias, dos objetivos e das prioridades nacionais de longo e médio prazos; III – a definição das diretrizes, dos objetivos e das metas da administração pública; IV – o estabelecimento de programas, com os respectivos indicadores, para o enfrentamento de desafios e o atendimento de demandas da sociedade; V – a quantificação dos índices de referência; VI – o acompanhamento da execução dos programas; e VII – a avaliação e a divulgação dos resultados obtidos. Art. 5º Caberá ao Poder Executivo federal instituir metodologias, normas e procedimentos que orientem a pré-avaliação, a revisão independente, a seleção, a implementação, o ajuste, a operação e a avaliação das iniciativas e dos projetos de investimento que pleiteiem ou sejam financiados por recursos públicos federais. Parágrafo único. As metodologias, as normas e os procedimentos referidos no caput, a serem seguidos por todos os entes da Federação, terão como objetivo: I – melhorar a eficiência e a eficácia no uso dos recursos públicos, atribuindo-os a iniciativas que individualizem as necessidades e oportunidades de investimentos e gerem maior rentabilidade econômica e social, em conformidade com as diretrizes e os objetivos do plano plurianual; e II – ampliar a capacidade do Estado de prover bens e serviços públicos à população – Autor: Senador Federal - Tasso Jereissati - PSDB/CE

encontrava em processo de licitação ou em fase de ação preparatória. Outro ponto de atenção do primeiro ano se deu pelo fato dos maiores investimentos do PAC não serem públicos (OGU) e sim de empresas estatais e privadas, sendo 16 bilhões do setor público e 40 bilhões do setor privado no eixo energia. No entanto, nesse período, somando ambos os investimentos ficaram abaixo do previsto para o período, ou seja, não alcançaram os resultados previstos primando pela eficiência.

Os resultados concretos anuais aprestam um baixo índice de efeitos concretos em todos os eixos, o que sinalizou a dificuldades de produzir entregas concretas de forma acelerada. No eixo rodovias pelo primeiro balanço anual, o PAC concluiu apenas dois trechos (BR - 050 / MG; BR - 060 / GO). Mais esse eixo contava com uma série de obras em andamento por todas as regiões do mapa do país. No eixo da infraestrutura aeroportuária apenas três aeroportos tiveram obras concluídas (João Pessoa - PB; Rio de Janeiro - RJ; Guarulhos - SP). Tendo a maior parte das movimentações permanecidas em ação preparatória para os investimentos. No eixo energia os resultados conclusos também são baixos, tendo poucas obras concluídas em geração e transmissão, restando a maior parte das ações em licitações e ou obras já iniciadas.

Os resultados do segundo ano do PAC sinalizam novamente o quadro de baixa eficiência. Portanto, pelo balanço bienal, 270 ações divididas entre os eixos três eixos foram concluídas<sup>46</sup>. Em investimentos, isso representa 48,3 bilhões. Mais ainda, a baixa eficiência é ampliada por dois fatores, sendo a incorporação de novos projetos e obras, mais a retificação dos investimentos previstos (2007 – 2010) de R\$ 509 bilhões para R\$ 646 bilhões. Portanto, a conclusão extraída do primeiro PAC diz que em dois anos o programa investiu aproximadamente 7,5% do previstos para quatro anos, concretizando 11% de infraestrutura. Assim, os estágios das ações não concretizadas (entregues) do PAC em dois anos se encontram pulverizadas em andamento, licenciamento ambiental e licitação.

Seguindo o ritmo, em três anos de PAC, ou melhor, em três quartos do período o programa conclui 40,3% das ações. Desse período, é relevante destacar que o eixo de infraestrutura social e urbana havia apenas 28% dos projetos, metade em obras em andamento, e aproximadamente 20% concentrados em processo de licitação, licenciamento e criação de projetos. Embora esse eixo fosse o mais atrasado, o de infraestrutura logística tinha

---

<sup>46</sup> De acordo o Balanço do PAC 2 anos (2009): São 124 ações dos eixos de logística e social-urbano, como os 4,3 mil km de rodovias, 240 km de ferrovias; além de reformas em aeroportos, portos e hidrovias, metrô, milhares de ligações elétricas e redes de água e esgoto espalhados por todo o país. Na área energética estão prontas 146 ações, entre elas geração de 2,6 mil MW de energia e 4,1 mil km de linhas de transmissão; 1,4 mil km de gasodutos; refinarias; estaleiros e embarcações da Marinha Mercante.

concluído 62%, e demais 29% em obras e 9% em projetos, licenciamento ou licitação, sendo o eixo mais próximo da meta. Para o eixo de infraestrutura energética 44% tinham sido concluídas, 33% em obras e 23% em projeto, licenciamento ou licitação.

Em quatro anos, findo seu primeiro estágio o PAC expõe sua dificuldade de execução do programa. Neste aspecto, o programa não conseguiu produzir os resultados almejados. Isso, obviamente, perpassou por não somente pela crise, mas também pela incapacidade de gestão de tamanha estrutura de projetos. Deste modo, ao longo dos quatro anos obras foram paralisadas por inconsistências do projeto, ações judiciais, processo de reequilíbrio econômico-financeiro de projetos, desmobilização do executor, anulação de contratos. Isso foi oneroso e depreciativo para o programa, além do mais o processo de retomada requeria novo processo licitatório, o que necessitava de recursos técnicos, financeiro e, sobretudo, mais tempo.

Dessa forma, a ineficiência do programa é constatada pelos resultados trazidos pelo balanço do quadriênio, em que os empreendimentos concluídos no âmbito do PAC totalizaram em termos financeiros R\$ 444 bilhões entre janeiro de 2007 até dezembro de 2010 – o que é aproximadamente 82%. Este valor representa 82% dos investimentos previstos para o período. Assim as obras que se encontravam em execução física correspondente entre 76% e 99% representavam mais de um terço (36,7%). Outros 29,5% das ações apresentavam execução entre 51% e 75%. Isso significa que dois terços das obras (66,2%) após quatro anos se encontravam em execução, ou seja, ainda não era uma realidade concreta para usufruto da sociedade, dessa forma estima-se que o PAC 1 concluiu cerca de um terço das obras.

Passando para o segundo estágio (PAC 2) este herda as ações inacabadas do primeiro PAC, mas também somadas suas novas metas incorporadas para o quadriênio. Unindo os dois PAC o primeiro balanço semestral do PAC 2 (2011 – 2014) – traz pelo indicador de estágios das ações monitoradas, considerando seus valores financeiros, demonstram que até o dia 30 de junho de 2011 apenas 1% estavam concluídas. Em quantidade, 9% com ações concluídas.

Os resultados do primeiro ano do PAC 2 certificam que o programa conseguiu executar 21% do valor<sup>47</sup> previsto para o quadriênio, e 17% dos empreendimentos concluídos, ressalta-se que somam a estes projetos pendentes dos anos anteriores, sendo assim não são produtos originários exclusivamente do PAC 2. Portanto esses índices direcionam para uma fase de baixa eficiência na entrega dos projetos do PAC 2.

---

<sup>47</sup> Baseado nos valores previstos inicialmente, entretanto ao longo do programa foram alterados.

No segundo ano de PAC 2, os investimentos dos empreendimentos concluídos somaram 46,4% da meta (2011 – 2014) – os quais correspondem a 29% da quantidade de empreendimentos concluídos. Neste aspecto, a baixa eficiência do programa é evidenciada pela morosidade, em que na metade do período de execução 40% das ações do PAC ainda transitavam da seguinte forma, 12% em fase de licitação e 28% em projetos ou licenciamento. O percentual de 31% se encontrava em obras em andamento. No terceiro ano o PAC 2 concluiu R\$ 583 bilhões em obras, correspondente a 82,3% das ações previstas para o período. Em quantidade, 43% foram concluídas, 34% estão em obras. Dessa forma, em três anos o PAC 2 não concluiu metade das obras.

De tal modo, o PAC 2 chega ao final do período sem concluir todas suas metas previstas, assim como fez no PAC 1 repetindo o seu grau de ineficiência. O resultado mais próximo foi atingido pela execução financeira e orçamentaria dos investimentos, em que atingiram 99,7% (até outubro eram 96,5%) do valor previsto. No entanto, em quantidade obras concluídas, o percentual correspondente foi de 55%, e 26% estão em obras, os outros 19% encontram em processo de licitação, projetos ou licenciamento, além de obras paralisadas por irregularidades e inconsistência técnicas e contratuais.

Com todas essas dificuldades na gestão dos dois períodos do PAC, sobretudo pelo programa não conseguir atingir suas metas nos prazos estipulados, denota-se que o programa foi pouco eficiente para produzir resultados concretos, os quais diferem dos milhares de canteiros de obras espalhados pelo país. Tampouco, deste aspecto note-se que o programa de forma global não foi eficaz, ou seja, não teve capacidade administrativa para alcançar as metas estabelecidas e resultados propostos de forma hábil, apesar do empenho financeiro, orçamentário, legal, esforços políticos e recursos para concretização das ações.

Assim, reavendo o conceito de eficácia, o qual significa à capacidade de realizar um feito, dando-lhe a capacidade de medição entre os resultados obtidos e os plausíveis, ou seja, observando os resultados concretos, como exposto acima o PAC 1 conseguiu entregar apenas um terço; o PAC 2 – pouco mais da metade das ações (55%) para o período, no entanto adverte-se que o PAC 2 herda obras em andamento do PAC 1. Já o PAC 3, o qual não objeto desta análise, mas serve de referência para tal herda obras tanto do PAC 1 e do 2 – ou seja, as pendências vigentes perpassam no tempo.

Mesmo levando em consideração a complexidade das grandes obras do PAC, houve dificuldades para alcançar os objetivos propostos, ou melhor, de acordo ao fim objetivo

idealizado nos projetos. Tomando como base as dez maiores obras do PAC<sup>48</sup> de acordo com Alves et al. (2016) apenas duas foram concluídas após nove anos, estas na área petrolífera. Uma refinaria e mais três usinas entraram em funcionamento de forma parcial por terem seus projetos inacabados. A morosidade dos projetos foi agravada ainda mais pela nova conjuntura econômica e política do Brasil após o ano de 2014.

Dessas dez obras, a maior delas a Refinaria Premium I (MA) – que tinha investimentos previstos de R\$ 41 bilhões e era considerada como uma das maiores do mundo quando ficasse pronta, localizada na pequena cidade do Norte, Bacabeira – MA, teve seu projeto abandonado em 2015 pela Petrobras, a qual justificou que os projetos não eram atrativos e também pela mudança da conjuntura mundial na área petrolífera. Essa interrupção de projeto custou um prejuízo de R\$ 2,1 bilhões para a empresa (ALVES et al., 2016; CARRAMILO, 2015).

Portanto, a efetividade dos projetos retomando ao conceito de capacidade da instituição produzir os resultados que correspondam às expectativas da sociedade, neste sentido isso não é verificado nos dois períodos do PAC. Pela ótica das obras concluídas, em síntese, estas se debruçaram na capacidade ociosa da infraestrutura brasileira, em que, foram fundamentais e necessárias, mas não impactaram de forma propulsora para sermos um país de infraestrutura robusta e moderna.

Resgatando a terminologia do TCU (2010, p.12) - em que a efetividade se dá pela percepção da eficácia a médio e longo prazo, ou seja, pela verificação nítida de uma transição positiva do público alvo a partir da intervenção realizada, em todos os eixos alvos do PAC, ainda há uma carência de infraestrutura, dada pela situação de inexistência, depreciada ou antiquada.

Assim, o PAC não foi ação de ruptura para transição de uma economia emergente para uma economia moderna, apesar de todo rebuliço entre os anos 2007 - 2014, inclusive positivos como a geração de empregos e renda, mas que se definharam após esse período, paralisando inúmeras obras em andamento por viés político e financeiro. Isso não apenas retrata uma atitude irresponsável, mas o estrangulamento de projetos, que apesar de toda sua morosidade para ser concretizado, neles foram investidos recursos públicos, tempo e expectativas, além do custo de oportunidade para sociedade como todo.

---

<sup>48</sup> 1ª - Refinaria Premium I (MA); 2ª - Refinaria Abreu e Lima (PE); 3ª - Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (RJ); 4ª - Usina Hidrelétrica Belo Monte (PA); 5ª - Usina Hidrelétrica Santo Antônio (RO); 6ª - Usina Termelétrica Nuclear Angra 3 (RJ); 7ª - Usina Hidrelétrica Jirau (RO); 8ª - Conversão da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (PR); 9ª - Trecho sul da ferrovia Norte-Sul - (Palmas-TO a Bárbara d'Oeste-SP); 10ª - Piloto de Produção Lula (RJ).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O escopo deste trabalho teve como objetivo analisar o Programa de Aceleração do Crescimento econômico (PAC) - entre os anos de 2007 a 2014, sob o ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade dos investimentos públicos em projetos de infraestrutura no Brasil. Por se tratar de uma política pública de retomada dos investimentos públicos em larga escala, a qual não acontecia de forma semelhante por quase trinta anos devido às crises das décadas de 1980 e 1990, bem como mudanças do viés econômico, em que os governos desses períodos direcionaram suas políticas, para construção de um Estado mínimo na economia brasileira.

Dessa forma, o PAC, quando criado, foi envolvido por diversas expectativas sejam positivas, sejam negativas, mas o programa torna-se atraente pelo volume de investimentos entre os seus eixos de empreendimentos por todo Brasil. Neste sentido, o programa de fato significou como importante para economia brasileira no período, apesar de todos dos empecilhos que o envolveu. Como foi demonstrado, o programa impactou positivamente no curto prazo em diversas variáveis econômicas como PIB; salários dos trabalhadores; redução da taxa de desemprego; aumento da taxa de investimentos tanto públicos, como privados; consumo das famílias, sem afetar diretamente os preços por mecanismos inflacionários.

No entanto, foram constatadas diversas falhas na execução dos projetos do programa, no cronograma, assim como não produzir os resultados esperados. Vale ressaltar que durante o programa este passou pela Crise Mundial (2008) – a qual foi refletida nos anos seguintes, o que certamente sem essa crise os resultados do programa seriam diferentes. Entretanto, devido o aumento dos gastos públicos em investimentos nesse período crise a economia brasileira se manter estável, o que foi importante para preservação da sensibilidade da sociedade.

O conjunto de ações econômicas do PAC foram coordenadas pelo Estado mais a participação do capital privado para realizarem investimentos na infraestrutura do país. Essa parceria entre setor público e privado, para o alcance dos objetivos uma série de medidas legais foram adotadas para viabilizar o programa e criar parcerias para capitalização e execução dos projetos de infraestrutura nos seus respectivos eixos temáticos. Deste modo, as prioridades do PAC, entre anos de 2007 a 2014, direcionaram-se em investimentos para recuperação e construção de infraestrutura logística, energética e social defasadas, o que significou na prática uma tentativa de superação pontos de estrangulamentos econômicos, imprescindíveis à economia subdesenvolvida encontrar um ciclo econômico próspero, em que

os investimentos fossem multiplicadores econômicos, indutores de outros, e refletissem numa economia moderna e dinâmica com eficiência produtiva e competitiva.

No entanto, o prognóstico inicial sobre o programa indicava que a política pública não produziria os efeitos esperados do ponto de vista da eficácia dos objetivos ou ambições propostas, tão pouco a efetividade do programa. As críticas rondavam pelas dificuldades e complexidade das metas serem executadas. Somando-se a isso os interesses difusos entre governo e setor privado. Também se inclui a crítica que o PAC não traz consigo, antes de tudo, minimização dos empecilhos estruturais para desenvolver a economia, reflexo de um governo frágil subordinado ao capital financeiro.

Assim, a visão premeditada é que o PAC era incapaz de mudar o problema estrutural brasileiro. Além do mais, o governo não teve capacidade política sustentável para o desenvolvimento do PAC, pois as conjunturas políticas e econômicas mudaram, e tem o fator da dominação financeira sobre o governo, o que foi um empecilho para o programa, o que foi verificada mais nitidamente essa ocorrência na segunda fase do programa. Assim, retomando Sicsú (2007) pela constatação (crítica) que o PAC possui apenas um viés, que o crescimento econômico e nada mais. E de fato, isso foi conquistado nas duas fases do programa, mas é verificado que não mudou a estrutura da economia brasileira, ou seja, apenas agiu sobre a lacuna da ociosidade existente.

Deste modo, retomando a hipótese levantada inicialmente, a qual o PAC entre os anos de 2007 a 2014 teve seu desempenho aquém do esperado, esta é aceita. Porque o PAC não foi ação de ruptura para transição de uma economia emergente para uma economia moderna estruturalmente, apesar de todo o arcabouço de investimentos entre os anos 2007 - 2014, apesar de pontos positivos como a geração de empregos e renda, não conseguiu entregar uma rede de infraestrutura para dinamizar a economia. Uma vez que parte do que foi implementado pelo programa hoje se encontram ociosos, estrangulados ou não concretizados.

Reavendo os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade dos investimentos públicos no PAC, apesar da disponibilidade de recursos financeiros durante todo o período analisado, nos dois períodos analisados os programas não os corresponderam à essência das suas terminologias. Assim, no primeiro estágio o PAC não conseguiu produzir os resultados almejados. Isso, obviamente, pelas obras paralisadas, por inconsistências do projeto, ações judiciais, processo de reequilíbrio econômico-financeiro de projetos, anulação de contratos, dessa forma estima-se que o PAC 1 concluiu cerca de um terço das obras. Enquanto o PAC 2, teve obras concluídas no percentual correspondente de 55%. Em ambas as fases do programa as metas não foram cumpridas, demonstrando ineficiência no processo.

Para agravar ainda mais, obras e projetos do PAC 1 não foram concluídos no período, passando para o PAC 2, em que nesta fase também não foram concluídas, e soma-se a isso os problemas semelhantes da segunda fase mais os da primeira, estendendo-se para terceira fase do programa. Esta que não é escopo do programa, mas que logo nos seus primeiros meses sofre cortes significantes, comprometendo e agravando o PAC. Assim, pela nova orientação política do governo Dilma, após as eleições 2014, somadas as crises políticas e econômicas, muitos projetos do programa, simplesmente, deixaram de existir, a saber: projetos da Marinha Mercante, exploração do Pré-sal pela Petrobrás, ferrovias, entre outros.

Diante de todos os problemas enfrentados pelo PAC, os quais foram responsáveis pelos resultados ineficientes e ineficazes, torna-se precipitado jogar os investimentos públicos a luz da teoria clássica, a qual trata o Estado como ineficiente, que, portanto, este deve ser reduzido a funções mínimas. Isso porque o PAC não se constituiu de forma unilateral, somente setor público, mas por uma forma híbrida com o setor privado a frente de muitos projetos. Deste modo os erros são recíprocos entre as duas instituições perante os seus conflitos de interesses. O PAC, ao longo desses anos, demonstrou uma tentativa de redução da centralização estatal, a através das diversas medidas adotadas por meio de legislação e desregulamentação para o setor privado.

No entanto, é válido destacar o esforço do PAC entre seus anos como indutor de investimentos e mobilidade econômica, o que de fato ao analisar as variáveis econômicas se comprovam pelos seus efeitos imediatos. Também foi válido o esforço para monitoramento dos estágios do programa, divulgação de balanços trimestrais, o que reforça a transparência pública. Além do mais, o empenho para criar projetos, aperfeiçoar o planejamento dos públicos através dos instrumentos constitucionais das finanças públicas PPA, LDO e LOA.

Em síntese, o PAC demonstrou, que apesar de avanços na gestão, ainda falta a orientação do gasto público em projetos mais sólidos e maior empenho na execução. Também, numa nova fase de investimentos públicos ataquem setores estrangulados estruturalmente ao longo da história, não somente sobre a capacidade ociosa existente, mas ofertar e modernizar mais a infraestrutura para que possa dar ciclo à produtividade. O PAC novamente repete concentração de investimentos em regiões beneficiadas estruturalmente ao longo ao longo do tempo, o que minimiza a multiplicação de novos investimentos através de uma maior propensão em outras regiões potenciais.

De fato, apesar de não atingir todas as metas e resultados planejados em infraestrutura de modo eficiente e eficaz, o PAC faz sim jus a sua proposta de crescimento econômico, pois a taxas do PIB no período analisado, exceto no ano de 2009, foram sempre

positivas, com destaque para o primeiro período do PAC em que a taxa média foi superior à meta estabelecida pelo governo com o auxílio do programa que era de 4,5% ao ano.

Isso demonstra a importância dos investimentos públicos numa economia subdesenvolvida, ou seja, a necessidade de intervenção do Estado na economia. Portanto, os resultados podem ser potencializados através de implantação de projetos de políticas públicas bem planejados e com objetivos pela eficiência, eficácia e efetividade, o que possivelmente não apenas resultará em crescimento da economia, mas também no desenvolvimento, na modernidade e melhor bem-estar social, os quais dependem das intuições que representam a república e fazem parte da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004: p. 290-217.

ALVES, M. R; et el. Das dez maiores obras do primeiro PAC, apenas duas foram concluídas. **Estadão**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nova-noticia,1824792>> Acesso em: 15 de outubro de 2018.

ARAUJO NETO, L. M. et al. **Uma análise comparativa dos gastos públicos na esfera municipal de governo**. In: XXI CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS: Porto de Galinhas, 2016. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4150/4151>> Acesso em: 30 de Setembro de 2017.

BANCO MUNDIAL. **Avaliação da eficiência da gestão do investimento público**. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Avaliacao\\_Eficiencia\\_estao.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Avaliacao_Eficiencia_estao.pdf)> Acesso em 18 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>> Acesso em: 03 de dezembro 2017.

BARBOSA, F. H; BARBOSA, A.L.N. O sistema tributário no Brasil: Reformas e mudanças. In Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004: p. 290-217.

BELLONI, J. A. Uma metodologia de avaliação da eficiência produtiva de universidades federais brasileiras. Tese (Doutorado). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, 2000. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/78457/153160.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 03 de setembro de 2018.

BENÍCIO, A. P. et. al. Um retrato do gasto público do Brasil: por que se buscar a eficiência. In. BOUERI, R. et. al. (org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração de eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. p. 19-50.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **11º Balanço do PAC - 4 anos (2007 – 2010)**. Brasília: CGPAC, 2010. Disponível em:

<<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>> Acesso em: 03 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do PAC. **3º Balanço PAC - 1º ano. O crescimento passa por aqui.** Brasília: CGPAC, 2008. Disponível em: <  
<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/7608a5755a34263b96e6ec5300953073.pdf>> Acesso em: 03 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do PAC. **3º Balanço PAC 2 2011/2014 - 1º ano. O círculo virtuoso do desenvolvimento.** Brasília: CGPAC, 2012. Disponível em: <  
<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/9c1d00894e901bed0a319fd797668ae3.pdf>> Acesso em: 03 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do PAC. **6º Balanço do PAC - 2 anos.** Brasília: CGPAC, 2009. Disponível em: <  
<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/77917825913d1bd42d936418f806b62f.pdf>> Acesso em: 03 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do PAC. **6º Balanço PAC 2 2011/2014 - Ano II. PAC 2 - A gente faz um Brasil de oportunidades.** Brasília: CGPAC, 2013. Disponível em: <  
<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/5762ec2c69a365f6c9218e937145d64c.pdf>> Acesso em: 03 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do PAC. **9º Balanço do PAC - 3 anos.** Brasília: CGPAC, 2010. Disponível em: <  
<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/a5213b5fa56e3cf07202a93ba0e3f31d.pdf>> Acesso em: 03 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do PAC. **9º Balanço do PAC 2 2011/2014 – Ano 3. PAC 2 - A gente faz um Brasil de oportunidades.** Brasília: CGPAC, 2014. Disponível em: <  
<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/ac977371e3d57a21830630eec8264d4e.pdf>> Acesso em: 03 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. BACEN – BANCO CENTRAL. **Finanças públicas: Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionados à Política Econômico-Financeira.** Brasília: Banco Central, 2008. Disponível em: <  
<https://www.bcb.gov.br/htms/infecon/finpub/default.asp> > Acesso em: 15 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. BACEN – BANCO CENTRAL. **Manual de estatísticas fiscais.** Brasília: Banco Central, 2018. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/Estatisticasfiscais.pdf> > Acesso em: 15 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Constituição Federal do Brasil.** 51ed, Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011. Mensagem de veto Vigência Regulamento Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.**

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm) >  
Acesso em: 03 de janeiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010**. Brasília. 22 de janeiro de 2007. 82 slides. Apresentação em Power Point. Disponível em: <http://investimentos.mdic.gov.br/public/pac/apresentacao.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2018.

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

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos Brasília: MP, 2011.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do PAC. **PAC 2 - A gente faz um Brasil de oportunidades. Balanço 4 anos - 11º Balanço 2011 a 2014**. Brasília: CGPAC, 2014. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf> > Acesso em: 03 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do PAC. **PAC 2 2011-2014 1º balanço**. Brasília: CGPAC, 2014. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/49d8db11c7ce9549ca01e831e502d23e.pdf> > Acesso em: 03 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Programa de aceleração do crescimento 2007-2010**. Slides de apresentação. Brasília: Governo Federal, 2007. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2007/070122\\_pac\\_medidas\\_institucionais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2007/070122_pac_medidas_institucionais.pdf) Acesso em: 18 de junho de 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório - lançamento do PAC 2**. Slides de apresentação. Brasília: Governo Federal, 2010. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/c9fba67e144c9237b839e2c5adf32e99.pdf>. Acesso em: 18 de junho de 2018

\_\_\_\_\_. STN - SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Planejamento fiscal**. Brasília: STN 20??. Disponível em: < <http://www.tesouro.gov.br/pt/web/stn/-/planejamento-fiscal> > Acesso em: 18 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAC9EC7B5EF9> > Acesso em: 03 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm) LEI No 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.> Acesso em: 08 de janeiro de 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado, sociedade civil e legitimidade democrática**. São Paulo: Lua Nova - Revista de cultura e política, 1995, n.36, p.85-104. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/EstadoSociedadeCivil\\_LegitimidadeDemocratica.p.pg.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/EstadoSociedadeCivil_LegitimidadeDemocratica.p.pg.pdf)> Acesso em: 12 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **INSTITUIÇÕES, BOM ESTADO, E REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA**. In: Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004: p. 3-15.

\_\_\_\_\_. **Revolução capitalista e Estado desenvolvimentista**. São Paulo: Bresser-Pereira Website, 2013. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2013/404-Revolu%C3%A7ao%20Capitalista-Estado\\_Desenvolvimentista.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2013/404-Revolu%C3%A7ao%20Capitalista-Estado_Desenvolvimentista.pdf)> Acesso em: 03 de janeiro de 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PLP 295. Nova Lei de Finanças Públicas**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088990> Acesso em: 28 de setembro de 2018.

CARDOSO JR, S.C; CUNHA, A. S. **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2015.

CARRAMILO, C. Petrobras cancela 'refinaria premium' e cidade lida com perdas e frustração. **G1**. Maranhão, 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2015/02/petrobras-cancela-refinaria-premium-e-cidade-lida-com-perdas-e-frustracao.html>> Acesso em 15 de outubro de 2018.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CORAZZA, G. **Estado e liberalismo em Adam Smith**. Revista Ensaios FEE, Porto Alegre, v.5 n.2, p.75-94, 1984. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaaios/article/view/460/692>> Acesso em: 03 de janeiro 2018.

CORTES, S. M. V. Como fazer análise qualitativa de dados. In: BÊRNI, D. A. (org). **Técnicas de pesquisa em economia**. São Paulo. Ed. Saraiva, 2002. p. 234-270.  
FRANCO, G. M. **Programa de Aceleração de Crescimento – P.A.C. Discussão sociológica a respeito do Mercado da Habitação**. Monografia. Araraquara: Universidade Estadual Paulista, 2012.

FRISCHTAK, C.R. **PAC - Avaliação do Potencial de Impacto Econômico**. Brasília: CBIC, 2016. Disponível em: [https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PAC\\_Avaliacao\\_do\\_Potencial\\_de\\_Impacto\\_Economico\\_2016.pdf](https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PAC_Avaliacao_do_Potencial_de_Impacto_Economico_2016.pdf) . Acesso em: 28 de julho de 2018.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3ed. Rio de janeiro: Elsevier, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIUBERTI, A. C.; ROCHA, F. Composição ótima do gasto público para o crescimento econômico. In. BOUERI, R. et. al. (org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração de eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. p. 81-102.

JARDIM, M. C; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

KEYNES, J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova cultural, 1996.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas 2003.

LIENERT, I. Revisão das despesas públicas. In. BOUERI, R. et. al. (org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração de eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. p. 161-206.

LIMA, T.D; DEUS, L.N. A crise de 2008 e seus reflexos na economia brasileira. **Revista Cadernos de Economia**, Chapecó, v. 17, n. 32, p. 52-65, jan./jun. 2013. Disponível em: < <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rce/article/viewFile/1651/922> > Acesso em: 04 de setembro de 2018.

MARTINS, D. H. Q. **Análise da distribuição de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**. Recife: UFPE, 2013. < <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/12466/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20DANILO%20HERBERT%20QUEIROZ%20MARTINS.pdf> > Acesso em: 21 de setembro de 2018.

MATTOS, E.; TERRA, R. Conceitos sobre eficiência. In. BOUERI, R. et. al. (org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração de eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. p. 211-234.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de Capital e Demanda efetiva**. São Paulo: Editora Queroz, 1992.

MONTANER, C. A. **Como deve ser o estado idealizado pelos liberais?** Rio de Janeiro: Instituto Millenium, 2013. Disponível em: <https://www.institutomillenum.org.br/artigos/o-que-e-liberalismo/>. Acesso em: 03 de setembro de 2018.

MOTTA, A. R.; et al. **Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada**. Textos Para Discussão 18. Brasília: ESAF, 2014. Disponível em: < <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/textos-para-dissertacao/gastopublico.pdf> > Acesso em: 06 de novembro de 2017.

NASICMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: STN, 200?. Disponível em: <

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>> Acesso em: 09 de janeiro de 2018.

OLIVEIRA, J. C.; SILVA, G. R. S. **A marcha lenta do PAC**. Economia e tecnologia. Curitiba - Ano 03, Vol. 08 – Jan./Mar. De 2007. Disponível em: <<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/8%20Capa/Jedson%20Cesar%20de%20Oliveira%20-%20Guilherme%20R.%20S.%20Souza%20e%20Silva.pdf>> Acesso em: 02 de outubro de 2017.

PASSOS, M. O. **O Programa de aceleração do crescimento (PAC): pontos positivos e falhas de origem**. Economia e tecnologia. Curitiba - Ano 03, Vol. 08 –Jan./Mar. de 2007. Disponível em: <<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/8%20Capa/Marcelo%20de%20Oliveira%20Passos.pdf>> Acesso em: 02 de outubro de 2017.

PAULANI, L. **Brasil delivery: servidão financeira e Estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 1.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PINTO, M. C. O. **Uma história de dois PACs: a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do Programa de Aceleração do Crescimento**. (Dissertação). Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <[http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/marcos\\_cesar\\_de\\_oliveira\\_pinto.pdf](http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/marcos_cesar_de_oliveira_pinto.pdf)> Acesso em: 26 de setembro de 2018.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, F. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 5ed. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

RIBEIRO, R. **Avaliação da Execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007-2014)**. Nota Técnica nº 15. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2014/nt15.pdf> Acesso em: 09 de outubro de 2017.

ROBINSON, M. Revisão de Despesas na OCDE. In. BOUERI, R. et. al. (org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração de eficiência**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. p. 107-155.

RODRIGUES, T; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**: Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

SAMPAIO, E. R. **Instituições de ciência das finanças: uma abordagem econômico-financeira**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. 1ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SANTOS, C. et al. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? **SER Social**. Brasília, v. 12, n. 26, p. 116-146, jan./jun. 2010.

SICSÚ, J. Sinais opostos e dúvidas: a marca do início do segundo governo Lula. In: INESC. **Pensando uma agenda para o Brasil: Desafios e perspectivas**. Brasília, 2007. Disponível em: < <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/pensando-uma-agenda-para-o-brasil-desafios-e-perspectivas> > Acesso em: 08 de setembro de 2018.

SILVA, A. C. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. In Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros (organizadores). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009.

SOUZA E SILVA, G. R. S. Uma análise dos principais indicadores da economia brasileira. Curitiba: **Economia & tecnologia**, ano 04, vol. 12, jan/março de 2008. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/ret/article/view/27454/18272>> Acesso em: 26 de junho de 2018.

THOMÉ, V. S. **Instrumentos de planejamento e a nova lei das finanças públicas** (monografia). Brasília, 2012. Senado Federal. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/instrumentos-de-planejamento-e-a-nova-lei-de-financas-publicas.htm> > Acesso em: 05 de janeiro de 2018.

VARSANO, R. **A EVOLUÇÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO AO LONGO DO SÉCULO: ANOTAÇÕES E REFLEXÕES PARA FUTURAS REFORMAS**. Texto para discussão nº 405. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0405.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf)> Acesso em: 06 de janeiro de 2018.

VASCONCELLOS, M. A. S. **Economia Micro e Macro**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ZUANAZZI, P. T; et al. **Avaliação e Evolução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1 e PAC 2)**. Porto Alegre: Convênio FACE/PUCRS e SESCON-RS, 2015. Disponível em: < <http://www.sesconrs.com.br/wp-content/uploads/2016/08/Relat%C3%B3rio-14-Gest%C3%A3o-P%C3%BAblica-Eficaz-Programa-de-Acelera%C3%A7%C3%A3o-do-Crescimento-mai-2015.pdf> > Acesso em: 15 de outubro de 2017.