



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO
CRESCIMENTO (PAC) NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE
INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT): ESTUDO
COMPARATIVO DE INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS**



RELATÓRIO TÉCNICO

Guillermo Dicesar Martins de Araújo Gonçalves

Brasília
2019

Apresentação

O presente relatório técnico é um dos produtos do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade de Brasília – MPA/UnB a ser entregue à organização pública que foi objeto de estudo visando eventualmente colaborar com seu aprimoramento. Trata-se de um resumo expandido da dissertação, porém com caráter mais organizacional com ênfase nos resultados encontrados e eventuais proposições de ações.

Breve contextualização

Desde a década de 1980, as administrações públicas do mundo, em resposta à crise do Estado, mormente em suas dimensões fiscal, legal e burocrática, lançaram mão de uma série de ferramentas e técnicas oriundas da iniciativa privada na tentativa de reformar e modernizar a gestão pública (ABRUCIO, 2010; OLIVEIRA; PAULA, 2014; SECCHI, 2009).

Fatores como a crise fiscal do Estado; a progressiva competição por investimentos privados e mão-de-obra qualificada; o surgimento de novas tecnologias e conhecimentos organizacionais; a ascensão de valores pluralistas e neoliberais; a redução da autonomia dos Estados em razão da globalização; e a complexidade, dinamicidade e diversidade de nossas sociedades acarretaram a necessidade de redefinição do papel e das funções do Estado (OLIVEIRA; PAULA, 2014; SECCHI, 2009).

Diante desse contexto, surgiram novas propostas de organização da Administração Pública, que buscam superar as disfunções e limitações do modelo burocrático weberiano que, atualmente, não é mais capaz de atender sozinho às demandas do mundo moderno. Assim, no Brasil e em boa parte dos países ocidentais, adotou-se o modelo organizacional da Administração Pública Gerencial – APG, também chamada de Nova Gestão Pública – NGP, baseada nos valores da eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009), e caracterizada pela “descentralização administrativa e delegação de autoridade; redução dos níveis hierárquicos nas organizações; flexibilização dos mecanismos de gestão e dos processos organizacionais; controle por resultados, e primazia pela qualidade do serviço público prestado aos cidadãos” (OLIVEIRA; PAULA, 2014, p. 116).

Nesse cenário, o conceito de eficiência é central na APG à medida em que vislumbra a indispensabilidade de adequação entre meios e fins (resultados) das políticas

e serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2008; OLIVEIRA; PAULA, 2014). No Brasil, tal processo não é diferente, encontrando singularidades que aumentam a quantidade e a complexidade dos desafios, como tamanho e dispersão geográfica da máquina pública, necessidade de reformas política, legislativa e fiscal e, atualmente, finanças públicas em crise (ABRUCIO, 2010).

Por certo, as reformas administrativas, ao proporem novos paradigmas de atuação estatal, tiveram significativa influência no campo de políticas públicas, uma vez que mecanismos de implementação, avaliação e controle das políticas executadas pelo Estado foram aumentando, diversificando-se e ganhando escopo teórico-ferramental-normativo-legal de caráter gerencial (SOUZA, 2007). Nesse contexto, o maior acompanhamento e desenvolvimento de atividades relacionadas à implementação e à avaliação das políticas públicas surgem com o objetivo de gerir melhor o gasto público, permitir controle social e conferir maior efetividade à Administração Pública (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Contudo, os novos modelos de gestão propostos não constituem efetivamente modelos de ruptura, ao passo em que compartilham atributos substanciais com o modelo burocrático que pretendiam progressivamente substituir (SECCHI, 2009). Além disso, mesmo que certas dimensões da NGP configurem práticas de ruptura, a exemplo da flexibilidade, tais práticas não gozaram do tempo necessário para sua maturação no contexto da Administração Pública brasileira. Assim, na prática, ainda se convive com certas atuações estatais burocráticas, gerenciais e em rede, as quais utilizam uma variedade de instrumentos para implementação das ações públicas que carregam características desses modelos.

Nesse cenário, cada vez mais aumenta a importância teórica e prática de novas abordagens no estudo de políticas públicas que lancem luz sobre a atuação estatal e possam promover ações governamentais integradas que proporcionem maior conhecimento sobre seu processo de implementação. Dentre estas abordagens, inserem-se as formas pelas quais o Estado pretende alcançar os objetivos de determinada política pública, ou seja, as ferramentas ou instrumentos governamentais disponíveis para colocar em prática a solução escolhida para abordar determinado problema público.

Há em curso, no mundo, uma discussão sobre como lidar de maneira adequada com os problemas públicos. Esse debate reflexivo é em grande medida estimulado pela insatisfação popular generalizada com os resultados das ações governamentais, estabelecidas, em regra, por meio de políticas públicas que se propõem a tratar esses problemas (SALAMON, 2002). Consequentemente, governos de todas as partes do mundo “estão sendo desafiados a serem reinventados, reduzidos, privatizados,

devolvidos, descentralizados, desregulamentados, atrasados, submetidos a testes de desempenho e a contrarem” (SALAMON, 2002, p. 1).

Salamon (2002) considera que esse cenário faz parte de uma revolução que, além de transformar o escopo e a escala da ação governamental, proporciona uma massiva proliferação de ferramentas ou instrumentos de ação governamental. Se inicialmente a ação governamental era, essencialmente, direta na provisão de bens e serviços, atualmente envolve uma diversa gama de empréstimos, garantias de empréstimos, subsídios, contratos, regulação social, regulamentação econômica, seguros, gastos tributários, cupons, dentre outros (SALAMON, 2002). Ademais, cada um desses instrumentos tem seus próprios procedimentos operacionais, requisitos de desempenho e mecanismo de entrega que compõem a dinâmica operativa dos programas governamentais que os incorporam.

Sem embargo de suas singularidades, muitas dessas ferramentas contemporâneas compartilham uma característica significativa, o fato de serem altamente indiretas (SALAMON, 2002). Segundo o autor, esses instrumentos formam um elaborado sistema de governança que visa fornecer bens e serviços e atingir finalidades publicamente autorizadas, no qual a autoridade pública, de certa forma, é compartilhada com uma série de atores governamentais, não governamentais e privados, que freqüentemente precisam atuar em sistemas colaborativos complexos com desafios igualmente complexos em termos, por exemplo, de gerenciamento e controle eficazes.

Desse modo, as questões da Administração Pública ultrapassam as fronteiras do órgão público e passam a abarcar uma ampla variedade de terceiros, intrinsecamente envolvidos na implementação de políticas públicas (SALAMON, 2002). Assim, considerando a política pública como curso intencional de ação traçado para lidar com um problema público, uma das tarefas dos administradores públicos seria gerir as circunstâncias compreendidas pelos instrumentos governamentais utilizados na implementação de determinada política.

Nesta conjuntura, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, Autarquia Federal vinculada atualmente ao Ministério da Infraestrutura - MINFRA, criado pela Lei nº. 10.233/01, tem por objetivo institucional implementar, por meio de instrumentos governamentais, a política de infraestrutura de transportes do Sistema Federal de Viação – SFV, compreendendo, em suma, sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação, mediante construção de novas vias e execução de demais empreendimentos necessários aos modais de transporte sob sua circunscrição.

Optou-se por examinar uma parte específica da política de infraestrutura implementada pelo DNIT, aquela que foi inserida no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. A escolha do PAC justifica-se por representar uma das prioridades dos últimos 12 anos de governo, aproximadamente, como evidenciam os discursos oficiais de lançamento do programa (BRASIL, 2007; 2010) e as constantes referências feitas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO neste período. Ademais, o orçamento do DNIT no período de estudo, 2007 a 2017, era composto quase que integralmente por rubricas orçamentárias destinadas a ações do PAC em média 82% das rubricas orçamentárias, que totalizaram o montante de aproximadamente 114 bilhões de reais no período. Além disso, foram criados no âmbito do PAC, instrumentos governamentais que buscavam aprimorar a gestão pública e criar condições para ação estatal (NAVARRO, 2016), situação que evidencia os relatos da literatura sobre a busca por novos instrumentos para auxiliar a governança (LE GALÈS, 2010).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um programa de governo federal brasileiro instituído no início do segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto n.º 6.025, de 22 de janeiro de 2007, no uso da atribuição constitucional que lhe fora conferida, especificamente, pela alínea “a” do inc. VI do art. 84. Conforme o art. 1º do referido Decreto, o PAC é constituído de medidas de estímulo ao investimento privado e ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal – APF.

Por meio do referido programa governamental, foi mobilizado grande montante de recursos para investimentos em obras de infraestrutura. Para implementação das ações do PAC, o DNIT dispõe, basicamente, de dois instrumentos: (i) a contratação de empresa privada por meio de procedimento licitatório, que num primeiro momento só era possível por meio da Lei n.º 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos) e, posteriormente, pôde ser efetivada por intermédio da Lei n.º 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações); ou (ii) a celebração de termo de compromisso, previsto na Lei n.º 11.578/2007, com órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios visando à transferência obrigatória de recursos financeiros.

É justamente nesse contexto acadêmico-aplicado brevemente descrito que o trabalho se insere, pois pretendeu comparar os instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT na implementação do PAC, em termos de sua efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, informação, etapas e tempo, controle e transparência.

Resumo das características da pesquisa

O trabalho de pesquisa de dissertação teve como objetivo geral comparar os instrumentos governamentais utilizados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) na implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no que diz respeito à sua efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, informação, etapas e tempo, controle e transparência, bem como verificar se as características desses instrumentos governamentais podem gerar barreiras à implementação.

Aprofundar a compreensão sobre os instrumentos governamentais na Administração Pública brasileira é desejável na medida em que possibilita qualificar o debate técnico-científico sobre as alternativas mais adequadas para a implementação de políticas públicas, auxiliando no aprimoramento dessa fase.

Trata-se de pesquisa empírica, descritiva e com abordagem de investigação qualitativa-quantitativa. O objeto de estudo foram as contratações (Lei nº. 8.666/1993 e Lei nº. 12.462/2011) e as assistências financeiras (termos de compromisso regulados pela Lei nº. 11.478/2011) utilizadas pelo DNIT para executar o Programa de Aceleração do Crescimento, no período 2007-2017. Mesmo abordando contratações realizadas nesse intervalo de tempo, os objetivos da pesquisa e os seus resultados não foram apresentados/discutidos em função de sua série temporal, razão pela qual a pesquisa é de recorte transversal.

Como instrumentos de coleta de dados visando obter informações sobre esses instrumentos governamentais, optou-se pela realização de análise documental e de entrevistas semiestruturadas de uma amostra não-probabilística de seleção intencional da população de diretores e ex-diretores, bem como coordenadores-gerais e ex-coordenadores-gerais, no período de 2007 a 2017.

As categorias de análise utilizadas na comparação dos instrumentos foram descritas a priori, com base no que a literatura científica da área preconiza acerca de instrumentos governamentais, quais sejam, efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, informação, etapas e tempo, controle e transparência.

Síntese dos principais resultados encontrados

Os resultados indicam que os três instrumentos pesquisados são factíveis à implementação do PAC no âmbito do DNIT, ainda que apresentem características capazes de facilitar ou dificultar tal processo. Assim, o principal objetivo do estudo foi alcançado, desvelando que, de fato, há diferenças entre os distintos instrumentos governamentais utilizados que podem impactar no processo de implementação de uma política pública.

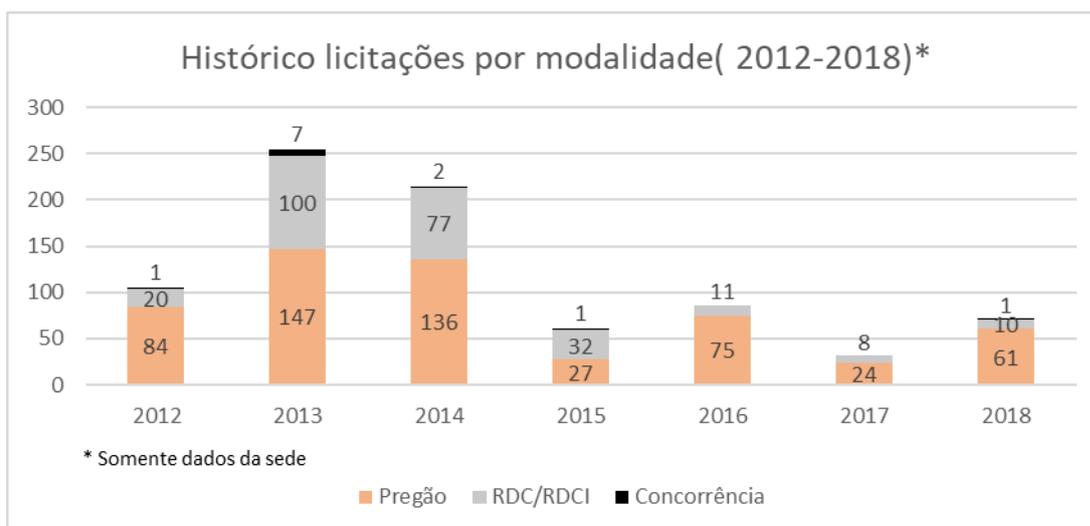
Desse modo, a assistência financeira, via termo de compromisso (lei nº 11.578/2007), que objetivava facilitar a transferência de recursos financeiros aos demais entes federados para execução das ações do PAC, apresentou o mais baixo grau de autonomia, pois há a transferência da governança do empreendimento de infraestrutura para o ente federado beneficiado. Por tal razão o termo de compromisso, também, revelou um fluxo de informações extremamente complexo e baixíssima gerenciabilidade que o tornam o instrumento governamental mais desafiador em termos de implementação de determinada ação da política pública de infraestrutura de transportes.

Por sua vez, a contratação direta pela lei nº 8.666/93, embora confira maior autonomia e controle, pois a gestão do empreendimento continua com o DNIT, torna o processo mais longo e burocrático em virtude da rigidez e minudência de suas regras que não preveem incentivos para agilidade da execução contratual.

Já a contratação via Regime Diferenciado de Contratação revelou-se o instrumento governamental mais adequado à implementação das ações da política pública de infraestrutura de transportes por garantir maior autonomia, controle e fluxo de informações apropriado, possibilitando maior agilidade no processo, além de trazer inovações que facilitam a gestão e execução com foco nos resultados, como por exemplo, o orçamento sigiloso, remuneração variável por desempenho e contratação integrada.

De fato, os dados apontam que os gestores do DNIT perceberam as vantagens trazidas pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) pois, com a ampliação do âmbito de incidência da lei nº 12.462/2011 para execução das ações do PAC, a partir de 18 julho de 2012, por força da edição da lei nº 12.688/2012, o RDC tornou-se sua principal forma de contratação de obras em substituição às modalidades da lei nº 8.666/93, como demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico Quantitativo de licitações por modalidade (2012-2018)



Fonte: elaboração própria

Nota: com base em dados repassados ao autor pela Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações (CGCL) do DNIT

É possível observar, ainda, nos achados da pesquisa que na comparação por meio das categorias analíticas as características dos instrumentos são vistas sim como efetivos obstáculos, como por exemplo, a ausência de autonomia, fluxo de informações inadequado e baixa gerenciabilidade no termo de compromisso, bem como a rigidez da lei nº 8.666/93.

Dessa forma, é viável afirmar que as características dos instrumentos governamentais podem sim eventualmente constituírem barreiras à implementação (OLLAIK, 2012; SALAMON, 2002).

Considerações finais

Destarte, espera-se que a pesquisa desenvolvida possa trazer contribuições do ponto de vista gerencial as quais podem auxiliar os gestores do DNIT na visualização da dinâmica de operacionalização das ações da política de infraestrutura de transportes por intermédio dos diferentes instrumentos governamentais, cada qual com suas características e peculiaridades específicas. Esse diagnóstico pode ajudar na superação de barreiras de implementação com conseqüente incremento no desempenho institucional.

Ademais, é possível que os gestores do DNIT, a partir da presente pesquisa, reflitam sobre a conveniência e oportunidade da instituição de indicadores comparativos entre os instrumentos governamentais utilizados com o intuito de melhor conhecer as

características de cada instrumento, bem como robustecer os argumentos técnico-científico sobre as alternativas de implementação da política de infraestrutura de transportes.

Referências

ABRUCIO, Fernando L. Desafios contemporâneos para a reforma da Administração Pública brasileira. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília: ENAP, 2010. p. 537-548.

BRASIL. **Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm

BRASIL. **Lei nº. 11.578, de 26 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Brasília: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm

BRASIL. **Lei nº. 12.462, de 04 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis ns. 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998. Brasília: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112462.htm

BRASIL. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm

BRASIL. Presidência da República. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento Palácio do Planalto**. Brasília, 22 jan. 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-dasilva/discursos/2o-mandato/2007/22-01-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento>

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008.

LE GALÈS, Patrick. Policy instruments and governance. In: BEVIR, M. (org.). **The Sage Handbook of Governance**. Londres: Sage Publications, 2010. p. 142-159.

NAVARRO, Cláudio A. A. L. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC: instrumentos de ação pública e desenvolvimento nacional**. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) –Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

OLIVEIRA, Kamila Pagel; PAULA, Ana Paula Paes. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova Administração Pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, P. 113-126, 2014.

OLLAIK, Leila Giandoni. **A implementação da Política Nacional de Museus e a democratização de acesso**: estudo comparativo de três instrumentos governamentais. 2012. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

RAMOS, Marília. P.; SCHABBACH, Letícia. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

SALAMON, Lester. M. The new governance and the tools of public action: an introduction. In: SALAMON, L. (org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 1-47.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.