RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Volume 3 - Número 2

2013

ASSECOR
Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento

Expediente

Editor Márcio Gimene de Oliveira

Equipe Editorial Leandro Freitas Couto e Eduardo Rodrigues

Assessoria de Comunicação Natália Ribeiro Pereira

Diagramação Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento
ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**
SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF
CEP. 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691
www.assecor.org.br

Sumário

Artigo

O Brasil no Sistema-Mundial: povos "ditos" tradicionais e as tensões e conflitos na expansão da Modernidade **132**
The World System in Brazil: traditional peoples "sayings" and the tensions and conflicts in the expansion of Modernity

Fernando Sertã Meressi <sertameressi@uol.com.br>

Maria de Fátima Souza e Silva <souesil@unb.br>

O PAC e o Pacto Federativo **146**
PAC and The Federative Pact

Otávio Gondim Pereira da Costa <gondim73@gmail.com>

A estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015 **174**
THE MONITORING STRATEGIE OF PPA 2012-2015

José Celso Cardoso Júnior <zcelsojr@gmail.com>

Anderson Lozi da Rocha

Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro

Eugenio Andrade Vilela dos Santos <eugenioavs@yahoo.com>

Modelo de gestão de transferências públicas no SICONV **196**
Model management transfer in public SICONV

Luiz Lustosa Vieira <luiz.vieira@planejajamento.gov.br>

Jose Antonio de Aguiar Neto <antonio.aguiar@planejamento.gov.br>

Artigo

O Brasil no Sistema-Mundial: povos "ditos" tradicionais e as tensões e conflitos na expansão da Modernidade

The World System in Brazil: traditional peoples "sayings" and the tensions and conflicts in the expansion of Modernity

Fernando Sertã Meressi <sertameressi@uol.com.br>
Analista de Planejamento e Orçamento, doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, Brasil.

Maria de Fátima Souza e Silva <souesil@unb.br>
Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, Brasil.

Recebido 14-nov-13 **Aceito** 30-nov-13

Resumo Este trabalho tem como objetivo abordar algumas tensões e conflitos decorrentes da expansão da modernidade sobre territórios e comunidades brasileiros "ditos" tradicionais, tendo como pano de fundo a inserção do País no Sistema-Mundial e sua busca pelo desenvolvimento. São analisados os casos da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte e da expansão da agropecuária capitalista de larga escala.

Palavras-chave Sistema-Mundial; desenvolvimento; modernidade; povos ditos tradicionais.

Abstract *This paper aims to address tensions and conflicts arising from the expansion of modernity over Brazilian so-called traditional communities, in the context of the country's insertion in the World-System and its quest for development. It analyzes the case of the construction of Belo Monte hydroelectric power plant and the expansion of large-scale capitalist agriculture.*

Keywords *World-System; development; modernity; so-called traditional communities.*

I. Introdução

Este artigo aborda tensões e conflitos decorrentes do processo de expansão da modernidade no Brasil. Na busca pelo desenvolvimento, o avanço das instituições modernas – notadamente o industrialismo e o capitalismo –, muitas vezes, termina por comprometer direitos fundamentais dos povos "ditos" tradicionais, em especial o direito à liberdade de prosseguir com o seu modo de vida, sua cultura. E nesse processo, toda a sorte de violência é utilizada, inclusive assassinatos e genocídios, de forma que o homem moderno, pretensamente civilizado, ainda hoje impõe toda a sua selvageria sobre os povos "ditos" tradicionais.

Para se entender os determinantes da expansão da modernidade sobre os territórios das comunidades "ditas" tradicionais, faz-se necessário analisar como o País se inseriu na divisão internacional do trabalho. Assim, na seção II, analisaremos a inserção internacional brasileira à luz da teoria do Sistema-Mundial, nos moldes desenvolvidos por Wallerstein (2001; 2006), interpretando o processo de especialização brasileira nos segmentos econômicos de menor dinamismo na cadeia global de valor (bens e serviços de baixo valor agregado, ou baixa geração de renda), com destaque para a agricultura capitalista de grande escala.

A baixa capacidade de geração de renda e os insatisfatórios indicadores sociais impelem o País para a busca do desenvolvimento, com ênfase na sua dimensão econômica, o que demanda maior disponibilidade de insumos energéticos. Tendo isso em vista, na seção III, será analisado o estudo de caso referente à construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, com seus impactos nocivos sobre os povos indígenas. Será observado como os *outsiders,* ao impor os Projetos de Grande Escala nos territórios indígenas, têm o poder de transformar o modo de vida desses povos ditos tradicionais.

Na seção IV, será examinada a expansão da agricultura capitalista de larga escala para o norte brasileiro. Novamente, o direito dos povos indígenas e outras populações ditas tradicionais de preservarem seus modos de vida é ameaçado ou violado, seja como decorrência do desflorestamento, da poluição hídrica ou dos solos, da invasão de suas terras etc. Na seção V estão expressas as considerações finais do trabalho.

II. O Brasil no Sistema-Mundial e a busca pelo Desenvolvimento

A Teoria do Sistema-Mundial, nos moldes desenvolvidos por Wallerstein (2006), propõe que a análise sobre a situação social (*lato sensu*) de determinado país deve: i) ser realizada numa perspectiva de longo prazo, que abarque a duração de um sistema histórico particular

(**longa duração**); ii) tomar como unidade de observação não o Estado-nação isolado, mas o sistema mundial como um todo; e iii) estar amparada na "unidisciplinaridade"[1].

Tendo isso em vista, no tocante ao período de análise, o caso brasileiro deve ser observado desde os primeiros tempos de exploração colonial, quando o País passou a tomar parte na divisão internacional do trabalho, iniciando um processo que gradativamente ia consolidando a sua posição num ponto menos privilegiado da cadeia global de valor. Com a economia açucareira, começava a se delinear, por um lado, a especialização brasileira em produtos primários e, por outro, a contribuição do País para a criação das condições para o ulterior industrialismo europeu, visto que, neste último continente, acumulava-se o capital resultante das etapas de comercialização do açúcar, do financiamento de sua produção e do tráfico negreiro. Em outras palavras, o Brasil iniciava a sua contribuição para a **acumulação primitiva de capital** nos países europeus, proporcionando recursos para o desenvolvimento capitalista desses últimos.

Assim, na condição de colônia de "exploração", por meio da drenagem, por séculos, de recursos para a Europa, consolidava-se a situação brasileira de exportadora de matérias primas e da Europa de "fábrica do mundo". Nos dias de hoje, embora este quadro tenha sido alterado, com a existência de importantes setores fabris também em muitos países do Sul, dentre eles o Brasil, persiste o quadro cristalizado de especialização em segmentos de bens e serviços de **alto valor agregado** no Norte e de **baixo valor agregado** no Sul. A transcrição de Wallerstein (2001, p. 30) ilustra como se deu essa "integração vertical" das economias nacionais, tendo os respectivos Estados-nacionais desempenhado importante papel neste processo:

> Sempre que ocorreu uma "integração vertical" de quaisquer dois elos de uma cadeia mercantil foi possível deslocar na direção do centro uma parte maior do excedente total, quando comparado com o que ocorria antes. Além disso, o deslocamento de excedentes para o centro concentrou nele o capital, tornando disponíveis enormes quantidades de recursos para aumentar o grau de mecanização. Isso permitia que os produtores das áreas centrais ganhassem novas vantagens competitivas nos produtos existentes (...)
>
> A concentração de capital nas áreas centrais criou tanto a base fiscal quanto a motivação política para a formação de aparatos estatais relativamente fortes, dotados de capacidade, entre outras, de assegurar que os aparatos estatais das áreas periféricas permanecessem ou se tornassem mais fracos. Por isso, os aparatos centrais puderam pressionar os periféricos a aceitar (e mesmo promover) em suas jurisdições uma maior especialização em tarefas inferiores da cadeia mercantil (...)

1 Análise com base em várias áreas do conhecimento, como economia, antropologia, sociologia, ciências políticas, história etc. Ressalta-se que a teoria do sistema-mundial não reconhece a legitimidade intelectual da segmentação por disciplinas, motivo pelo qual sua análise também não é multidisciplinar, e sim unidisciplinar.

O Quadro I, elaborado pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), apresenta a pauta de exportações do País em 2012, de onde se constata a grande importância de matérias-primas e bens alimentícios nas vendas externas, em especial no que se refere aos minérios, ao petróleo cru e ao "complexo soja".

Quadro I - Principais Produtos Exportados pelo Brasil - 2012 - US$ milhões

Produto	Valor
1 - Minérios	33,244
2 - Petróleo e combustíveis	30,986
3 - Complexo soja	26,122
4 - Material de transporte	24,594
5 - Produtos metalúrgicos	15,556
6 - Químicos	15,189
7 - Carnes	15,266
8 - Açúcar e etanol	15,031
9 - Máquinas e equipamentos	10,573
10 - Papel e celulose	6,656
11 - Café	6,439
12 - Equipamentos elétricos	4,599
13 - Fumos e sucedâneos	3,257
14 - Calçados e couro	3,467
15 - Têxteis	3,385

Fonte: SECEX / MDIC.

Não obstante a preponderância do setor primário nas vendas externas brasileiras, neste início de século XXI o mercado interno é absoluto como principal força dinamizadora da economia brasileira. Seu setor industrial se desenvolveu e se diversificou, mas, a despeito desse processo de "complexificação" da economia brasileira, ainda são ingentes as mazelas sociais do País. Se na década de 1990 o País avançou no combate à inflação, o crescimento econômico torna-se a principal obsessão governamental na primeira década do século XXI. O crescimento econômico era visto como a solução para a geração de empregos, valorização dos salários e provisão de fundos para o orçamento público, os quais poderiam financiar os programas sociais, que, juntamente com o maior dinamismo do mercado de trabalho, seriam essenciais para reduzir a pobreza, a miséria e a desigualdade social. Assim, priorizou-se o crescimento econômico na busca pelo progresso, pelo desenvolvimento, fato esse que pode ser constatado a partir do lançamento do principal programa dos dois governos do presidente Lula: o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007-2010), cuja gerente veio a se tornar a nova Presidente da República. Nesse sentido, tendo como justificativa o combate à pobreza, à miséria e à desigualdade, quem seria contra o progresso, o desenvolvimento? Ou melhor, na maioria das circunstâncias, quem ousa a se opor ao desenvolvimento? Como expõe Ribeiro (2012, p. 213):

> Desenvolvimento é um dos discursos mais inclusivos no senso comum e na literatura especializada. Sua importância para a organização de relações sociais, políticas e econômicas fez com que antropólogos o considerassem como "uma das ideias básicas da cultura europeia ocidental moderna" (DAHL; HJORT, 1984, p. 166), "algo como uma religião secular", inquestionada, já que "se opor a ela é uma heresia quase sempre severamente punida" (MAYBURY-LEWIS, 1990, p. 1).

Assim, tendo em vista a busca pelo desenvolvimento, o qual é associado a resultados positivos também na esfera social, o PAC foi implementado, sendo que já se encontra em sua segunda etapa, PAC 2 (2011-2014). E para impulsionar o crescimento econômico, sobretudo, levando-se em conta o perfil da economia brasileira, intenso no consumo de recursos energéticos, fez-se necessário expandir a oferta de energia, sendo que a região mais propícia à geração de energia hidrelétrica (a mais competitiva no Brasil) é a Amazônica, mesma região que concentra grande parcela da população indígena e de outros povos tradicionais do País, segmentos populacionais esses que passam a ser atingidos pelos Projetos de Grande Escala (PGE), como são caracterizadas as usinas hidrelétricas. Dentre os PGEs, a Usina de Belo Monte aparece como um caso emblemático.

No intuito da busca pelo desenvolvimento mediante maior dinamismo econômico, o industrialismo – segundo Giddens (1991), um dos vetores característicos da modernidade –, apresentava-se como a opção mais indicada. Todavia, os setores industriais mais dinâmicos, aqueles que agregam mais valor, são os setores em que os países ditos desenvolvidos se especializaram. Em outras palavras, o capital nacional teria de competir com o internacional. Diante desse obstáculo assaz desafiador, segundo a teoria do capitalismo associado e dependente desenvolvida por Florestan Fernandes (2005), o capital nacional preferiu se associar ao internacional em vez de ter de concorrer com ele, especializando-se, dessa forma, em setores a ele complementares, originando uma economia intensiva em consumo energético e com grande destaque para o setor agropecuário capitalista de grande escala.

Destarte, o que se viu no Brasil foi a expansão do capitalismo – outra instituição característica da modernidade – por territórios onde vigoravam outras relações sociais, ditas tradicionais. Com a expansão capitalista, verificou-se o que Giddens (1991) chamou de "desencaixe dos sistemas sociais"[2], com a ampliação do uso de "fichas simbólicas" (dinheiro) e de novos "sistemas peritos" (novas tecnologias, mecanização etc) nos territórios dos povos tradicionais e indígenas. Assim, novas teias de negócios, conectadas ao Sistema-Mundial, foram confeccionadas num "processo civilizatório" que passava a incluir tais territórios. Entretanto,

2 Deslocamento das relações sociais típicas de uma sociedade para ser introduzida em outra sociedade com relações sociais distintas das primeiras.

como será visto nos tópicos a seguir, a expansão capitalista não conseguiu assegurar a esses povos os **direitos** tão propalados pela ideologia moderna, como liberdade e igualdade, impedindo-os, não raro, involuntariamente, de prosseguirem com seus respectivos modo de vida, inclusive mediante o uso incontido da violência.

Considerando o exposto até aqui, o objetivo, doravante, deste trabalho, é apresentar dois casos emblemáticos de tensões e conflitos na expansão das instituições ditas modernas, pelo território brasileiro: a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte e a expansão agropecuária capitalista de larga escala.

III. Tensões e conflitos na expansão da modernidade I: o caso de Belo Monte

Sob a justificativa do interesse nacional ou da busca pelo bem-comum, que poderiam ser traduzidos na redução dos níveis de pobreza e miséria, a usina hidrelétrica de Belo Monte surge como uma das grandes soluções para permitir o crescimento econômico do País, cujo perfil se mostra intensivo no consumo de energia. Segundo Bermann (2012, p. 86):

> Devido a esse perfil do consumo de eletricidade, para cada incremento de uma unidade do PIB é necessário 1,3 unidade de energia elétrica (relação PIB/Consumo, denominada Elasticidade-Renda da Demanda de Eletricidade). Por seu turno, os países desenvolvidos apresentam uma relação inversa, com uma Elasticidade-Renda da Demanda de Eletricidade de 0,9 nos EUA ou 0,8 no Japão.

Esse perfil da economia brasileira, intensivo no uso de energia, tem, como contrapartida, acarretado importantes impactos ambientais e socioculturais negativos. Para além das louváveis justificativas de busca por melhores condições de vida que seriam proporcionadas pelo desenvolvimento, outros interesses, menos nobres, pressionam pela realização dos PGEs no setor energético, dentre os quais se destaca Belo Monte. Neste caso, no âmbito da *Dam Industry,* a realização do projeto envolve interesses de poderosos atores, como empreiteiras, indústrias de equipamentos, geradoras de energia, comercializadoras, bancos, setor industrial intensivo em consumo de energia, lideranças locais que podem se beneficiar com os projetos etc. Também são do interesse de governos e de trabalhadores que serão empregados no empreendimento.

Esses atores poderosos, que Ribeiro (2012) denomina de *outsiders,* muitas vezes planejam e determinam o futuro das comunidades atingidas pelos PGEs. Como no caso de Belo Monte, instaura-se um conflito de interesses: os dos *outsiders,* que objetivam a construção do empreendimento e a futura energia a ser gerada; e os das populações locais, quando buscam preservar a sua cultura

e determinar o seu próprio destino. Segundo a afirmação de Ribeiro (2012, p. 222), que pode ser estendida ao caso de Belo Monte:

> Antes da existência de um projeto de desenvolvimento, populações locais dificilmente poderiam conceber que seu destino era suscetível de ser sequestrado por um grupo organizado de pessoas. Planejamento – isto é, a determinação antecipada de como uma certa realidade será – implica a apropriação, por parte de *outsiders*, do poder das populações locais de serem sujeitas dos seus próprios destinos. De sujeitas de suas próprias vidas, essas populações se tornam sujeitas a elites técnicas prescientes.

Dado o poder dos *outsiders,* institui-se o **Paradigma da Adequação** (Zhouri, 2012): as obras se realizarão e as comunidades atingidas serão compensadas! Todavia, segundo essa autora, o planejamento do empreendimento é abstrato e realizado à revelia das concretas condições ecológicas e socioculturais que regem a vida nos lugares. Confia-se, com fundamento na gestão ambiental, que as populações atingidas serão compensadas mediante soluções técnicas e administrativas . No entanto, por exemplo, nos casos dos deslocamentos forçados, desconsideram-se os territórios como locais específicos, singulares, diferenciados. Não se leva em consideração que os territórios, por exemplo: i) possam guardar a memória que fortalece a tradição do grupo; ii) foram os lugares onde viveram os respectivos ancestrais; iii) abrigam determinadas espécies de plantas, inclusive medicinais, que já são conhecidas pela comunidade; e iv) possibilitam o *modus vivendi* abraçado pela comunidade *etc.*. Por esses e outros motivos, Baines (2012, p. 117) argumenta que:

> As ações "mitigadoras" e "compensatórias" propostas, de programa de saúde indígena, projeto de educação ambiental, o plano de melhoria das habitações indígenas, capacitação de professores indígenas, etc. são infinitamente aquém dos impactos trágicos e irreversíveis decorrentes da implantação de uma grande obra hidrelétrica.

De fato, as compensações às populações atingidas compõem um dos custos do empreendimento. Desse modo, da parte das empresas, há fortes incentivos para minimizá-los, subestimando-os. Assim, de acordo com Zhouri (2012), o teor dos Estudos de Impacto Ambiental e os Relatórios de Impacto no Meio Ambiente (EIA - RIMA), os quais são contratados pelas construtoras, tendem a desqualificar as demandas das comunidades prejudicadas, visto que os consultores elaboradores dos EIAS – RIMA cooptados pelo Paradigma da Adequação tendem a não inviabilizar o projeto, amparando-se no suposto conhecimento científico, o qual, como se sabe, não é neutro. O resultado de todo esse processo, conforme apresentado em Zhouri (2012, p. 60), é que:

> Muitas vezes, os direitos dos cidadãos são interpretados como defesa de "interesses" particulares passíveis de negociação. Dessa forma, os atingidos não são indenizados de forma justa, de maneira a reproduzir seu *modus vivendi*. Em geral, sofrem perdas materiais significativas, fato que se configura como verdadeira expropriação. Por meio de "jogos" de mediação, as

> perdas são "legalizadas" quando os atingidos, cansados de inúmeras reuniões e negociações, finalmente concordam com as propostas oferecidas (ZHOURI; LASCHEFSKI; PAIVA, 2005, p. 111).

Outro problema se refere à legitimidade das representações indígenas nas negociações quanto às compensações. Existem os indígenas que acreditam que irão tirar proveito com os empreendimentos e aqueles que são contrários à obra. Nesse contexto, a modernidade seduz mediante a oferta de seus bens de consumo. Sobre este ponto, Magalhães e Magalhães (2012, p. 31 e p. 34) criticam um plano de compensações implementado pela Fundação Nacional do Índio (Funai), intitulado Plano Emergencial, que constitui uma das condicionantes da obra de Belo Monte:

> (...) a Funai criou para os índios um mundo de mercadorias – intitulado Programa Emergencial – e, por meio dele, deslocou a atenção dos índios do questionamento sobre a barragem para o consumo – sem referência étnica, cultural, social, de tempo de contato, sem parâmetro. (...) neste Plano se incluem as chamadas "listas das necessidades" de cada aldeia, ao custo de R$ 30 mil/mês/aldeia. Isto é, cada aldeia pode fazer uma lista de mercadorias equivalente a este valor. (...) Na "liquidez" das mercadorias, sobem e descem[3] o rio em barcos e voadeiras, os quais a maioria mal sabe pilotar, seguidos de balsas amontoadas de colchões, televisores, roupas, sapatos, arroz, frango congelado e toda sorte de quinquilharias as quais parecem fora de lugar. Estão pelo chão das aldeias, boiando nos rios ou nas mãos de crianças a brincar.

Quanto à subestimativa dos impactos prejudiciais socioculturais e ambientais acarretados pela construção de usinas hidrelétricas, o caso da usina de Irapé, no Vale do Jequitinhonha, é bastante esclarecedor, podendo trazer importantes ensinamentos para a experiência de Belo Monte. O caso de Irapé, descrito em Zhouri, Oliveira e Laschefski (2012), evidencia como a construção de uma hidrelétrica pode alterar o modo de vida de uma população, neste exemplo, as vidas das populações ribeirinhas a jusante da barragem, as quais não foram consideradas nos estudos de impacto ambiental. O fato é que após a construção da barragem, a população notou a piora da qualidade da água. Mau cheiro da água, alergias na pele, ferrugem nas roupas lavadas no rio e recusa do gado a beber a água foram as evidências que levaram à constatação da imprópria qualidade da água. Para piorar a situação, nessa mesma época, as chapadas – onde o gado antes pastava num regime de uso comum do espaço e de onde também eram coletados frutos e outras plantas – passaram a ser ocupadas por florestas de eucalipto em regime de propriedade privada. Essa monocultura também teve como resultado a secagem das nascentes que corriam das chapadas, acentuando o problema de acesso à água.

Soma-se ao problema do acesso à água de boa qualidade outro prejuízo, o qual decorreria da alteração do ciclo hidrológico resultante do barramento do rio. Nesse caso, os ribeirinhos perderam as plantações que faziam nas vazantes, onde cultivavam, na época da estiagem, a horta que proporcio-

3 Nota de nossa autoria. O autor se refere aos indígenas.

nava a abóbora, a alface, a cenoura, o repolho, o quiabo, a cebola, o tomate, a batata, entre outros legumes e hortaliças fundamentais para complementar a dieta dos habitantes da comunidade e para alimentar a criação (porcos e galinhas). Todas as hortas se perdiam quando se abriam as comportas da barragem, dada a elevação repentina do nível do rio, que inundava as plantações. Dessa maneira, todo esse alimento que antes era obtido na "porta de casa" deixou de ser cultivado, passando a ter de ser comprado nos mercados, colocando em risco a segurança alimentar das populações atingidas. Assim, muitos ribeirinhos passaram a ter de vender a força de trabalho, muitas vezes tendo que se deslocar para localidades distantes, de modo a perceber o **dinheiro** necessário para custear a alimentação. Alterava-se, dessa forma, o modo de vida dessas populações, as quais passavam a se integrar nas relações capitalistas de produção.

Com Belo Monte, prevê-se que a população indígena deverá ser bastante atingida. Ocorre que o § 3º do art. 231 da Constituição Federal determina que as populações indígenas sejam ouvidas para a realização dos empreendimentos. No entanto, o que vários autores, como Zhouri (2012) e Bermann (2012), questionam, é a forma como é feita essa escuta. Segundo Zhouri (2012, p. 55), "as falas dos moradores atingidos são desqualificadas pelos membros de conselhos de meio ambiente como emocionais, verdadeiras "choramingas" daqueles que têm "interesses" a perder". Em resumo, com base nos interesses dos *outsiders* e no Paradigma da Adequação, as obras prosseguem, desconsiderando os direitos – tão caros à ideologia da modernidade, como abordado por Taylor (1997) e Dumont (2000) – dos povos indígenas, que tendem a ter seus modos de vida seriamente afetados, não tendo, de fato, a **"liberdade"** de viverem do modo como faziam antes.

IV. Tensões e conflitos na expansão da modernidade II: a expansão agropecuária capitalista de larga escala

Além dos PGEs, dentre os quais se destaca Belo Monte, a expansão agropecuária capitalista de larga escala na Amazônia, geralmente precedida da exploração ilegal da madeira, também tem ameaçado o modo de vida das populações indígenas e de outros povos tradicionais. Atualmente, a expansão da fronteira agropecuária para o Norte responde, em grande medida, às demandas do mercado internacional, visto que, conforme apresentado no Quadro I, tanto o "complexo soja" quanto as carnes são itens de grande relevo na pauta de exportação brasileira.

O avanço da fronteira agropecuária rumo à Amazônia, atingindo desde o sudoeste amazônico (Acre) até o Maranhão, resulta da escassez de terras no centro-sul do País, o que encarece o preço deste "fator de produção". Assim, no caso da soja, para se obter competitividade no mercado internacional, o preço da terra tem de ser baixo o bastante, de modo a compensar os custos de transporte e do

capital aplicado nas plantações (sementes transgênicas, fertilizantes, agrotóxicos[4], máquinas, tratores etc), sendo que as terras amazônicas, não raro ocupadas ilegalmente, apresentam esse atrativo.

Ao passar pelos cerrados do Centro-Oeste, com destaque para Mato Grosso, a expansão agropecuária, especialmente no tocante à monocultura da soja, proporcionou, e ainda proporciona, muitas divisas estrangeiras, contribuindo para o equilíbrio do balanço de pagamentos (relações com o setor externo), e, dessa forma, para a estabilidade macroeconômica. Por outro lado, segundo Porto Gonçalves (2004), a monocultura da soja infligiu gravíssimos impactos ambientais e socioculturais na região, alterando o modo de vida dos povos tradicionais, inclusive indígenas.

O referido autor expõe que anteriormente à expansão do agronegócio pelas chapadas dos cerrados, os grandes fazendeiros, que anteriormente ocupavam as terras com pecuária extensiva, permitiam que os camponeses coletassem frutos, resinas, ervas etc daqueles campos, os quais eram conhecidos como "gerais", devido ao uso comum das terras. Com a chegada do agronegócio, houve uma espécie de "cercamento" dessas terras, as quais foram adquiridas a preços baixos dos antigos fazendeiros pecuaristas ou, muitas vezes, por meio de grilagem das terras públicas. Além das chapadas, também os fundos dos vales – onde são construídas as residências dos camponeses – foram afetados, visto que a técnica de irrigação que captava a água nos lençóis freáticos das chapadas desperdiçava muita água devido à elevada evaporação, o que teve como resultado a redução da água que corria das nascentes nos fundos dos vales. Além disso, o uso intensivo de fertilizantes, herbicidas, pesticidas e fungicidas também poluiu o solo, o lençol freático e os rios, contaminando as águas e diminuindo o número de peixes, prejudicando a alimentação dos habitantes dessas regiões. Privados dos "gerais" e prejudicados nos fundos dos vales, ficava cada vez mais difícil subsistir nas condições anteriores.

A alteração do modo de vida das populações tradicionais afetadas pela expansão do agronegócio no cerrado torna-se ainda mais intensa na medida em que as técnicas utilizadas pela monocultura, como plantio direto e mecanização, empregam menos mão-de-obra[5]. Segundo Porto Gonçalves (2004), essa característica é acentuada com a utilização das sementes transgênicas, que passam a prescindir de pessoas para o controle das pragas, acarretando, todos esses fatores, nas palavras desse autor, uma "agricultura sem agricultores". Assim, um dos resultados dessa expansão agrícola foi o êxodo rural. Os camponeses e outros povos tradicionais foram obrigados a se urbanizar.

No que tange à Amazônia, a expansão da fronteira agropecuária foi amplamente fomentada pelo Estado. De acordo com Uhl e Almeida (1996), *apud* Lima e Pozzobon (2005), "A floresta representava 'desocupação', 'vazio demográfico' e subdesenvolvimento. A expressão legal desta concepção durante os anos de 1970 era a concessão de títulos sobre seis hectares para cada hectare de floresta desmatada". Com isso, nas palavras de Lima e Pozzobon (2005):

4 Os agrotóxicos também são conhecidos pelo eufemismo de "defensivos" agrícolas. Na verdade, atacam a nossa saúde, mas essa é outra discussão...

5 Porto Gonçalves (2004).

> (...) instalou-se um amplo processo de substituição ecológica, baseado no desmatamento e na formação de pastagens cultivadas.
>
> (...) O alto custo social da implantação desse processo é concretizado na expulsão, no massacre ou no deslocamento de grupos indígenas inteiros para reservas distantes do território de origem, no trabalho escravo, na expulsão de posseiros, na violência e nos conflitos pela posse da terra, resultantes da extrema concentração fundiária que se instalou na região (cf. Hall, 1991).

Lima e Pozzobon (2005) descrevem as estratégias utilizadas pelos madeireiros para conseguir a derrubada das florestas. Como será observado, também neste caso, além da violência, pode haver alianças com algumas lideranças locais, as quais podem se beneficiar, em prejuízo do restante da população.

> (...) os madeireiros mobilizam muito mais verbas [*do que os garimpeiros*]. Por isso também podem pagar capangas e matadores, que, se não chegam a praticar o genocídio, encarregam-se de eliminar indivíduos – índios ou não – que eventualmente resistam ao roubo de madeira nas áreas indígenas. Porém, o efeito social é semelhante ao do garimpo: cria-se um grupo privilegiado de lideranças cooptadas, enfraquecendo com isso o tecido social nativo e as instituições em que se funda a autonomia econômica e cultural do grupo.

Por meio dessas estratégias, através do desflorestamento, abriu-se o caminho para a expansão agropecuária de larga escala na Amazônia. Novamente, a ocorrência de desmatamentos e a utilização de fertilizantes, agrotóxicos, etc, impactaram no ecossistema da floresta tropical, alterando o ciclo hidrológico, a fauna, a flora, e poluindo nascentes, rios, lagos e igarapés, contaminando a água utilizada por indígenas e outros povos tradicionais, prejudicando inclusive a pesca. Além disso, como apontou Castro (2010), com o aumento do desmatamento e das pastagens, os bandos de animais migram para terras mais distantes, extinguindo uma das principais fontes de proteína animal para algumas tribos indígenas, modificando os padrões de consumo dessas populações, seus rituais das atividades de caça, casamentos, iniciação etc. Assim, de acordo com Castro (2010, p. 2):

> O processo de desenvolvimento econômico do Brasil foi, desde a colonização, se expandindo sobre as terras indígenas, quando não exterminando a população e tomando as terras, foram cercando-as de modo a torná-las verdadeiras "ilhas" de cultura e preservação ambiental.
>
> Diminuindo as alternativas de obtenção de alimento, portanto alterando a vida material do grupo, afeta consequentemente suas práticas sociais que dependem dessa base material; os índios em muitas aldeias são "forçados" a trabalhar. Criando gado ou plantando para os vizinhos num sistema de parceria.

A pressão externa exercida pela exploração de madeira e pela agricultura monocultora de larga escala sobre as terras indígenas e de outros povos tradicionais também põe em risco a biodiversidade e o conhecimento tradicional desses povos, o qual resulta de uma relação harmoniosa entre cultura e natureza. Trata-se de uma riqueza, em certa medida, ainda pouco explorada, em parte devido à hegemonia do conhecimento científico, o qual, frequentemente, não reconhece o de caráter tradicional.

No entanto, alguns organismos internacionais já perceberam a gravidade da questão e as perdas que poderão decorrer desse processo de pressão sobre essas terras e comunidades. Tendo isso em vista, conforme apontado por Cunha (2009, p, 318), consta do parágrafo 46 da introdução do Relatório Brundtland a seguinte menção, que sintetiza a problemática descrita neste trabalho:

> Povos indígenas e tribais precisarão de atenção especial diante das ameaças trazidas pelas forças do desenvolvimento econômico a seus modos de vida – modos de vida estes que podem oferecer às sociedades modernas muitas lições de manejo de recursos em complexos ecossistemas de floresta, montanhas e zonas áridas. Alguns destes povos estão ameaçados de virtual extinção por um desenvolvimento insensível e sobre o qual não possuem controle. Seus direitos tradicionais devem ser reconhecidos e deve ser-lhes dada voz decisória na formulação de políticas de desenvolvimento dos recursos em suas áreas.

Diante do exposto, infere-se que ao exercer sua função na divisão internacional do trabalho, moldada pelo Sistema-Mundial, a agropecuária capitalista de larga escala brasileira avançou sobre o ambiente das populações tradicionais e indígenas, frequentemente desrespeitando toda a sorte de direitos propalados pela ideologia da modernidade. Gravíssimos impactos ambientais, grilagem de terras com expulsão dos povos tradicionais, assassinatos, genocídios, outros tipos de violência, bem como o risco de comprometimento do conhecimento tradicional e da biodiversidade, são parte do legado da expansão da fronteira agropecuária capitalista para o Norte brasileiro.

V. Considerações Finais

O modelo de desenvolvimento adotado sacrificou as populações ditas tradicionais sob o manto da justificativa do desenvolvimento nacional, sendo que as instituições modernas parecem não ter conseguido estender suas benesses a esses povos. Inversamente, o que se constatou, em especial no caso da expansão da agricultura capitalista de larga escala, foi uma verdadeira guerra das instituições modernas contra as comunidades tradicionais, com massacres, genocídios etc. Nos casos descritos aqui, conclui-se que a imposição da mudança do *modus vivendi* foi uma imposição dos *outsiders,* que passaram a determinar os destinos daqueles povos. Resta agora o desafio de implementar um novo modelo de desenvolvimento, qualificado o bastante, de modo que essas comunidades também sejam agraciadas com as benesses da modernidade, sem terem de alterar, involuntariamente, os seus modo de vida.

VI. Referências Bibliográficas

BAINES, Stephen G. As usinas hidrelétricas na Amazônia: o indigenismo empresarial e a insustentabilidade de grandes hidrelétricas em Terras Indígenas. In**:** Zhouri, Andrea (org.). **Desenvolvimento, Reconhecimento de Direitos e Conflitos Territoriais.** Brasília, ABA, 2012.

BERMANN, Célio. Os projetos das mega-obras hidrelétricas na Amazônia: sociedade e ambiente frente à ação governamental. In**:** Zhouri, Andrea (org.). **Desenvolvimento, Reconhecimento de Direitos e Conflitos Territoriais.** Brasília, ABA, 2012.

CASTRO, Bernadete. Patrimônio Cultural e Território: povos indígenas do sudoeste amazônico. **26º Reunião Brasileira de Antropologia.** Porto Seguro, junho de 2009.

COSTA, Solange M. G. da. Expansão da soja na Amazônia: os conflitos sociais após a chegada da soja na região do Baixo Amazonas no Pará. **34º Encontro Anual da ANPOCS.** Belém, outubro de 2010.

CUNHA, Manuela Carneiro da. "Cultura" e cultura: conhecimentos tradicionais e direitos intelectuais. In: **Cultura com aspas.** São Paulo: Cosac Naify, 2009.

DUMONT, Louis. **O Individualismo: uma perspectiva antropológica da ideologia moderna.** Rio de Janeiro, Rocco, 2000.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica .** São Paulo, Globo, 2005.

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade.** São Paulo, Unesp, 1991.

LIMA, Deborah e POZZOBON, Jorge. Amazônia socioambiental. Sustentabilidade ecológica e diversidade social. **Estudos Avançados, vol. 19, n. 54,** São Paulo, maio-agosto de 2005.

MAGALHÃES, Antonio C. e MAGALHÃES, Sonia B. Um canto fúnebre em Altamira: Os povos indígenas e alguns dos primeiros efeitos da barragem de Belo Monte. In**:** Zhouri, Andrea (org.). **Desenvolvimento, Reconhecimento de Direitos e Conflitos Territoriais.** Brasília, ABA, 2012.

OLIVEIRA, Adalberto L. R. de. Projetos de desenvolvimento, mudanças socioambientais e povos indígenas no Centro-Sul do Maranhão. **27º Reunião Brasileira de Antropologia.** Belém, agosto de 2010.

PORTO GONÇALVES, Carlos W. Geografia da Riqueza, Fome e Meio Ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário / agrícola de uso dos recursos naturais. **Interthesis**, Florianópolis, 2004.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. In: **Zhouri, Andrea (org.). Desenvolvimento, Reconhecimento de Direitos e Conflitos Territoriais.** Brasília, ABA, 2012.

TAYLOR, Charles. **As Fontes do** *Self:* **a construção da identidade moderna.** Loyola, 1997.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo Histórico & Civilização Capitalista.** Rio de Janeiro, Contraponto, 2001.

……*The world-system analysis: an introduction***.** Durham/ London: Duke University Press, 2004.

ZHOURI, Andréa. Belo Monte: crise do sistema ambiental e da democracia. In: Zhouri, Andrea (org.). **Desenvolvimento, Reconhecimento de Direitos e Conflitos Territoriais.** Brasília, ABA, 2012.

ZHOURI, Andréa; OLIVEIRA, Raquel; e LASCHEFSKI, Klemens. A supressão da vazante e o início do vazio: água e "insegurança administrada" no Vale do Jequitinhonha-MG. In: Zhouri, Andrea (org.). **Desenvolvimento, Reconhecimento de Direitos e Conflitos Territoriais.** Brasília, ABA, 2012.

Artigo

O PAC e o Pacto Federativo[1]

PAC and The Federative Pact

RBPO
REVISTA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Otávio Gondim Pereira da Costa <gondim73@gmail.com>
Analista de Planejamento e Orçamento. Empresa Brasileira de Logística. Ministério dos Transportes. Brasília, Brasil

Recebido 30-out-13 **Aceito** 01-nov-13

Resumo Dentre as metas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) consta a de reduzir as desigualdades regionais. Com essa premissa como referencial, procedeu-se a estudo de caso visando a aferir o impacto potencial dos empreendimentos em cada Unidade da Federação (UF). Para tanto, buscou-se a série histórica de empenhos orçamentários desde a iniciativa predecessora do PAC, o Projeto-Piloto de Investimentos (PPI), a distribuição dos valores entre as UFs e a sua correção monetária até dezembro de 2012. Os recursos empregados por Estado foram, então, divididos pela população respectiva e confrontados com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Em virtude da concentração significativa de investimentos em infraestrutura rodoviária na carteira do PAC, trabalho análogo foi realizado em relação à Subfunção Transporte Rodoviário, nesse caso, ponderando-se os dispêndios em relação à extensão da malha rodoviária sob jurisdição federal em cada UF. O que se depreendeu sob esse critério particular é que o PAC não constitui solução definitiva para minorar as assimetrias inter-regionais. Ao contrário, reproduz modelo tradicional de concentração de investimentos em áreas consolidadas. Na sua esteira, o horizonte desvela desafios auspiciosos para a coordenação federativa.

Palavras-chave Programa de Aceleração do Crescimento. Desenvolvimento Regional. Investimentos. Estados.

Abstract *Among the goals of the Growth Acceleration Program (PAC, in Portuguese) there is the reduction of regional inequalities. With this premise as a reference, this case study aimed to assess the potential impact of the projects in each State of Federation. Therefore, it presented the historical series of budget expenditures of the PAC predecessor initiative, the Pilot Project of Investments, the territorial distribution of values and its restatement by December 2012. The resources expended in each State were then divided by the respective population and confronted with the Human Development Index. Due to the significant concentration of investments in road*

1 Artigo baseado em monografia para conclusão de curso de Pós-graduação em Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal, defendida em setembro de 2013 junto à Escola Superior Aberta do Brasil.

infrastructure in the PAC portfolio, analogous work was carried out with the Subfunction Road Transportation, in such case by weighing the expenditures in relation to the extension of the road network under federal jurisdiction in each State. What it was possible to deduce, under this particular criterion, is that the PAC is not the ultimate solution to reduce inter-regional disparities. Rather, it reproduces traditional model of investments concentration in consolidated areas. The horizon reveals auspicious challenges for federal coordination.

Keywords *Growth Acceleration Program. Regional Development. Investments. States.*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a relação entre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), motriz das políticas desenvolvimentistas do Governo Federal desde o seu nascedouro em janeiro de 2007, e a promoção do desenvolvimento integrado no território, com o propósito de reduzir as assimetrias inter-regionais. Para tanto, foi considerado o conjunto dos empreendimentos constantes na carteira de projetos do PAC.

A oportunidade da exploração assenta-se em um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expresso no art. 3º, III, da Constituição Federal, qual seja o de reduzir as desigualdades regionais. No momento de reconquista democrática, uma das preocupações que conduziram os esforços do constituinte original foi a convergência estrutural entre as Unidades da Federação (UF), em contraponto ao excessivo centralismo que acentuou iniquidades, característico do regime de exceção que precedeu a feitura da Carta Cidadã.

Não por outra razão, o art. 165, § 7º, da Lei Maior estabelece como uma das funções dos orçamentos fiscal e de investimentos das empresas estatais federais "reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critérios populacionais". Na mesma direção, a repartição do produto da arrecadação de tributos de competência da União, pelos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), obedece, entre os seus critérios, à necessidade de superação de hiatos socioeconômicos.

De forma ainda mais acintosa, a Lei Maior reconheceu como hipossuficientes as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, prevendo outros instrumentos de fomento até mesmo para projetos de investimentos privados, ao reservar para tanto três por cento do fruto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. Logo, esteado em diversos dispositivos basilares da República, preciso está que o pacto federativo impõe que se busque suplantar deficiências socioeconômicas de UFs que apresentam condições menos favoráveis à qualidade de vida da população.

Chega-se, pois, à opção pela avaliação a partir do impacto dos investimentos. Literatura especializada aponta para uma relação direta entre o crescimento econômico, medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), e o reinvestimento da renda gerada em um país em um dado exercício, mensurado pela Taxa

de Formação Bruta de Capital Fixo (TFBCF). A correlação entre investimento e desenvolvimento, inclusive, serviu de argumento para o País negociar com o Fundo Monetário Internacional (FMI) autorização para contabilizar à parte do resultado primário gastos relacionados com determinados investimentos públicos, quando era signatário de acordo de empréstimo junto àquele organismo multilateral.

Não obstante a expectativa de efeito positivo sobre a renda, é de se observar a timidez no fomento público ao investimento. Gobetti (2009) recorre a dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEAData) para asseverar que o investimento público efetivo no Brasil, de todos os entes, alcançou R$ 67,3 bilhões em 2008, ou 2,33% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no exercício. Tomando também os investimentos das empresas públicas federais (desconsideradas, pois, as estaduais e municipais), o montante é de R$ 109,9 bilhões, ou meros 3,80% do PIB.

Considerando que a carga tributária alcançou 36,27% em 2012, e dados preliminares, pendentes de confirmação (dados estatísticos de entes subnacionais são menos disponíveis), apontam para investimentos fiscais inferiores a 2,40% do PIB no mesmo exercício, tem-se clareza de que há transferência de recursos das famílias e empresas para custear despesas correntes do Poder Público (GOBETTI, 2009). A constatação não traz em si qualquer valoração, posto que as políticas públicas reconhecidas pela sociedade como essenciais são intensivas em trabalho, como as de atendimento em saúde e desenvolvimento da educação.

Por sua vez, as políticas distributivas, menos intensivas em capital, têm o condão de fomentar o consumo das famílias, o que exerce poder multiplicador sobre a renda, conforme referenda o multiplicador keynesiano. Logo, políticas como a transferência compensatória de renda por meio do Bolsa-Família ou a recuperação do poder de compra do salário mínimo têm o desafio primeiro de reduzir as desigualdades sociais, mas também contribuem marginalmente para fomentar a economia, campo de atuação da função estabilizadora, na acepção clássica.

Sem adentrar divagações que apenas tangenciam o objeto da exploração em curso, é oportuno delinear sinteticamente o modelo consagrado de John Maynard Keynes sobre a oportunidade de intervenção do Estado como agente de atenuação anticíclica na economia. Quando esta combina recessão (subemprego de recursos) com estabilidade de preços (com subemprego, não há razão aparente para elevação de preços em resposta ao aquecimento da demanda por bens) e curto prazo (sem possibilidade de alterações substanciais no estoque de fatores de produção), o aumento de gastos pelo Estado ou a redução de tributos aumentaria a liquidez e elevaria a demanda agregada.

Neste trabalho, não será abordada a armadilha de liquidez ou os efeitos da importação e da exportação em mercados abertos. Apenas é necessário que se tenha noção do efeito multiplicador dos esforços governamentais (despesas) sobre a renda. O gasto transfere recursos para vários elos da cadeia produtiva e para novas cadeias de consumo. A isso se dá o nome de multiplicador keynesiano

da renda, condicionado a algumas variáveis, como o nível de consumo autônomo e a tributação sobre a renda e o consumo.

Haalvemo (1945) demonstrou, por meio do Teorema do Orçamento Equilibrado, que o adicional de gasto do Governo, financiado por igual aumento na tributação, não mantém a renda constante, conforme se poderia supor. Ao invés disso, a renda aumenta na mesma proporção do gasto, já que parte dos recursos retirados das famílias e das empresas não iria para o consumo ou para o investimento, mas para a poupança. Portanto, o multiplicador keynesiano nas transferências de renda surte menor efeito do que o associado aos investimentos governamentais. Naturalmente, desde que não se ultrapasse o vértice da Curva de Laffer, ou seja, desde que a tributação não seja tamanha que desestimule a produção (DA COSTA, 2010).

Diante de sinais de esgarçamento da política pública centrada no consumo, inflige-se redirecionamento para o investimento direto, público e privado. Neste contexto, ao se acolher a relação direta entre a TFBCF e a evolução do PIB, com desenvolvimento econômico efetivo e, por corolário, potencial para redução das disparidades infranacionais, recomenda-se inversões de capital nas estruturas produtivas e de serviços.

Nessa toada, o Estado participa de duas formas principais: a primeira delas é pelo não muito claro financiamento direto à produção, por meio dos bancos de desenvolvimento. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem sido beneficiado com sucessivos aportes do Tesouro Nacional por meio da edição de medidas provisórias. A disponibilidade adicional é aplicada em créditos subsidiados para empresas selecionadas por avaliação de capacidade de crédito interna à instituição financeira, sem as amarras que orientam os gastos públicos em direção de interesses coletivos, como os debates legislativos, foro das convergências plurais.

Dada a obscuridade dos instrumentos e a dificuldade de acesso a relatórios gerenciais, menos afetos à visibilidade que confere eficácia a atos públicos ordinários, avaliação mais clara repousa sobre a segunda forma principal de intervenção estatal: os investimentos públicos diretos.

Excetuados do cálculo do resultado primário, por força do acordo original com o FMI, e também ressalvados de limitação ao empenho e à movimentação financeira nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO), o foco deve recair sobre os empreendimentos do PAC. Sobre estes, tem-se presunção de mérito e, por conseguinte, garantia de fluxo de recursos condizente com o andamento dos projetos. Isso confere previsibilidade, elemento essencial para se promover avaliação de retorno econômico, social e ambiental, inclusive sobre o aproveitamento de oportunidades regionais, foco do corrente trabalho.

Essa foi, pois, a motivação para a investigação retratada.

2 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

A experiência internacional confirma que quanto maior o investimento, maior tende a ser o crescimento de uma economia. Essa relação direta foi demonstrada por Delong e Summers (1990). No caso brasileiro, o comportamento foi confirmado empiricamente ao longo das últimas quatro décadas. Em 1973, durante o Milagre Econômico, o Brasil ampliou os investimentos internos em mais de 20% e observou o PIB expandir em 14%. Por sua vez, a década seguinte foi marcada pela desaceleração nos investimentos e no PIB, que decresceu em 1981 e 1983 e se manteve estável em 1988.

Coutinho *et alii* (2007) ressaltaram que "uma das grandes dificuldades da economia brasileira tem sido sustentar os processos de expansão do investimento". Para suportar as suas conclusões, a equipe de pesquisadores do BNDES apresentou o Gráfico 1, que dispõe dados do IPEAData que denotam a evolução do PIB e dos investimentos no Brasil. Os articulistas, então, alertaram que a taxa de crescimento do investimento na economia brasileira foi de apenas 2,3% ao ano entre 1996 e 2005.

De se notar que, durante os 25 anos analisados, foi observada similar relação entre a variação nos investimentos e o nível de atividade econômica, ainda que este geralmente tenha se mostrado menos elástico em relação àquela. E se os investimentos gerais têm correlação direta com o nível de atividade econômica do País, estudos coordenados pelo Banco Mundial ressaltam que essa propriedade é mais acentuada nos investimentos em infraestrutura.

Em comparação internacional, Calderón e Servén (2004) atribuíram um terço da defasagem entre o crescimento da América Latina e da Ásia ao menor investimento em infraestrutura que se verifica naquela. Os autores observaram que os baixos níveis de investimento poderiam inclusive contribuir para desacelerar a economia e, portanto, para elevar a relação dívida pública/PIB. Logo, seria justificável uma meta de superávit primário menor no curto prazo, ou até mesmo um déficit para enfrentar situação de desaquecimento econômico, com vistas a uma política fiscal mais sustentável em médio prazo.

Contudo, o esforço necessário esbarra na escassez de recursos. A crise fiscal do Estado contemporâneo, aliada às garantias sociais asseguradas na Constituição Federal, tem reservado pouco espaço para a expansão dos investimentos, em contraponto com aumentos continuados nas despesas de custeio. Segundo Araújo, Baumann e Ferreira (2010), com base em dados da World Development Indicators (WDI), a TFBCF no Brasil, entre 2000 e 2008, foi de 16,72% do PIB, a menor entre os BRICs. No mesmo período, a Rússia investiu 18,87%, a Índia, 28,40% e a China, 38,94%, o que auxilia na explicação das projeções de crescimento mais favoráveis aos parceiros asiáticos.

Nesse quadro de contenção fiscal, uma oportunidade se apresentou para o Brasil em 2004. Em meio à negociação para revisão do acordo de empréstimo que mantinha com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o País obteve do organismo financiador licença para dar tratamento diferenciado no cálculo do resultado primário a determinados investimentos que apresentassem expectativa de

retorno fiscal de médio prazo. Pela negociação, a partir dos Orçamentos da União para 2005, o valor das despesas executadas com a implantação dos projetos selecionados poderia ser reduzido da meta nacional para o resultado primário.

O pressuposto era de que determinados investimentos contribuiriam para, em poucos anos de operação, aumentar a arrecadação ou reduzir despesas públicas. Portanto, o sacrifício do resultado fiscal em um dado momento levaria a maior capacidade de administração da dívida adiante. E era disso que tratava o acordo com o FMI: que o País adotasse práticas fiscais consistentes, que não apenas não ampliassem as necessidades de financiamento do setor público, mas também permitissem traçar horizonte de médio prazo para resgate dos compromissos junto aos organismos financeiros multilaterais, e também garantissem boa relação entre risco e remuneração da dívida mobiliária.

Assim surgiu o Projeto-piloto de Investimentos (PPI), classificado nos Orçamentos da União como Resultado Primário 3 (RP 3), distinguindo-o dos demais dispêndios. O PPI previu investimentos equivalentes a 0,15 % do PIB por ano, valor estimado em cerca de R$ 10 bilhões para o período de 2005 a 2007. A decisão por ampliar o espaço para os investimentos, na contramão das restrições fiscais, conduziu a processo seletivo que priorizou projetos destinados à eliminação de gargalos de infraestrutura, especialmente de transportes. Inicialmente, foram selecionados 104 projetos, aos quais já estavam alocados R$ 448,3 milhões de recursos com impacto primário (RP 2). A estes foram acrescidos inicialmente outros R$ 2,8 bilhões em recursos do PPI (RP 3), totalizando R$ 3,3 bilhões no lançamento (SPI, 2007).

Quando o Brasil rescindiu o acordo de empréstimo com o FMI, foram incorporados elementos socioeconômicos e ambientais à apreciação de viabilidade, sem retorno fiscal direto. Outro aspecto evidenciado na avaliação passou a ser a motivação política, que também orienta decisões públicas. Não se há de olvidar que quando as políticas públicas desconsiderarem a arena de decisão apresentam falha no desenho e se tornam inaplicáveis.

Nesse talante, apresenta-se a redução das desigualdades regionais. Para promovê-la, a Lei Maior estabelece (art. 165, § 7°) que sejam usados recursos dos orçamentos fiscal e de investimento das empresas estatais. Logo, ainda que um projeto apresente a maior taxa de interesse entre as alternativas consideradas, o pacto federativo poderá considerar um custo de oportunidade política e eleger outro projeto. O que se deve considerar são critérios para auxiliar na decisão por projetos com nexo político, com valoração de aspectos para a consolidação de novas fronteiras de produção agrícola e mineral, desenvolvimento de novas vocações de interesse regional, integração interamericana ou resgate de zonas deprimidas.

Estabelecidas as premissas técnicas que nortearam a composição da carteira de empreendimentos, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) surgiu de suas bases, não mais como um piloto com recursos exclusivamente fiscais e nem tampouco restrito a parcela tão reduzida da Receita Cor-

rente Líquida da União[2]. Cumpre destacar que "reduzir as desigualdades regionais" figurou entre os quatro compromissos arrolados para a implantação da infraestrutura, conforme material divulgado para a imprensa durante o lançamento do PAC em 22 de janeiro de 2007. Logo, a mensagem política observou o objetivo republicano de integração regional no tocante à infraestrutura.

Para avaliar o seu alcance, torna-se oportuno, inicialmente, apontar para a composição da carteira de investimentos, desde a primeira edição do programa, ainda durante o governo do mandatário anterior, até o chamado PAC II, com vigência entre 2011 e 2014. O critério mais resoluto para diagnosticar as áreas de concentração do PAC é considerar os gastos discricionários que receberam tratamento primário diferenciado, identificados, desde a criação do Projeto-Piloto de Investimentos, como Resultado Primário 3 (RP 3).

Outra decisão do trabalho foi relativa a que estágio da despesa considerar para caracterizar a execução. A Lei nº 4.320, de 1964, disciplina três estágios da despesa entre os arts. 58 e 70: empenho, liquidação e pagamento. Primeiro estágio da despesa, para Giacomoni (2008, p. 301), o empenho cumpre outras finalidades que não somente a de garantir contraprestação ao contratado pelo poder público. Para o autor, "ele é o principal instrumento com que conta a administração pública para acompanhar e controlar a execução dos seus orçamentos". Por encontrar respaldo na doutrina, a escolha foi por considerar a despesas na fase do empenho.

De se notar que qualquer classificação representa perda de acuidade sobre o universo, e aqui não seria diverso. Quando da não execução, cancela-se o empenho, revertendo-se o saldo para novos usos. Entretanto, quando o empenho é cancelado após o final do exercício a que se refere (na execução de restos a pagar), o valor não é revertido no ano do orçamento a que se refere.

Isso seria de somenos importância caso os valores inscritos em restos a pagar (RAP) de um exercício para o outro representassem exceção, em observância aos preceitos legais e ao princípio da anualidade orçamentária. Infelizmente, a escalada do volume de RAP não permite concluí-lo de forma tão inconteste. Em 2012, foram R$ 36,9 bilhões inscritos em RAP de RP 3 (PAC), dos quais apenas R$ 18,8 bilhões foram pagos, pressionando a capacidade de pagamento também em 2013.

Considerar os valores pagos, contudo, também traria distorções, pois constam como pagos os valores transferidos voluntariamente para os entes subnacionais (convênios e instrumentos congêneres), que poderão ser devolvidos em exercício futuro em caso de não-execução (por falta de licenciamento, inação do gestor, ocorrência de licitações vazias ou fracassadas) ou glosa de despesa após prestação de contas. Portanto, não obstantes as limitações ma-

2 Previsão de investimentos em Logística da ordem de R$ 13,4 bilhões apenas no primeiro ano, dos quais R$ 8,1 bilhões em transporte rodoviário.

peadas, optou-se pelo volume de empenhos, até por sinalizar o grau de preocupação do Governo Federal com a equidade regional na sua decisão pelos investimentos.

Assim, foram considerados os valores empenhados em RP 3, do orçamento fiscal (e da seguridade social), de 2005 a 2012, classificando-os por função, "o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público", segundo definição no art. 1º, § 1º, da Portaria MPOG nº 42, de 1999. Para análise mais acurada, os valores foram corrigidos até dezembro de 2012, com o emprego do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Como os empenhos ocorrem dispersos ao longo do ano, adotou-se média aritmética da inflação no ano de referência com a do ano seguinte. Em relação a 2012, considerou-se a metade do índice como pressuposto à atualização dos valores até a virada para 2013.

A Tabela 1, pois, dispõe sobre os índices de correção monetária e os números-índice acumulados para atualização dos valores anuais até dezembro de 2012. E a Tabela 2 resulta do emprego do número-índice acumulado para correção monetária sobre os valores históricos dos empenhos em RP 3.

A conclusão mais notória a que se chega é sobre a concentração de esforços na área de transportes, que correspondeu a mais da metade dos empenhos emitidos. Outros 18,3% corresponderam a empenhos na função Encargos Especiais, que, na definição de Albuquerque, Medeiros e Feijó (2013, p. 243), são "despesas em relação às quais não se possam associar um bem ou um serviço a serem gerados no processo produtivo corrente". Sob este prisma, é capital a importância do setor de transportes, e ela foi levada em consideração na distribuição territorial dos investimentos do PAC, disposto no tópico seguinte.

Tabela 1: Índices de Correção Monetária - 2005 a 2012

Índices para Correção Monetária dos Valores Empenhados								
Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IPCA	5,69000	3,14000	4,46000	5,90000	4,31000	5,91000	6,50000	5,84000
Média de 2 anos	4,41500	3,80000	5,18000	5,10500	5,11000	6,20500	6,17000	2,92000
Número-Índice Acumulado	1,46153	1,39973	1,34849	1,28208	1,21981	1,16050	1,09270	1,02920

Fonte Primária: IBGE (*in* http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipca-inpc_201306_1.shtm); elaboração própria (2013).

Tabela 2: Valores Atualizados para Dezembro de 2012 dos Empenhos em RP 3, por Função - 2005 a 2012 - R$ Mil

Atualização Monetária dos Empenhos Orçamentários do PPI e PAC										
Função	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado	%
Administra-ção	329.672,86	323.571,92	0,00	0,00	0,00	0,00	186.587,59	10.442,09	850.274,47	0,49
Agricultura	77.243,94	77.541,28	497.854,50	492.787,37	522.237,92	452.254,59	427.665,45	340.626,53	2.888.211,59	1,68
Ciência e Tecnologia	21.922,93	17.064,87	11.495,42	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	50.483,22	0,03
Comércio e Serviços	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	250.819,15	0,00	250.819,15	0,15
Cultura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	305.824,71	305.824,71	0,18
Defesa Nacio-nal	0,00	0,00	290.073,29	100.001,97	0,00	0,00	0,00	823.360,00	1.213.435,26	0,70
Educação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.497.573,58	2.930.590,76	4.428.164,34	2,57
Encargos Especiais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.752.165,23	12.085.212,01	11.646.427,20	31.483.804,44	18,26
Energia	66.866,02	62.987,88	74.970,28	0,00	35.658,12	163.633,00	59.606,78	46.390,29	510.112,37	0,30
Gestão Ambiental	6.109,19	0,00	1.768.358,43	2.948.587,46	2.450.252,81	2.296.121,78	1.501.737,59	2.127.517,61	13.098.684,88	7,60
Habitação	0,00	0,00	282.917,66	0,00	793.341,64	185.795,41	544.466,52	568.636,53	2.375.157,75	1,38
Indústria	3.799,97	0,00	29.988,39	0,00	0,00	136.839,22	167.726,00	165.568,32	503.921,90	0,29
Organização Agrária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	231.036,02	1.294.993,77	1.526.029,79	0,89
Saneamento	0,00	0,00	66.901,88	1.203.413,55	3.012.684,63	2.002.699,59	1.801.174,72	2.724.040,60	10.810.914,97	6,27
Saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	315.070,23	1.005.604,15	1.895.963,92	1.895.555,92	5.112.194,22	2,96
Segurança Pública	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	93.657,20	93.657,20	0,05
Transporte	4.065.806,12	3.139.386,53	8.615.961,89	10.418.360,17	12.059.408,26	17.393.355,81	15.857.257,51	15.303.551,10	86.853.087,39	50,37
Urbanismo	582.555,80	505.163,30	489.291,15	437.386,08	546.816,11	2.921.830,39	2.462.095,52	2.119.732,11	10.064.870,46	5,84
TOTAL	5.153.976,84	4.125.715,79	12.127.812,87	15.600.536,61	19.735.469,73	34.310.299,18	38.968.922,35	42.396.914,75	172.419.648,12	100,00

Fonte dos Dados Primários: SIAFI/Siga Brasil; elaboração própria (2013)

3 A DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DO PAC

A localização geográfica dos empreendimentos do PAC esbarra em um problema não exclusivo do Programa: a baixa regionalização das dotações orçamentárias. A esse respeito, ao analisar as leis orçamentárias de 2001 a 2008, Pinto (2008, p. 42) destacou que 80,7% dos recursos foram alocados para aplicação nacional. Logo, menos de uma quinta parte do orçamento efetivamente foi destinada a macrorregiões ou unidades federativas específicas, o que assaca do Poder Legislativo e da sociedade a prerrogativa por avaliar *ex-ante* o compromisso governamental com a redução das desigualdades inter-regionais, para tanto empregando recursos fiscais (art. 3º, III, c/c art. 167, § 7º, da CF).

De qualquer sorte, a carteira do PAC é composta majoritariamente por investimentos de infraestrutura, e estes são localizados. Só é possível fazer uma intervenção em uma rodovia na área que caracteriza o seu traçado e faixa de domínio, e uma hidrelétrica só é implantada onde os cursos d'água são acidentados e com vazão suficiente para impulsionar as turbinas geradoras. Nesse compasso, procedeu-se à identificação do localizador de todas as dotações em RP 3 em que houve empenho de 2005 a 2012.

Assim foi estruturada a Tabela 3, identificando-se o localizador das dotações em que houve empenho em RP 3 e acumulando-se os valores desde 2005. E, de fato, constatou-se que, pelo perfil dos gastos do PAC, a localização dos empreendimentos é mais precisa do que a das despesas ordinárias. Não obstante, 36,92% dos recursos (ou R$ 55,5 bilhões em 8 anos) ainda foram alocados no subtítulo Nacional. Considerando, também, os localizadores associados às macrorregiões, o montante é de R$ 65 bilhões, em valores históricos.

Entendeu-se, pois, oportuno buscar a identificação dos beneficiários das despesas financiadas com as dotações com localização nacional ou macrorregional. Nesse interim, uma limitação ferramental demandou outra opção para o alcance do propósito do trabalho. O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) adota campo-texto na identificação do objeto do gasto. Logo, são dados que não são passíveis de classificação e sistematização, nem sobre os processos a que se referem, nem sobre a área temática, o tipo de objeto ou a localização do gasto.

Tabela 3: Evolução dos Empenhos em RP 3, por Localizador dos Gastos - 2005 a 2012 - R$ Mil

Identificação do Localizador das Dotações com Empenho em RP 3										
UF	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado	%
AC	0,00	63.500,00	102.612,33	213.931,81	363.084,70	421.229,90	242.207,05	143.698,01	1.550.263,80	1,03
AL	0,00	0,00	178.042,40	189.732,88	202.402,42	453.652,54	619.687,99	659.870,12	2.303.388,35	1,53
AM	0,00	0,00	90.011,45	348.167,82	285.037,66	400.400,83	123.154,77	174.951,36	1.421.723,89	0,95
AP	0,00	0,00	61.859,17	82.269,45	53.222,83	124.414,78	209.865,92	90.873,10	622.505,25	0,41
BA	227.590,30	207.731,38	513.314,75	715.001,30	760.445,93	1.714.415,67	1.370.935,73	1.108.228,25	6.617.663,31	4,40
CE	232.108,22	168.044,20	235.537,54	437.548,81	422.375,00	867.023,94	698.928,18	812.660,49	3.874.226,37	2,58
CO	0,00	0,00	68,98	18.200,00	117.575,47	5.437,23	30.971,47	258.943,66	431.196,81	0,29
DF	54.225,00	25.220,33	7.545,80	49.664,94	24.098,62	26.271,83	31.271,62	31.882,78	250.180,91	0,17
ES	12.317,18	2.947,79	21.133,32	94.954,81	91.861,52	125.956,73	206.935,19	221.123,75	777.230,28	0,52
GO	176.640,28	239.712,09	394.433,25	459.139,14	710.631,84	1.295.770,59	1.511.783,27	1.762.276,55	6.550.387,00	4,36
MA	7.000,00	5.176,15	219.661,28	226.856,43	328.626,39	590.403,88	660.963,46	459.886,75	2.498.574,33	1,66
MG	804.413,44	363.227,97	759.018,29	975.869,48	976.448,84	2.255.885,26	2.163.415,19	1.368.288,67	9.666.567,13	6,43
MS	133.383,24	75.276,33	277.006,21	258.814,48	330.174,74	589.233,39	441.231,37	295.938,46	2.401.058,22	1,60
MT	47.072,55	57.897,27	192.914,16	538.841,47	532.685,65	925.618,92	647.332,81	646.619,06	3.588.981,88	2,39
NA	390.863,01	347.585,26	1.309.029,62	1.186.373,34	3.325.389,25	10.153.946,51	17.416.546,37	21.342.269,02	55.472.002,37	36,92
NE	0,00	0,00	279.902,00	1.055.868,59	1.329.119,78	1.087.695,20	777.635,49	2.012.905,21	6.543.126,27	4,36
NO	0,00	0,00	0,00	0,00	78.469,37	25.117,94	42.482,83	249.600,60	395.670,73	0,26
PA	0,00	0,00	303.327,79	520.348,89	818.702,11	748.529,16	958.267,03	764.527,22	4.113.702,20	2,74
PB	55.993,43	108.735,01	279.513,78	350.525,32	303.263,53	211.770,95	186.611,90	320.978,65	1.817.392,56	1,21
PE	91.174,58	196.145,06	592.306,92	611.689,28	643.988,10	803.937,10	695.168,56	693.981,82	4.328.391,43	2,88
PI	12.459,29	20.701,23	196.892,70	173.842,85	257.882,90	321.745,43	259.045,86	303.019,09	1.545.589,34	1,03
PR	69.697,06	30.916,99	120.995,71	186.662,03	179.009,41	328.500,92	401.640,03	335.906,02	1.653.328,18	1,10
RJ	59.273,85	72.573,54	283.859,92	291.228,55	602.255,47	1.219.167,58	902.302,52	747.814,86	4.178.476,30	2,78
RN	41.350,32	107.199,05	201.608,04	178.896,84	225.543,72	256.917,07	300.072,26	291.668,78	1.603.256,09	1,07
RO	33.876,12	2.988,81	39.445,92	62.851,93	174.657,06	453.185,32	511.576,86	436.691,49	1.715.273,51	1,14
RR	0,00	0,00	6.636,67	127.797,47	86.228,69	248.134,55	227.394,99	202.389,99	898.582,36	0,60
RS	231.893,34	232.988,79	294.978,43	1.037.558,75	1.112.737,92	1.545.268,57	1.372.860,66	1.362.638,07	7.190.924,53	4,79
SC	364.574,65	250.988,40	662.171,65	769.597,94	154.716,87	608.747,64	661.216,67	779.403,49	4.251.417,32	2,83
SD	62.000,00	0,00	0,00	0,00	248.265,66	29.785,52	187.710,50	1.530.782,38	2.058.544,07	1,37
SE	19.238,92	0,00	100.581,59	120.147,04	176.555,81	219.924,93	305.190,71	243.768,60	1.185.407,59	0,79
SL	0,00	0,00	0,00	0,00	38.149,40	22.923,60	81.038,64	470.136,98	612.248,62	0,41
SP	98.166,02	129.650,24	438.611,19	581.417,65	713.882,10	1.181.476,46	1.248.798,12	902.771,27	5.294.773,05	3,52
TO	301.117,69	238.300,93	830.616,06	304.379,04	511.704,90	302.514,38	168.667,93	167.553,97	2.824.854,89	1,88
TOTAL	**3.526.428,47**	**2.947.506,80**	**8.993.636,91**	**12.168.178,34**	**16.179.193,66**	**29.565.004,32**	**35.662.911,93**	**41.194.048,53**	**150.236.908,96**	**100,00**

Fonte dos Dados Primários: SIAFI/SIOP/Siga Brasil; elaboração própria (2013)

A solução adotada passou pela utilização do *Data Wharehouse* do Senado Federal, o Siga Brasil. Por meio deste, combinaram-se dados relativos às leis orçamentárias, constantes do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), à execução orçamentária (empenho) do SIAFI e do SIOP, e à identificação dos beneficiários dos empenho por meio do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). A vantagem do método é que os bancos de dados da Receita Federal identificam a localização do CPF (residência do portador) e do CNPJ (sede da instituição).

Com essa análise cruzada, foi possível montar a Tabela 4, que contém exclusivamente a localização dos destinatários dos empenhos em RP 3 em dotações com localizador nacional ou macrorregional. Quando a execução é por transferência voluntária, o beneficiário do convênio, ajuste, contrato de repasse ou instrumento congênere é o próprio Estado ou Município, conferindo correção à classificação feita por UF. Isso ocorre em grande medida nas despesas com Urbanismo, Segurança Pública, Saneamento, Saúde e Educação.

Entretanto, quando a execução é direta, um desvio significativo pode ocorrer. Uma empresa com sede em uma unidade federativa diversa pode optar por não receber por sua filial no Estado onde ocorre o empreendimento, ou nem sequer dispor desta provocando uma distorção na regionalização. Isso é mais marcante para as grandes empreiteiras nacionais, que disputam os contratos mais vultosos. Nesses casos, contudo, os contratos para execução direta estão concentrados no provimento de infraestrutura, especialmente em Transporte, área que merece destaque na localização dos gastos nas leis orçamentárias, especialmente com recursos do PAC – os portos, aeroportos e trechos ferroviários e rodoviários são individualizados ou, pelo menos, estadualizados.

Desvios menores são de mais difícil expurgo. Por exemplo, a contratação direta de estudos de relevância nacional, como planos logísticos ou planejamento energético, que ficarão localizados na UF do contratado. Outro caso é de convênio com entidades privadas, como sói acontecer na Gestão Ambiental. Uma organização não governamental sediada em São Paulo pode sagrar-se vencedora em um chamamento público para avaliar uma questão relevante na Amazônia. Por fim, gastos administrativos, de representação, ou mesmo finalísticos prestados por empresas sediadas em Brasília, pela proximidade com o Governo Central, provocariam uma artificial concentração dos dispêndios no Distrito Federal (DF).

Tabela 4: Localização dos Destinatários de Empenhos em RP 3 Relativos a Dotações com Localizador Nacional ou Macrorregional - 2005 a 2012 - R$ Mil

Localização dos Destinatários dos Empenhos Nacionais e Macrorregionais em RP3									
UF	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado
AC	37,71	1.629,85	1.786,74	5.300,35	27.088,31	15.792,01	20.900,12	94.632,62	167.167,71
AL	14,88	0,00	11.982,32	6.548,06	24.099,13	70.677,50	116.664,94	169.062,16	399.048,99
AM	3.695,20	3.284,74	8.488,44	9.527,67	32.436,69	56.341,25	62.429,83	205.995,96	382.199,79
AP	0,00	0,00	542,73	1.423,66	6.428,50	8.663,29	19.144,77	58.611,78	94.814,74
BA	47.210,30	2.608,45	77.054,13	143.449,62	368.664,11	319.810,76	503.966,83	876.952,47	2.339.716,68
CE	8.561,44	3.099,42	44.047,06	46.372,76	146.513,71	111.221,21	410.726,02	420.365,22	1.190.906,85
DF	8.443,58	67.592,45	241.738,59	109.798,30	278.306,88	6.440.961,03	10.612.750,13	12.244.764,41	30.004.355,36
ES	0,00	233,50	3.532,34	23,06	31.483,87	8.849,21	93.492,08	110.038,30	247.652,36
EX	2.822,48	6.296,93	7.262,65	0,00	290,63	7.002,99	1.119,79	8,49	24.803,95
GO	1.517,79	49,51	91.077,41	64.352,76	254.261,92	145.730,77	280.027,98	557.857,21	1.394.875,34
MA	2.253,46	0,00	5.697,97	12.767,29	33.462,42	66.519,92	179.237,12	505.189,18	805.127,36
MG	116.384,69	15.579,74	197.312,48	299.769,38	968.429,60	1.017.708,14	1.202.588,19	1.507.464,61	5.325.236,83
MS	1.680,13	3.492,16	31.981,12	3.730,09	54.941,47	22.968,27	90.540,81	157.932,18	367.266,23
MT	0,00	10.062,21	4.777,17	40.741,93	71.631,73	52.302,74	92.969,33	202.823,74	475.308,86
NÃO APLICÁ-VEL	0,00	0,00	0,00	24.659,61	323,25	0,00	4.771,64	3.653,25	33.407,74
PA	1.074,95	1.010,57	11.815,66	2.542,31	52.432,28	120.563,53	244.900,40	352.029,30	786.369,00
PB	1.901,42	56,28	12.694,71	36.813,41	107.108,08	82.366,62	278.713,68	223.513,67	743.167,89
PE	6.519,11	2.387,08	111.144,86	71.172,69	312.691,04	258.713,29	457.697,54	721.707,58	1.942.033,19
PI	6.063,77	299,00	73.496,67	58.887,81	74.381,68	56.285,16	166.770,54	246.311,70	682.496,32
PR	52.370,40	28.593,54	50.195,52	96.878,65	269.210,27	185.207,20	345.040,52	575.556,39	1.603.052,49
RJ	44.970,65	48.363,06	293.119,56	319.900,09	547.514,88	396.810,82	754.577,93	1.184.565,69	3.589.822,67
RN	9.415,27	1.320,62	4.884,92	94.455,68	64.434,02	146.733,51	205.933,24	269.836,84	797.014,10
RO	1.540,00	1,15	6.903,75	8.405,58	49.821,43	28.860,90	92.574,89	121.918,11	310.025,81
RR	0,00	1.242,72	13.225,76	0,00	97.741,54	24.933,71	56.776,21	68.474,75	262.394,68
RS	11.711,77	10.902,21	46.260,09	89.250,09	260.298,29	161.677,67	386.490,02	893.707,83	1.860.297,97
SC	595,11	17.139,27	10.190,30	21.910,06	84.719,82	140.787,21	283.861,07	362.477,96	921.680,78
SE	188,08	0,00	31.730,08	12.165,73	14.754,50	31.149,15	67.317,54	111.461,80	268.766,88
SP	122.768,32	122.340,81	192.350,23	679.595,29	892.062,62	1.312.297,00	1.471.219,14	3.562.468,85	8.355.102,26
TO	1.122,50	0,00	3.674,53	0,00	11.436,27	33.971,14	33.183,00	55.255,81	138.643,23
TOTAL	**452.863,01**	**347.585,26**	**1.588.967,79**	**2.260.441,93**	**5.136.968,93**	**11.324.905,99**	**18.536.385,30**	**25.864.637,85**	**65.512.756,05**

Fonte: Siga Brasil

Julgou-se, então, que as imperfeições são menos relevantes do que os benefícios que adviriam com a adoção dos critérios expostos, até porque não se vislumbrou melhor solução. Consideradas as fragilidades da escolha, congregaram-se os valores das Tabelas 3 e 4, expurgaram-se os localizadores nacional e macrorregionais para evitar dupla contagem, e procedeu-se à atualização monetária com o emprego dos índices dispostos na Tabela 1, resultando na Tabela 5. Na disposição da concentração percentual, excluíram-se o DF, os gastos realizados no exterior e os com localizador "Não Aplicável".

Por fim, foi ressaltada a importância do setor de Transporte no tópico anterior. Tomando os modais individualmente, o transporte aeroviário dispõe de fonte própria, qual seja parcela do Adicional sobre Tarifas Aeroportuárias (Ataero). Assim, antes da recente concessão dos terminais mais rentáveis, seria inimaginável considerar aperto instransponível para a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Por sua vez, as ferrovias foram concedidas justamente para não onerarem o Tesouro Nacional com a manutenção e a expansão das linhas, com exceção vultosa à Norte-Sul, componente do PAC, e a investimentos pontuais para supressão de passagens de nível ou contornos urbanos.

Por outro lado, o transporte hidroviário tem merecido muito mais atenção do Governo do Estado de São Paulo do que da União, em dragagem, derrocamento, proteção de pilares de pontes rodo e ferroviárias, ampliação dos vão destas e, mesmo, construção de eclusas e de canais para transposição de barramentos. Por fim, embora expressivo volume de cargas seja movimentado em portos administrados pela União[3], a autoridade portuária cobra taxa de manutenção que deve ser empregada na dragagem do canal de acesso. Poucos investimentos, para ampliação de capacidade, dependeriam de aportes de capital nas companhias docas.

Essas variáveis e o vício nacional acabaram confirmando elevada concentração do PAC no modal rodoviário. Ao se considerar apenas a malha sob jurisdição federal e a estadual coincidente com trechos previstos no Sistema Nacional de Viação (SNV), e ignorando o estado de trafegabilidade ou a pertinência das ligações (até porque as comparações internacionais também não avançam sobre estes aspectos), vê-se que o País não dista das melhores médias internacionais às quais é habitualmente comparado. 80% da malha federal e

3 Exceto pelo Porto de Paranaguá (Governo do Estado do Paraná), de Itajaí (autarquia municipal), Imbituba (privado) e Itaqui (Governo do Estado do Maranhão), além de terminais privados que movimentam basicamente carga própria (como Ponta do Madeira, da Vale do Rio Doce).

Tabela 5: Valores Atualizados para Dezembro de 2012 dos Empenhos em RP 3, por Localizador - 2005 a 2012 - R$ Mil

Atualização Monetária dos Valores Consolidados por UF – RP 3										
UF	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado	%
AC	55,11	91.164,25	140.780,91	281.072,42	475.935,20	507.165,58	287.497,63	245.289,88	2.028.960,99	1,46
AL	21,75	-	256.246,09	251.647,21	276.287,83	608.486,99	804.614,06	853.137,10	3.050.441,03	2,19
AM	5.400,64	4.597,74	132.825,94	458.593,02	387.256,97	530.050,91	202.788,60	392.070,99	2.113.584,81	1,52
AP	-	-	84.148,23	107.300,98	72.763,02	154.437,60	250.240,36	153.849,84	822.740,03	0,59
BA	401.629,01	294.419,13	796.105,44	1.100.599,82	1.377.294,66	2.360.727,46	2.048.709,10	2.043.148,00	10.422.632,61	7,47
CE	351.745,65	239.554,97	377.016,52	620.424,52	693.933,59	1.135.257,19	1.212.520,97	1.269.030,06	5.899.483,47	4,23
DF	91.591,94	129.912,89	336.157,05	204.444,09	368.875,89	7.505.248,16	11.630.740,01	12.635.125,28	32.902.095,32	
ES	18.001,91	4.452,94	33.261,34	121.768,91	150.457,40	156.442,79	328.277,38	340.831,98	1.153.494,65	0,83
EX	4.125,13	8.814,01	9.793,60	-	354,51	8.127,00	1.223,60	8,73	32.446,58	
GO	260.383,15	335.601,68	654.705,38	671.156,71	1.176.982,73	1.672.867,77	1.957.915,08	2.387.881,66	9.117.494,16	6,54
MA	13.524,19	7.245,21	303.894,28	307.215,96	441.677,93	762.362,55	918.088,55	993.256,15	3.747.264,82	2,69
MG	1.345.773,00	530.228,78	1.289.600,71	1.635.466,72	2.372.373,45	3.799.017,50	3.678.037,41	2.959.725,27	17.610.222,87	12,63
MS	197.399,01	110.254,68	416.665,76	336.602,24	469.766,88	710.462,34	581.068,33	467.123,66	3.289.342,89	2,36
MT	68.797,88	95.124,96	266.584,42	743.070,32	737.149,68	1.134.881,77	808.929,36	874.246,54	4.728.784,93	3,39
NÃO APLI-CÁVEL	-	-	-	31.615,51	394,30	-	5.213,98	3.759,92	40.983,71	
PA	1.571,07	1.414,52	424.967,20	670.386,57	1.062.614,54	1.008.585,35	1.314.703,02	1.149.159,97	5.633.402,25	4,04
PB	84.614,99	152.278,51	394.039,69	496.597,93	500.573,55	341.347,77	508.462,02	560.391,49	3.038.305,95	2,18
PE	142.782,14	277.891,54	948.596,39	875.481,34	1.166.962,49	1.233.209,80	1.259.738,68	1.457.027,54	7.361.689,92	5,28
PI	27.071,99	29.394,66	364.616,87	298.378,53	405.298,17	438.705,93	465.290,27	565.371,24	2.594.127,65	1,86
PR	178.405,11	83.298,71	230.849,34	363.520,87	546.740,85	596.160,22	815.899,07	938.077,12	3.752.951,28	2,69
RJ	152.356,33	169.278,67	778.050,00	783.513,72	1.402.496,22	1.875.349,04	1.810.475,98	1.988.806,07	8.960.326,04	6,43
RN	74.195,37	151.898,31	278.453,32	350.458,88	353.716,45	468.438,02	552.913,05	577.901,59	2.807.974,98	2,01
RO	51.761,68	4.185,14	62.501,99	91.357,59	273.820,09	559.416,46	660.157,61	574.921,00	2.278.121,56	1,63
RR	-	1.739,47	26.784,25	163.846,15	224.407,91	316.896,75	310.514,33	278.773,99	1.322.962,83	0,95
RS	356.035,89	341.381,72	460.156,11	1.444.655,24	1.674.837,15	1.980.917,55	1.922.445,36	2.322.231,20	10.502.660,23	7,53
SC	533.706,13	375.306,53	906.672,13	1.014.773,88	292.066,20	869.838,03	1.032.687,99	1.175.224,39	6.200.275,27	4,45
SE	28.393,11	-	178.420,72	169.635,11	233.361,37	291.372,41	407.040,37	365.603,13	1.673.826,23	1,20
SP	322.901,91	352.719,61	850.843,99	1.616.715,17	1.958.940,23	2.894.033,52	2.972.167,32	4.595.625,14	15.563.946,89	11,16
TO	441.732,74	333.557,13	1.125.030,97	390.237,24	638.130,48	390.492,71	220.562,84	229.315,83	3.769.059,94	2,70
TOTAL	**5.153.976,84**	**4.125.715,79**	**12.127.768,62**	**15.600.536,61**	**19.735.469,73**	**34.310.299,18**	**38.968.922,35**	**42.396.914,75**	**172.419.603,86**	**100,00**

Fonte de Dados Primários: SIAFI/SIOP/Siga Brasil/IBGE; elaboração própria (2013).

da estadual coincidente estava pavimentada em 2006 (cerca de 57.933 km sobre 72.710 km totais), enquanto a Rússia tinha 85% de índice de pavimentação (738 mil/ 871 mil km), a China, 80% (1.448 mil/1.810 mil km) e os EUA, 65% (4.165 mil/ 6.408 mil km), para ater-se às melhores médias dentre os países com dimensões continentais[4].

Por outro lado, ainda considerando a comparação internacional, a extensão da malha rodoviária total no Brasil (não exclusivamente federal) também não é ruim, se quotizada com a população a que serve. Como observações "fora da curva", o Canadá apresenta 31,49 km/1.000 habitantes (1.042 mil km/33 milhões de pessoas) e os EUA, 21,47 km/1.000 habitantes (6.408 mil km/298 milhões de pessoas). Na sequência, dentre os maiores países em área, estava o Brasil, com cerca de 8,56 km/1.000 habitantes (1.610 mil km/188 milhões de pessoas). A Rússia tinha 6,10 (871 mil km/143 milhões de pessoas), a Índia, 3,52 (3.851 mil km/1.095 milhões de pessoas), o México, 3,25 (349 mil km/107 milhões de pessoas) e a China, 1,38 (1.810 km/1.314 milhões de pessoas).

Por fim, a comparação de km linear de rodovia por km2 de área do País (190,39 km de rodovia/1.000 km^2) apresenta ampla superação pela Índia (com 2.973 mil km^2, apresenta 1.295 km de rodovia/1.000 km^2 de área) e pelos EUA (com 9.631 mil km^2 de área, tem 665,28 km de rodovia/1.000 km^2), mas a avaliação não é desfavorável em relação aos demais.

Portanto, na média, o Brasil apresenta boa extensão rodoviária em relação à sua área e à sua população. E, tomando a malha federal e a estadual coincidente, o índice de pavimentação também é adequado. Os problemas, pois, se concentram nas condições de trafegabilidade das estradas sob jurisdição subnacional: Estados e Municípios dispõem de menor capacidade de poupança para promover convergência estrutural entre si e assim prover com equipamentos adequados as áreas com menor índice de cobertura.

Pois bem, a União, que gerencia apenas 4,5% da malha rodoviária brasileira, e que apresenta elevado índice de pavimentação, concentra 76% dos recursos da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-Combustíveis): 20% em virtude da Desvinculação de Receitas da União (DRU), conforme art. 76 da ADCT, e 71% dos 80% restantes (CF, art. 159, III), perfazendo outros 56% sobre a arrecadação total. E ainda que a CIDE não seja exclusiva para financiar projetos de infraestrutura de transportes (CF, art. 177, § 4°, II), acabou por se tornar a sua principal fonte de financiamento.

Logo, está patente que os entes subnacionais dependem de transferências e investimentos da União para contarem com estrutura logística e de mobilidade adequadas, com bons padrões de conforto e segurança para abarcarem serviços modernos de transporte. Pelas razões expostas, no estudo presente foram filtrados os empenhos nas dotações regionalizadas dispostos na Tabela 3 para identificar exclusivamente os relativos à Subfunção Transporte Rodoviário. O mesmo foi feito em relação à

4 Os dados usados nas comparações internacionais são do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para o Brasil e da CIA (The World Factbook) para os demais países.

localização dos beneficiários de empenhos em dotações nacionais e macrorregionais, apresentados na Tabela 4. A consolidação dos valores e a correção monetária em conformidade com a Tabela 1 levou à construção da Tabela 6.

O resultado obtido com a Tabela 6 não demonstrou desvio na regionalização do Transporte Rodoviário, ao contrário do que ocorrera com o conjunto do PAC, considerando o critério de localização dos favorecidos dos empenhos em dotações nacionais e macrorregionais. Portanto, desta vez nenhuma UF foi expurgada na distribuição percentual dos gastos.

Assim, a análise sobre a justiça federativa dos gastos, descrita no tópico seguinte, levou em conta os dados agrupados nas Tabelas 5 e 6, que dispõem respectivamente os dados sobre os gastos gerais e os na Subfunção Transporte Rodoviário de todos os empenhos realizados em RP 3, entre 2005 e 2012, atualizados monetariamente até dezembro de 2012 e identificados por unidade federativa. Os empenhos realizados em dotações nacionais ou macrorregionais foram regionalizados a partir da localização dos destinatários das notas de empenho.

4 AVALIAÇÃO DE EQUIDADE ALOCATIVA

Poder-se-ia alegar que determinados investimentos localizados têm impacto indireto sobre o País inteiro. Sob essa vertente, como boa parte da carga nacional transita na região metropolitana de São Paulo em direção aos portos do sudeste, o Ferroanel e o Rodoanel de São Paulo seriam de interesse nacional e, por corolário, de todas as unidades federativas. De outra forma, também se poderia advogar que o impacto das intervenções portuárias alcança toda a sua hinterlândia, em vários Estados, e não apenas o município em que se localiza.

Tabela 6: Valores Atualizados para Dezembro de 2012 dos Empenhos em Transporte Rodoviário, RP 3, por Localizador - 2005 a 2012

Atualização Monetária dos Valores Consolidados por UF – Transporte Rodoviário em RP 3										
UF	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Acumulado	%
AC	-	88.882,90	138.371,52	257.880,74	356.094,82	487.760,88	238.617,46	147.893,99	1.715.502,31	2,54
AL	-	-	89.240,56	65.971,47	78.834,31	324.755,58	549.122,22	427.393,43	1.535.317,57	2,27
AM	-	-	121.379,37	331.311,49	347.690,51	250.992,65	108.740,00	142.289,29	1.302.403,33	1,93
AP	-	-	83.416,35	89.133,80	21.160,43	134.966,59	217.440,25	93.526,59	639.644,01	0,95
BA	186.476,91	55.530,87	301.105,64	440.166,05	581.176,33	612.334,63	393.826,15	469.737,60	3.040.354,19	4,50
CE	134.618,82	36.902,64	56.390,24	113.367,47	173.890,98	235.491,22	274.897,87	406.206,50	1.431.765,74	2,12
DF	79.251,40	35.301,66	13.309,68	140.929,29	126.010,66	49.810,95	45.612,35	102.153,58	592.379,58	0,88
ES	211,92	-	11.398,80	112.533,13	80.260,57	123.077,23	127.071,15	69.569,41	524.122,22	0,78
GO	258.164,86	335.532,38	222.825,81	361.190,80	521.473,06	442.269,27	992.989,21	1.069.928,59	4.204.373,98	6,22
MA	10.230,70	5.598,92	126.697,20	197.153,83	283.921,91	580.564,37	523.540,81	451.661,07	2.179.368,81	3,23
MG	1.156.962,64	490.520,95	951.606,51	1.023.690,05	1.478.120,07	2.312.028,55	1.962.341,61	1.328.772,59	10.704.042,97	15,84
MS	194.943,45	105.366,59	373.539,59	271.389,41	373.620,99	662.351,74	406.505,08	296.933,52	2.684.650,38	3,97
MT	68.797,88	81.040,58	260.142,46	659.621,23	600.975,33	1.051.568,03	670.117,38	637.711,94	4.029.974,83	5,96
N/A	-	-	-	365,57	-	-	-	-	365,57	
PA	-	-	187.235,32	398.591,26	371.211,87	671.187,81	859.525,59	759.086,84	3.246.838,68	4,80
PB	81.836,01	152.199,73	332.690,61	276.912,96	278.488,76	180.716,54	77.896,18	156.506,34	1.537.247,12	2,27
PE	89.408,41	233.769,50	493.394,24	312.827,09	384.912,99	457.961,25	427.588,35	480.326,35	2.880.188,17	4,26
PI	18.209,61	25.983,27	113.778,06	129.373,22	157.615,34	155.307,80	175.092,99	223.326,15	998.686,43	1,48
PR	105.262,32	43.275,45	169.675,12	229.244,17	320.273,46	312.200,81	411.332,31	394.300,06	1.985.563,71	2,94
RJ	32.865,16	89.731,04	262.532,35	258.109,13	707.712,89	318.413,23	381.710,35	529.384,43	2.580.458,57	3,82
RN	60.434,69	124.622,59	238.729,58	101.481,53	213.756,60	195.081,72	183.938,47	289.157,21	1.407.202,39	2,08
RO	49.510,92	4.183,53	54.460,46	40.103,11	90.829,40	416.005,91	522.209,20	449.442,88	1.626.745,42	2,41
RR	-	-	11.833,31	163.846,15	153.885,90	266.594,89	239.073,10	208.299,78	1.043.533,12	1,54
RS	341.017,63	326.913,81	403.584,05	812.342,79	1.102.284,57	1.023.489,36	1.040.809,88	1.241.033,47	6.291.475,58	9,31
SC	443.669,76	325.534,16	806.941,18	897.855,56	198.566,68	480.794,24	530.246,71	795.415,63	4.479.023,92	6,63
SE	28.118,23	-	107.989,07	43.948,95	90.890,30	201.799,14	307.579,38	243.430,71	1.023.755,79	1,51
SP	34.121,14	34.475,10	446.193,67	463.870,50	557.372,19	348.543,45	470.311,19	630.507,81	2.985.395,05	4,42
TO	38.493,27	20.388,99	29.985,06	104.995,76	112.798,48	279.808,95	150.450,08	167.723,78	904.644,39	1,34
TOTAL	**3.412.605,73**	**2.615.754,67**	**6.408.445,83**	**8.298.206,50**	**9.763.829,42**	**12.575.876,79**	**12.288.585,33**	**12.211.719,55**	**67.575.023,81**	**100,00**

Fonte dos Dados Primários: SIAFI/SIOP/Siga Brasil; elaboração própria (2013)

Estas e outras questões encerram sua porção de legitimidade. Entretanto, ao se acolher elevada subjetividade na análise, apenas se coaduna com justificativas oficiais que, por vezes, ignoram a necessidade de se promover a convergência estrutural interna. Sob alegações como as apresentadas, não há questão que não possa ser respondida, exceto pelo fato de que as assimetrias inter-regionais perduram.

Optou-se, pois, por considerar o volume de recursos do PPI e do PAC (RP 3) aplicados em favor de cada unidade federativa. A escolha pelas UFs reside no fato de que as macrorregiões são manifestamente heterogêneas no tocante ao desenvolvimento socioeconômico. Não se pode comparar em igualdade de condições a pujança econômica e a disponibilidade de infraestrutura da Região Metropolitana de Campinas, por exemplo, com o desenvolvimento tardio que experimenta o Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais.

É certo, também, que mesmo sob jurisdição de uma mesma pessoa política, há áreas com desigualdades contundentes. Para estes casos, no entanto, assumiu-se a premissa de que compete aos próprios Estados enfrentar suas idiossincrasias. O que a União faria, no contexto, seria alinhar as condições dos Estados, para que estes pudessem se debruçar sobre suas mazelas internas. Claro que parte dos aportes da União acabaria direcionada à superação de condições adversas em localidades menos assistidas... inclusive pelos Estados. Entretanto, o que o trabalho procurou investigar foi o cumprimento do pacto federativo pela União, em relação aos Estados e ao Distrito Federal.

O parâmetro utilizado não adveio de digressão tecnicista, mas de avaliação de observância ao Estatuto Constitucional. O art. 167, § 7º, da Carta Maior estabelece como objetivo do orçamento reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critérios populacionais. Escolheu-se como região para análise as unidades federativas. Por critério populacional, mera divisão dos dispêndios por UF pela população residente em cada uma. Por fim, cumpriu-se de estabelecer a escala que mais bem qualifica o hiato de desenvolvimento entre as UFs.

Para se mensurar o grau de desenvolvimento de um País ou ente subnacional, outrora utilizava-se do Produto Interno Bruto (PIB) e da variação deste indicador. O PIB expressa a precificação de bens e serviços produzidos por uma e outra comunidades. Destarte, a ótica econômica prevaleceu nas decisões individuais e coletivas ao longo dos últimos quatro séculos. Contudo, desde o Relatório Brundtland da Organização das Nações Unidas (em 1987), difundiu-se a máxima de que a eficiência econômica deveria se fazer acompanhar da equidade social e da conservação ambiental para que o atendimento das necessidades da geração atual não comprometesse o bem-estar das futuras.

Logo, outras dimensões passaram a ocupar o ideário ocidental para mensurar a qualidade de vida catalisada pelo Estado. Accarini e Da Costa (2002) destacaram que ganhou fôlego a avaliação multifacetada realizada por meio do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em que pese a não considerar a sustentabilidade ambiental. Sua metodologia foi elaborada para aferir o alcance das iniciativas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e foi disseminada por

diversos países-membro da Organização das Nações Unidas (ONU), garantindo-lhe legitimação e possibilidade de comparação internacional.

Portanto, estabeleceram-se as variáveis para avaliar em que medida os empreendimentos do PAC financiados com recursos fiscais estariam auxiliando na redução das desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional, conforme mandamento constitucional. Na Tabela 7, pois, buscaram-se os valores acumulados por UF constantes da Tabela 5, quotizaram-nos pela população de cada unidade e compararam-nos com o IDH do Estado.

A partir da Tabela 7, uma série de questões pode ser suscitada, especialmente relativa aos valores extremos. Retirando o Distrito Federal da análise, pois que se observou que nele foram concentradas as distorções quando da regionalização dos empenhos realizados em dotações com localizadores nacional e macrorregionais, Roraima terá sido o Estado que mais recursos por habitante recebeu do PPI/PAC. Entretanto, tanto Roraima, com R$ 2.931,92/habitante, quanto Acre, que vem em seguida com R$ 2.768,81/habitante, são Estados com menor densidade demográfica. Logo, os investimentos realizados são rateados por menor número de beneficiários, induzindo a média para o alto.

Isso é um fato, mas também o é tratarem-se de unidades federativas com notória carência de infra-estrutura, devido em parte aos vazios demográficos, em parte por menor capacidade de arrecadação própria. Interessante notar, outrossim, que outro Estado pouco povoado, o Amapá, não alcançou benefícios compatíveis com os que se mostraram para as outras duas unidades amazônidas consideradas. Com população inferior a 670 mil em 2010, o Amapá completa a tríade de Estados com população inferior a 1 milhão. Obteve, no entanto, R$ 1.230,38/habitante do PPI/PAC, posicionando-se atrás, por exemplo, de Goiás, que possuía mais de 6 milhões de habitantes em 2010.

Tabela 7: Comparação dos Valores per Capita Empenhados em RP 3 com o IDH das UFs

Avaliação da Equidade Regional dos Empenhos Atualizados em RP 3						
UF	2005 - 2012 Atual dez/2012	População em 2010	Distribuição dos Recursos		Nível de Desenvolvimento	
			R$/Habitante	*Ranking*	IDH 2005	*Ranking*
AC	2.028.960,99	732.793	2.768,81	3	0,751	17
AL	3.050.441,03	3.120.922	977,42	12	0,677	27
AM	2.113.584,81	3.480.937	607,19	22	0,780	12
AP	822.740,03	668.689	1.230,38	9	0,780	12
BA	10.422.632,61	14.021.432	743,34	19	0,742	19
CE	5.899.483,47	8.448.055	698,32	21	0,723	22
DF	32.902.095,32	2.562.963	12.837,52	1	0,874	1
ES	1.153.494,65	3.512.672	328,38	27	0,802	7
EX	32.446,58	-	-			
GO	9.117.494,16	6.004.045	1.518,56	6	0,800	9
MA	3.747.264,82	6.569.683	570,39	23	0,683	26
MG	17.610.222,87	19.595.309	898,70	13	0,800	9
MS	3.289.342,89	2.449.341	1.342,95	8	0,802	7
MT	4.728.784,93	3.033.991	1.558,60	5	0,796	11
N/A	40.983,71	-	-			
PA	5.633.402,25	7.588.078	742,40	20	0,755	16
PB	3.038.305,95	3.766.834	806,59	18	0,718	23
PE	7.361.689,92	8.796.032	836,93	15	0,718	23
PI	2.594.127,65	3.119.015	831,71	16	0,703	25
PR	3.752.951,28	10.439.601	359,49	26	0,820	6
RJ	8.960.326,04	15.993.583	560,25	24	0,832	4
RN	2.807.974,98	3.168.133	886,32	14	0,738	21
RO	2.278.121,56	1.560.501	1.459,87	7	0,776	14
RR	1.322.962,83	451.227	2.931,92	2	0,750	18
RS	10.502.660,23	10.695.532	981,97	11	0,832	4
SC	6.200.275,27	6.249.682	992,09	10	0,840	2
SE	1.673.826,23	2.068.031	809,38	17	0,742	19
SP	15.563.946,89	41.252.160	377,29	25	0,833	3
TO	3.769.059,94	1.383.453	2.724,39	4	0,756	15
TOTAL	**172.419.648,12**	**190.732.694**	**903,99**			

Fonte dos Dados Primários: IBGE/PNUD/SIOP/SIAFI/Siga Brasil; elaboração própria (2013)

Ou seja, investimentos mais bem qualificados poderiam ter sido utilizados como indutores do desenvolvimento nas novas fronteiras de ocupação e de produção. E não se pode afastar a vocação integradora na formação de uma comunidade latino-americana de nações, dada a posição geográfica estratégica dos três Estados fronteiriços.

A quarta melhor performance de R$/habitante é o Estado do Tocantins, com 2.724,39. É alvissareiro constatar que a União esteja cumprindo com o seu compromisso de prover investimentos na mais nova unidade da Federação, criada em 1989 a partir da emancipação do Estado de Goiás. Trata-se de Estado com médio desenvolvimento humano (caracterizado pelos índices de IDH situados entre 0,500 e 0,7999), mas fundamentalmente com oportunidades a explorar, como quaisquer "terras novas".

Seguindo a relação dos Estados que mais receberam recursos por habitante, há um salto de valores para o próximo subgrupo, encabeçado por Mato Grosso, com R$ 1.558,60/habitante, no quinto posto. É possível atribuir a concentração de esforços no Estado para dotar as novas fronteiras agrícolas de canais de escoamento adequados, como se demonstrará quando da pormenorização dos investimentos em Transporte.

Retoma-se, por fim, a situação de Goiás, na sexta posição. Claro que há sensíveis assimetrias a serem superadas entre as suas microrregiões e municípios. E embora não se lhe possa tipificar como área de desenvolvimento consolidado, afora centros dinâmicos particulares, o Estado também dista de área deprimida ou que apresente evolução tardia. Na escala do IDH, Goiás é um Estado de desenvolvimento elevado, com o índice em 0,800, o que o qualifica como a nona colocada em nível de desenvolvimento humano.

Tomando a lista de ponta-cabeça, a unidade federativa menos aquinhoada foi o Espírito Santo, com R$ 328,38/habitante. Ressalte-se que os capixabas também gozam de bom desenvolvimento humano, com o IDH em 0,802, o sétimo melhor do País. Entretanto, há de se observar os efeitos deletérios sobre as receitas do Estado decorrentes da nova repartição dos royalties do petróleo, cuja eficácia foi apenas suspensa em sede cautelar pelo Pretório Excelso. Logo, caso mantido o novo marco legal, o Estado poderá demandar melhor articulação federativa, com apoio concreto da União em investimentos, para não conviver com crescente depauperação das condições favoráveis de vida para a população.

A partir daí, o *ranking* não chama tanta atenção até se chegar ao Maranhão, o quinto menos aquinhoado com recursos em RP 3, R$ 570,39/habitante. A medida do descaso é refletida na outra listagem, que ranqueia os Estados por IDH e apresenta o Maranhão com a segunda pior qualidade de vida para a população, com IDH em 0,683. De forma similar, em último lugar no rol de Desenvolvimento Humano, logo em seguida ao Maranhão, está Alagoas, com IDH de 0,677 e 12º na destinação dos recursos do PPI/PAC, com R$ 977,42/habitante. Ainda que o quadro não seja tão desfavorável quanto aquele em que figura o Maranhão, o cotejamento das variáveis também não permite afirmar que o Governo Federal esteja empenhado em reverter as privações do povo alagoano.

E, infelizmente, isso se repete nos demais Estados da Região Nordeste, também mal posicionados no *ranking* de IDH. Piauí, com a terceira pior qualidade de vida (IDH de 0,703) foi apenas o 16º nos recursos *per capita* do PPI/PAC, com R$ 831,71/habitante. Em seguida, na quarta pior posição,

estão empatados Pernambuco e Paraíba, com IDH de 0,718. Eles foram, respectivamente, apenas o 15º e o 18º que mais receberam investimentos federais em RP 3, com R$ 836,93/habitante e R$ 806,59/habitante.

Análise minuciosa em todos os dados da Tabela 10 apenas confirma as observações já feitas, que denotam acentuada iniquidade na concentração dos recursos do PAC para fins de promover a convergência do desenvolvimento entre os entes subnacionais. Para tentar trazer a lume as origens ou responsabilidades sobre o que se demonstrou, houve-se por bem realizar detalhamento similar com os gastos exclusivamente de Transporte.

Os critérios para projetar a logística integrada no PAC advieram do Plano Nacional de Logística de Transporte (PNLT), desenvolvido em parceria pelos Ministérios da Defesa e dos Transportes. Ombreado com o PPI, este nos pressupostos de gestão, o PNLT foi um dos principais insumos para a composição da carteira do PAC quando do lançamento deste, e respondeu a preocupações sobre o aproveitamento das oportunidades regionais, ganho de eficiência econômica em áreas consolidadas, investimentos induzidos nas novas fronteiras agrícolas e de exploração mineral e indutores do desenvolvimento em áreas deprimidas.

Ainda assim, a seleção dos empreendimentos do PAC, contudo, não obedeceu rigorosamente a lista de prioridades apontada para o período de referência no PNLT. De qualquer forma, a disposição dos investimentos por macrorregião ao menos indica preocupação com o aproveitamento de oportunidades regionais. Como por um lado as macrorregiões são heterogêneas no seu bojo, e por outro, a carteira do PAC sofreu mutações para acomodar conveniências técnicas e políticas, o melhor foi destrinçar os dados acumulados apresentados na Tabela 6.

Em relação aos valores regionalizados e atualizados para Transporte Rodoviário, contudo, optou-se por não compará-los com a população de cada unidade federativa. Primeiro porque esse exercício já foi realizado na etapa imediatamente analisada. Segundo porque outras variáveis se mostram mais pertinentes, como a área do Estado, o índice de cobertura com infraestrutura de transportes ou a própria quantificação dessa infraestrutura.

Proceder à razão com a área por UF carrearia resultados pouco aproveitáveis, pois o Amazonas teria pífios investimentos por km^2, se comparado com São Paulo, por exemplo. Ocorre que aquele abriga biotas intocáveis e é esparsamente povoado, o que impõe barreiras ambientais ao uso alternativo do solo e afasta atratividade econômica aos investimentos. Além disso, áreas intensamente ocupadas demandam soluções de engenharia mais robustas e vultosas, para comportar tráfego mais frequente e para suplantar conflitos intraurbanos.

As mesmas razões invalidam a análise por comparação com o índice de cobertura. Restou, pois, a quantificação da infraestrutura como elemento para comparação. Levando-se em conta o que já se estabeleceu no tópico anterior, essa quantificação ficou adstrita à extensão da malha rodoviária sob

jurisdição do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT). Os valores foram ponderados com os dados sobre investimentos em Transporte Rodoviário dispostos na Tabela 6, gerando a Tabela 8.

Apreciando o valor dispendido por km em cada unidade federativa, o que mais chama atenção é a concentração dos investimentos em São Paulo, Estado que conta com o terceiro melhor IDH do Brasil. Isso ocorre em virtude de que o governo estadual administra grande parte da malha que recorta o Estado. Trechos sob jurisdição federal concentram apenas 169 km. Assim, o apoio a projeto específico acaba rateado por extensão diminuta de ativo federal, e foi esse o caso da construção do Rodoanel, obra estadual em via sob jurisdição estadual, mas com uma terça parte de recursos federais no seu financiamento.

Entre os outros Estados que receberam melhor média de valores por km de estrada federal, encontram-se em segundo lugar o Rio de Janeiro, com R$ 4,06 milhões/km em 8 anos; em terceiro, o Distrito Federal, com R$ 3,44 milhões/km; e em quinto, Santa Catarina, com R$ 2,56 milhões/km. Qualquer análise mais consequente pressupõe avaliação dos projetos de engenharia, da complexidade das intervenções, da densidade de tráfego, mas algo sobressai de forma contundente na apreciação consolidada dos recursos: as três unidades beneficiadas estão entre as mais desenvolvidas do País, sob o critério de IDH. O RJ tem o quarto maior IDH entre as unidades federadas, o DF, o primeiro, e Santa Catarina, o segundo.

Tabela 8:Comparação dos Valores Empenhados em RP 3 por km com o IDH das UFs

Avaliação da Equidade Regional dos Empenhos Atualizados em RP 3 – Transporte Rodoviário						
UF	2005 - 2012 Atual dez/2012	Rodovias Federais (km)	Distribuição dos Recursos		Nível de Desenvolvimento	
			R$ Mil/km	Classificação	IDH 2005	Classificação
AC	1.715.502,31	1.181	1.452,09	8º	0,751	17º
AL	1.535.317,57	811	1.892,88	6º	0,677	27º
AM	1.302.403,33	2.482	524,78	23º	0,780	12º
AP	639.644,01	1.021	626,49	20º	0,780	12º
BA	3.040.354,19	5.839	520,72	24º	0,742	19º
CE	1.431.765,74	2.568	557,45	22º	0,723	22º
DF	592.379,58	172	3.444,07	3º	0,874	1º
ES	524.122,22	1.179	444,70	25º	0,802	7º
GO	4.204.373,98	3.780	1.112,39	12º	0,800	9º
MA	2.179.368,81	3.262	668,15	18º	0,683	26º
MG	10.704.042,97	9.516	1.124,85	11º	0,800	9º
MS	2.684.650,38	3.902	688,07	17º	0,802	7º
MT	4.029.974,83	4.548	886,10	16º	0,796	11º
N/A	365,57	-	-			
PA	3.246.838,68	5.036	644,78	19º	0,755	16º
PB	1.537.247,12	1.298	1.184,50	10º	0,718	23º
PE	2.880.188,17	2.126	1.354,87	9º	0,718	23º
PI	998.686,43	2.791	357,80	27º	0,703	25º
PR	1.985.563,71	1.807	1.098,88	13º	0,820	6º
RJ	2.580.458,57	635	4.063,71	2º	0,832	4º
RN	1.407.202,39	1.539	914,18	15º	0,738	21º
RO	1.626.745,42	1.716	948,21	14º	0,776	14º
RR	1.043.533,12	1.713	609,22	21º	0,750	18º
RS	6.291.475,58	3.937	1.598,12	7º	0,832	4º
SC	4.479.023,92	1.748	2.562,81	5º	0,840	2º
SE	1.023.755,79	319	3.211,28	4º	0,742	19º
SP	2.985.395,05	169	17.654,61	1º	0,833	3º
TO	904.644,39	2.386	379,08	26º	0,756	15º
TOTAL	67.575.023,81	67.479	1.001,42			

Fonte dos Dados Primários: IBGE/DNIT/SIOP/SIAFI/Siga Brasil; elaboração própria (2013)

Na outra ponta, o Piauí é o Estado da federação que mereceu menos empenhos por quilômetro linear de rodovia federal, com R$ 357,8 mil/km em oito anos. Curiosamente, trata-se da UF com a terceira pior qualidade de vida mensurada pelo IDH. O Maranhão, o segundo pior em IDH, foi apenas o 18º em recursos por quilômetro, com R$ 668,1 mil/km. Outros casos de aparente desvio na definição de prioridades para redução de desigualdades inter-regionais são o Ceará e a Bahia. Aquele foi 22º no *ranking* do IDH (ou sexto pior) e só recebeu R$ 557,5 mil/km em oito anos, o 22º desempenho. A Bahia, com R$ 520,7 mil/km foi o quarto pior aquinhoado com recursos por quilômetro de rodovia federal, e é apenas o 19º no *ranking* de desenvolvimento.

Como destaques positivos no direcionamento de recursos para unidades federativas em pior condição estrutural, encontram-se Sergipe, com R$ 3,2 milhões/km (4º), Alagoas, com R$ 1,9 milhão/km

(6º), Pernambuco, com R$ 1,4 milhão/km (9º) e Paraíba, com R$ 1,2 milhão/km (10º). Infelizmente, contudo, os resultados observados para os Estados aludidos não foram acompanhados em UFs com nível semelhante de desenvolvimento. Também não foram suficientes para referendar mudança de percepção sobre a análise realizada segundo o critério anterior, de avaliação dos gastos globais *per capita* do PAC (em qualquer função ou área de concentração da ação estatal). Especialmente os Estados com baixo IDH e grande extensão territorial foram preteridos na destinação dos investimentos em transportes por quilômetro de via federal.

5 CONCLUSÕES

A pesquisa foi realizada com o fito de estimar o impacto dos empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento na redução das desigualdades regionais. Tomando por base apenas os chamados "grandes números" dispostos no território, sem apreciação de viabilidade técnica ou socioeconômica particular do conjunto de empreendimentos que compõem a carteira do PAC, não foi possível demonstrar impacto relevante do programa para fins de reduzir as disparidades. Ao contrário, tomado apenas o critério da distribuição de recursos em RP 3 do orçamento fiscal (e da seguridade social), conclui-se pela iniquidade no processo alocativo, tanto nos empenhos globais, quanto nos particulares para o Transporte Rodoviário.

Nesse contexto, faz-se oportuno invocar Giambiagi e Além (2011), para quem a urbanização e a concentração de pobreza nas regiões metropolitanas apresentam um quadro de difícil solução para os governantes locais, requerendo intervenção dos demais entes. Ainda mais contundente, Rezende (2011, p. 47-48), destaca que será ampliado o abismo entre a capacidade de arrecadação, limitada pelo ajuste fiscal, e as demandas em nível local, com a crescente urbanização ditada pela própria expansão econômica.

A conclusão a que se chega é que, afora a oportunidade e a conveniência de aproximação federativa, as competências comuns e as indefinições na divisão de responsabilidades concorrentes e residuais na Carta Política impingem ação concertada dos entes federativos sobre espectro considerável de questões e atendimentos. Além do mais, a superação das assimetrias regionais constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (expresso no art. 3º, III, do Pacto Constitutivo). Para honrá-lo, é necessário articular os esforços de todos os atores que operem sobre as áreas de conhecimento peculiares.

Sobre esse particular, Abrúcio (2005) destaca como desafio a "adoção de políticas de desenvolvimento que reduzam, efetivamente, as disparidades regionais do país". O articulista pondera que "as boas intenções iniciais, inclusive no campo institucional, não tiveram ainda resultados palpáveis". Infelizmente, do que se depreende do presente trabalho, apenas um estímulo auspicioso se descortina no horizonte, e não a percepção de acertos sucessivos, roborando as inquietações dos autores recorridos.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Luiz Fernando. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, nº 24, p. 41-67, junho/2005.

ACCARINI, José Honório; DA COSTA, Otávio Gondim Pereira. **Desenvolvimento Local Integrado Sustentável no Brasil (DLIS): Reflexões**, Salvador: Bahia Análise e Dados, v. 12, nº 2, setembro/2002.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; FEIJÓ, Paulo Henrique Feijó. **Gestão de Finanças Públicas** – 3. ed., Vol. I – Brasília: 2013.

ARAÚJO, Raquel; BAUMANN, Renato; FERREIRA, Jhonatan. **As Relações Comerciais do Brasil com os demais BRICs**. Convênio CEPAL/IPEA LC/BRS/R.221, fevereiro/2010. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/38552/LCBRSR221AsRelacoescomerciaisdoBrasilcosdemaisBRICs.pdf>. Acesso em 22 de julho de 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. In: Diário Oficial da União, 05 de outubro de 1988.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. In: Diário Oficial da União, 23 de março de 1964, e retificada no DOU de 09 de abril e de 03 de junho de 1964.

_____. **Lei nº 12.708**, de 17 de agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. In: Diário Oficial da União, 17 de agosto de 2012, Edição Extra.

CALDERON, Cesar A.; SERVÉN, Luis. The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution. **World Bank Policy Research Working Paper**, nº 3.400, setembro de 2004. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=625277>. Acesso em 29 de abril de 2013.

COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC: 2 Anos. Brasília: Governo Federal, 2009.

COUTINHO, Leandro; FERREIRA, Francisco Marcelo Rocha; NASCIMENTO, Marcelo; PUGA, Fernando; SANT'ANNA, André; TORRES FILHO, Ernani Teixeira. Por que o PAC vai Aumentar o Investimento. **Visão do Desenvolvimento**, nº 24, 12 de fevereiro de 2007.

DA COSTA, Otávio Gondim Pereira. **Planejamento Governamental: Instrumento de Articulação de Investimentos Públicos e Privados**. IN: Seminário para Elaboração do Plano Goiás 2030. Goiânia: Núcleo Inteligência e Prospectiva Estratégicas (NIPE-GO), 15 de outubro de 2010.

DE LONG, J. Bradford; SUMMERS, Lawrence H. Preliminary: University of California, 11 de agosto de 1995. Disponível em: <http://works.bepress.com/brad_delong/9>. Acesso em: 29 de abril de 2013.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Sistema Nacional de Viação 2013**. Disponível em:<http://www.dnit.gov.br/plano-nacional-de-viacao/snv-2012>. Acesso em 20 de abril de 2013.

GIACOMONI, James. Orçamento Público – 14. ed. ampliada, revista e atualizada – 2. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2008.

GIAMBIAGI, Fábio; DE ALËM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças Públicas** – 4. ed. revista e atualizada – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Qual é a real taxa de investimento público no Brasil? Em: <http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/135/Gobetti%20-%20Qual%20%C3%83%C2%A9%20a%20real%20taxa%20de%20investimento%20p%C3%83%C2%BAblico%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2013.

GOVERNO FEDERAL. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010: Material para a Imprensa**. Brasília: 23 de janeiro de 2007.

HAAVELMO, Trygve Magnus. Multiplier Effects of a Balanced Budget. **Econometrica,** Vol. 13, nº 4, outubro/1945. Disponível em <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1906924?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21102841421487>. Acesso em 1º de agosto de 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Série Histórica – IPCA**. IBGE: Junho/2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipca-inpc_201306_1.shtm>. Acesso em 14 de julho de 2013.

MINISTËRIO DA DEFESA; MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Plano Nacional de Logística & Transportes: Relatório Executivo**. Brasília: CENTRAN, abril/2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portaria nº 42**, de 14 de abril de 1999.

PINTO, Fernando Lucas. **Regionalização do Orçamento da União: Planejamento e Controle da Ação Governamental**. Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação latu sensu em Direito Legislativo. Brasília: UNILEGIS, 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: 1991 a 2000**. PNUD: 2003. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Atlas.aspx?view=atlas>. Acesso em 29 de abril de 2013.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças Públicas** – 2. ed. – 7. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2011.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Projeto-Piloto de Investimentos: Relatório Anual – Exercício de 2006**. Brasília: SPI/MP, abril/2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 851/2013 – Plenário**. Relativo ao Processo nº TC 016.574/2010-9, conduzido pela Secretaria de Macroavaliação Governamental.

Artigo

A estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015[1]

THE MONITORING STRATEGIE OF PPA 2012-2015

José Celso Cardoso Júnior <zcelsojr@gmail.com>
Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - IPEA. Brasília, Brasil.

Anderson Lozi da Rocha
Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro
Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

Eugenio Andrade Vilela dos Santos <eugenioavs@yahoo.com>
Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

Recebido 02-dez-13 **Aceito** 15-dez-13

Resumo

O artigo explora a estratégia de monitoramento do Plano Plurianual Federal (PPA) 2012-2015 a partir da perspectiva dos novos princípios e padrões estabelecidos por seus textos jurídicos e manuais.

Apesar do foco no monitoramento, as análises também estão associados com mudanças conceituais relacionadas com o planejamento governamental no Brasil, apoiando a idéia de que a atividade de monitoramento e seus potenciais não deve ser limitado por conceitos como resultados exigente , prestação de contas formal ou atividades de controle , mesmo processuais , embora esses fatores

1 Artigo originalmente publicado no XVIII Congresso do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD).

devem ser considerados. De fato, o monitoramento das políticas públicas encontra um lugar adequado dentro da própria atividade de planejamento , quando ele é considerado como um aprendizado fundamentalmente pessoal e institucional em vários níveis a partir de ações reais de implementação de políticas públicas , com foco no fornecimento de bens e serviços para a sociedade, e proporcionando oportuna informações para o complexo processo de tomada de decisão.

Sendo monitoramento de uma atividade que se refere principalmente à implementação de políticas públicas, a sua prática deve levar uma natureza contínua, cumulativa e coletiva, a fim de agregar valor à própria compreensão das políticas , considerando suas complexidades.

Com base nestas observações , o artigo fornece uma visão geral do PPA 2012-2015 , refletindo a nova estrutura organizacional e ideológico da estratégia de monitoramento do plano , bem como as experiências recentes do governo federal em relação a promoção do bem-estar.

Palavras chave

Monitoramento, planejamento governamental, plano plurianual, gestão pública, políticas pública, controle público

Abstract

The article explores the monitoring strategy of the Brazilian Federal Pluriannual Plan (PPA) 2012-2015 from the perspective of the new principles and standards established by its legal texts and manuals.

Despite of the focus on monitoring, the analyzes are also associated with conceptual changes related to governmental planning in Brazil, supporting the idea that monitoring activity and its potentials should not be limited by concepts as results demanding, formal accountability or even procedural control activities, although these factors should be considered. Indeed, public policies monitoring finds a proper place within the planning activity itself, when it is considered as a fundamentally personal and institutional learning on multiple levels based on real actions of public policy implementation, focused on supplying goods and services to society, and providing timely information for the complex decision making process.

Being monitoring an activity that relates primarily to public policies implementation, its practice needs to carry a continuous, cumulative and collective nature, in order to add value to the very understanding of policies, considering its complexities.

Based on these notes, the article provides an overview of the PPA 2012-2015, reflecting the new organizational and ideological structure of the plan's monitoring strategy as well as the recent experiences of the federal government regarding social welfare promoting

Key Words

monitoring, governamental planning, plurianual plan, public management, public policies, public control

Introdução

Este artigo aborda a estratégia de monitoramento do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 a partir de novos comandos para a gestão presentes nos diplomas legais e nos manuais que instrumentalizam a implementação do PPA.

Apesar do foco no monitoramento, as análises estão associadas às mudanças conceituais no modelo de gestão e à revalorização do planejamento das políticas públicas no Brasil, defendendo a visão de que a atividade de monitoramento não se resume, e tampouco encerra suas potencialidades, apenas com atividades de cobrança por resultados, prestação formal de contas ou mesmo com atividades procedimentais de controle, apesar de considerar todas essas dimensões relevantes e necessárias sob certos aspectos.

De fato, o monitoramento de políticas públicas encontra lugar de destaque dentro da função planejamento, quando se considera que essa atividade é, fundamentalmente, de aprendizado pessoal e institucional sobre vários níveis da realidade de implementação das ações de governo, focada na viabilização das entregas de bens e serviços à sociedade, e que fornece subsídios tempestivos para o processo complexo de tomada de decisões pelas instâncias superiores. Esse entendimento enseja a estruturação de uma nova cultura de monitoramento na Administração Pública, orientada pelos seguintes quesitos:

- Estruturação de bases primárias de informações úteis ao monitoramento e aos processos decisórios de governo;
- Estruturação de sistemas (normativos e tecnológicos) de produção, organização, análise e interpretação das informações geradas; e
- Capacitação permanente dos ativos estatais, nos níveis funcional-pessoal e institucional.

Sendo o monitoramento, nessa perspectiva, atividade que diz respeito, fundamentalmente, ao processo de implementação, execução e gestão das políticas, necessita ser prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para viabilizar-se como instância que agrega valor ao campo de compreensão das políticas, respeitadas as suas dinâmicas, especificidades e complexidades[2].

2 Por óbvio que possa ser, esclareça-se que o monitoramento é afirmado aqui como atividade de natureza *contínua* porque precisa estar ancorado em processo de trabalho institucionalmente rotineiro, permanente. Ele também é tido como atividade de natureza *cumulativa* para se referir ao fato de que, sendo o conhecimento fruto de processo complexo de produção, organização, análise e interpretação de informações estruturadas, semiestruturadas e não estruturadas, apenas se cumpre ao longo do tempo, por sucessão de acúmulos, por assim dizer, de rodadas de monitoramento. Por fim, diz-se que o monitoramento é também atividade de cunho *coletivo* porque, por suposto, não é algo exequível em nível individual. Ademais, referindo-se a processo estruturado de governo, remete-se necessariamente à dimensão institucional e coletiva de trabalho, vale dizer: não é algo que se possa executar nem no nível microindividual, nem tampouco por iniciativa voluntarística de qualquer tipo.

Baseado nesses apontamentos, o artigo apresenta uma síntese da estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015, consubstanciada na nova estrutura organizacional e ideológica do plano, bem como nas recentes experiências do governo federal na promoção do bem-estar social.

O PPA 2012-2015[3]

O PPA 2012-2015, Plano Mais Brasil, possui estrutura inovadora em relação aos três planos anteriores, refletindo uma concepção de planejamento influenciada, sobretudo, por experiências recentes e bem-sucedidas na formulação e implementação das principais agendas do governo federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Bolsa Família, o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Outra influência importante na construção do Plano Mais Brasil deriva da interpretação que se faz da natureza do PPA, concebido como instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da República (BRASIL, 1988).

A nova arquitetura de plano foi concebida após intensas discussões sobre a natureza da função planejamento e do próprio PPA (Franke, *et all*, 2012). Essas alterações decorrem, dentre outros, dos limites da estrutura anterior que induziram a sobreposição entre plano e orçamento[4], dois instrumentos de planejamento que, apesar de complementares, possuem diferenças essenciais de natureza, conteúdo e forma.

Essa sobreposição levou a apropriações e entendimentos que reduziram, em grande medida, o monitoramento dos programas – e as análises daí derivadas – para o acompanhamento físico e financeiro do orçamento[5]. Exemplo dessa redução exacerbada foi o próprio desenho do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN)[6], em que a principal unidade de monitoramento do PPA era a ação orçamentária, que pouco refletia a situação da política e as principais realizações do governo[7].

3 Este item está fortemente referenciado em Franke, Navarro & Santos (2012). Para uma abordagem crítica em relação à concepção e à prática anterior expressa nos Planos Plurianuais, ver Santos (2011).

4 Influência do Modelo Orçamento-Programa introduzido nos Estados Unidos da América, no final da década de 50, sob a denominação de PPBS (Planning Programning Budgeting System).

5 Este tema também está tratado em Melo, Neto & Silva (2012) e Melo (2012).

6 Reconhece-se a importância do conceito do SIGPLAN, principalmente quando se consideram o contexto e o momento de sua implementação. As críticas estão direcionadas à apropriação indevida do sistema e à racionalidade que orientou sua arquitetura.

7 Além das ações do orçamento, outra categoria importante do monitoramento foi o indicador dos Programas Finalísticos. No entanto, durante a gestão do PPA 2008-2011, por exemplo, percebeu-se considerável instabilidade de preenchimento e dúvidas quanto à legitimidade dos indicadores praticados durante o período do Plano. Tal fato pode ser observado em uma análise mais crítica dos relatórios de avaliação dos órgãos. Em muitos casos, percebem-se críticas do gestor ao indicador previamente definido e narrativas do tipo: "Não há informações para apuração do indicador". Além disso, diversos indicadores contabilizavam resultados de políticas de outros entes, situação em que, por vezes, confundia mais do que explicava sobre o resultado do governo federal para um conjunto de gastos.

Nessa linha, interessa qualificar melhor os apontamentos supracitados com críticas da academia ao modelo técnico-racional (Orçamento-Programa), que inspirou o desenho e a estrutura dos três últimos PPAs. Wildavsky (1982, pgs. 204 a 208), ao analisar o modelo PPBS norte-americano, fez os seguintes apontamentos:

> A definição da estrutura do programa é o aspecto mais pernicioso do Orçamento-Programa. Uma vez adotado o Orçamento-Programa, torna-se necessária uma estrutura de programa que forneça uma lista completa dos objetivos da organização e informação sobre o cumprimento de cada um deles. Na ausência de estudos analíticos de grande parte ou mesmo todas as operações dos órgãos, a estrutura resulta em uma fraude que acumula dados de categorias desprovidos de significação. O orçamento-programa oculta mais do que clarifica.
>
> (...) Não sendo nem programa nem orçamento, a estrutura do programa se torna inútil. A geração de poucos dados ao acaso para estrutura do programa ocupa um tempo valioso para outras preocupações mais construtivas e também prejudica a análise de políticas.
>
> (...) O orçamento-programa é um descrédito à análise de políticas.

Giacomoni (2009, pg. 167) aponta outra preocupação não menos relevante:

> (...) Em terceiro lugar, certas atividades relevantes ao Estado são intangíveis, seus resultados não se prestam a medições; um sistema orçamentário que valoriza sobremaneira a quantificação dos produtos finais pode, nesses casos, acabar induzindo decisões de alocação de recursos grosseiramente equivocadas.

Para refletir aspectos inerentes a cada política e valorizar tanto as declarações do plano como as informações provenientes do orçamento, o PPA 2012-2015 foi estruturado a partir de reflexão estratégica acerca das grandes áreas de atuação estatal (ao momento de sua elaboração), bem como das grandes prioridades políticas da nova gestão presidencial que então se iniciava. Esse procedimento ensejou Programas nos quais estão contidos os desafios/objetivos e os compromissos/metas de governo (BRASIL, 2011a). Os programas que compõem o plano foram então classificados em dois tipos: Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado[8].

Os Programas Temáticos foram concebidos a partir de macro áreas de atuação do governo, visando recortes mais aderentes às políticas públicas, descolando-se de uma concepção a partir de exercícios de problematização para outra, que considerava e combinava a institucionalidade que organiza cada área de política.

8 Programas que tratam da manutenção da máquina do Estado, são compostos somente pelas ações do orçamento, por isso, são considerados em análises mais agregadas. Cada órgão (ministério) possui um programa desse tipo.

No modelo proposto, as categorias que agregam tais políticas possuem delimitações mais abrangentes e uniformes entre si, dialogando, portanto, com formulações reconhecidas pelo governo e pela sociedade. Essa ampliação de escopo do programa busca, fundamentalmente, valorizar a dimensão da implementação, permitir visão mais agregada e integrada das políticas, além de qualificar a comunicação dentro do governo e deste com a sociedade.

Com a finalidade de criar condições para que o PPA estabeleça relações mais adequadas com outros aspectos inerentes à viabilização das políticas, para além dos orçamentários[9], os Programas Temáticos organizam-se por categorias mais robustas de planejamento, quais sejam: os Indicadores, os Objetivos, as Metas e as Iniciativas; categorias que são, de fato, objetos de monitoramento explícitos do Plano Mais Brasil.

Os Indicadores, na sua maioria, revelam o *status quo* da política quando do momento de elaboração do plano. São referências de análise e, em conjunto com os demais atributos do programa[10], auxiliam no entendimento do *momento situacional* da política[11]. Quanto aos indicadores, é fundamental ressaltar a relação entre o resultado das políticas públicas e a complexidade inerente ao ambiente no qual essas políticas são implementadas, particularmente quanto à distribuição de competência entre os entes federados.

A mudança no conceito do indicador – de item decisivo para a medição do resultado de um programa para categoria que permite identificar e aferir aspectos relacionados a um programa – tem a ver com a relação sinuosa entre o resultado das políticas e a competência dos entes federados, situação que CARNEIRO e MENICUCCI (2011) classificaram como um dos efeitos não pretendidos da nova administração pública tendo em vista os casos onde os *indicadores de resultado* levam ao obscurecimento em vez de clareamento de responsabilidades.

Como o Plano Plurianual em análise é federal, não parece razoável um documento que traz como medida relevante de sucesso ou fracasso dos Programas indicadores que consolidavam resultados de vários entes. A situação da segurança pública talvez seja a mais emblemática dessa relação desmedida induzida pelos *indicadores de resultado*.

Qual a razoabilidade do principal *indicador de resultado* sobre a atuação do governo federal ser a taxa de homicídios, se a grande parte dos gastos nacionais e da competência relativa à segurança pública guarda relação com políticas estaduais? Por isso, na organização atual o indicador persiste, porém com outra função: a de auxiliar na interpretação sobre a evolução das políticas.

9 Vale citar outros aspectos inerentes à implementação de políticas e que são fontes importantes de informações sobre planejamento: arranjos de gestão envolvidos, definição de prioridades, critérios de seleção, arranjos tecnológicos, arranjos de poder, arenas de decisões técnicas e políticas, questões federativas, entre outros.

10 Os indicadores também complementam a contextualização de cada Programa Temático. O documento contendo a contextualização de cada Programa encontra-se disponível no Módulo de Monitoramento Temático do SIOP.

11 Compreensão do atual estágio de maturação e de execução das políticas públicas a partir das várias fontes, formais e informais, de monitoramento e do conhecimento tácito acumulado no corpo técnico-político envolvido.

Infelizmente, a situação da segurança pública se repetia para todas as políticas onde há atuação complementar da União e para todas aquelas em que a competência é concorrente, ou seja, para praticamente todos os casos. Esse cenário ainda era agravado pela ação do controle, que se inclina a cobrar a racionalidade ideal dos métodos e manuais, radicalizando a disfunção dos indicadores.

O caso do *indicador de resultado* vinculado à estrutura do *orçamento-programa* baseado em *problemas* é interessante para refletir sobre algumas características daquela organização. Ele ilustra como a estrutura do PPA era espremida de um lado pela racionalidade orçamentária e, de outro, pela racionalidade gerencialista expressa na busca formal pelo resultado a partir de um indicador com essas características.

É emblemático o fato de que após três Planos Plurianuais a estrutura não conseguiu encontrar espaço formal para, por exemplo, declarar a expectativa quanto à quantidade de alfabetizados que o governo federal esperava atender no período de quatro anos. Enquanto a medida do Programa de Educação de Jovens e Adultos era a taxa de analfabetismo, que contabiliza o resultado de todos aqueles que implementam políticas de combate ao analfabetismo (inclusive as organizações da sociedade civil), de outro o produto da ação do orçamento era bolsa concedida para professor, um insumo para a alfabetização.

Os Objetivos talvez sejam a principal inovação do plano visto que expressam as escolhas políticas do governo. Por meio deles o PPA declara as principais diretrizes de ação do governo e busca, sempre que possível, relacionar o planejar ao fazer, uma indução à associação entre formulação e implementação com vistas a apontar caminhos para a execução das políticas e, assim, mais bem orientar a ação governamental[12].

A cada Objetivo estão associadas Metas, que possuem naturezas quantitativas ou mesmo qualitativas. As Metas representam os principais desafios de governo firmados para o quadriênio de vigência do PPA. Aquelas com teor qualitativo são particularmente interessantes porque ampliam a relação do plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas que transcendem o orçamento, revelando, portanto, bens e/ou valores intangíveis inerentes à atividade do Estado. Pode-se de dizer que a meta substitui tanto os produtos das ações orçamentárias quanto os indicadores dos Programas, na medida em que elas tornam-se referências concretas para a gestão do plano. Por isso, o indicador passa a ser tratado como referência para a situação das políticas públicas e a categoria meta assume a função de criar uma medida para a atuação do governo federal.

Já as Iniciativas são categorias que representam o que deve ser feito para a materialização dos Objetivos e atingimento das Metas destacadas no plano. Elas indicam os meios e os arranjos necessários que viabilizam as entregas de bens e serviços à sociedade e trazem consigo, por meio de vinculações

12 Sugere-se a leitura do artigo "A estrutura do PPA 2012-2015" (Franke, *et all*, 2012). O texto revela outras características presentes na elaboração do PPA 2012-2015 e que são fundamentais para compreender o movimento.

com ações do orçamento e com outras fontes de financiamento, uma estimativa do custo global de implementação[13].

Além dessas categorias, outra inovação no PPA 2012-2015 é o deslocamento do detalhamento das ações orçamentárias, que agora constam apenas nas leis que especificam o orçamento anual. A alteração visa garantir uma dinâmica de complementaridade (ao invés de sobreposição) entre plano e orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais e de conteúdo entre ambos os instrumentos. Vale ressaltar, no entanto, que essa separação de conteúdo não significou perda alguma de informação e muito menos do histórico de realizações; mas sim uma mudança no entendimento e nas possibilidades de gestão e comunicação de cada instrumento.

Para evidenciar o aprimoramento e a valorização das declarações de planejamento que a nova estrutura do plano explicita, o Quadro 1, em anexo, revela a qualidade das informações presentes na estrutura do PPA 2008-2011, comparativamente à estrutura do PPA 2012-2015, tendo-se como referência, à guisa de exemplificação, a política de Saneamento Básico.

A partir de uma breve análise comparativa presente no Quadro 1, percebe-se que o PPA 2012-2015 possui versatilidade capaz de expressar relações que, antes, eram predominantemente restritas à lógica orçamentária. A integração entre as políticas, em especial o tratamento das transversalidades e das multissetorialidades no plano, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias e seus respectivos produtos físicos e financeiros. De outra forma, a combinação entre Objetivos, Metas e Iniciativas cria condições para abordagens mais adequadas de entendimento da relação entre as políticas e, portanto, cria melhores condições e possibilidades para o monitoramento e para as análises dele decorrentes. Ademais, vale ressaltar que a atual estrutura permite incorporar as diretrizes políticas tais quais declaradas pelo governo.

Em termos legais, o PPA 2012-2015 foi instituído por meio da Lei nº 12.593/2012, que é composta pelo texto principal e mais três anexos. O texto da lei estabelece as diretrizes do plano, detalha a sua organização, estrutura e relação com o orçamento, e traz parâmetros para a sua gestão, enquanto os anexos contemplam a parte programática.

13 Para melhor compreensão da estrutura, vide Anexo I da Lei nº 12.593 /2012.

O modelo de gestão do PPA 2012-2015[14]

A gestão do PPA 2012-2015, do qual o monitoramento é parte integrante, também apresenta inovações conceituais importantes. Os seus comandos legais estão na Lei nº 12.593/2012, no Decreto nº 7.866/2012, e na Portaria MP nº 16/2013. Uma análise dos dispositivos específicos sobre gestão associa a palavra a um conjunto diferente de significados, predicados que não costumam fazer parte do léxico associado à gestão. Os dispositivos a seguir exemplificam as inovações:

> Art. 12 da Lei: A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a **garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis** às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:
>
> I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;
>
> II - dos critérios de regionalização das políticas públicas; e (...)
>
> Art. 4º do Decreto: A gestão do PPA 2012-2015 consiste na **articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação** das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos.
>
> § 1º do art. 2º da Portaria: O monitoramento será orientado para **produzir informações e conhecimentos** que aperfeiçoem a implementação das políticas públicas com o objetivo de **ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços** prestados ao cidadão.

O artigo da Lei faz menção direta à equidade, o do Decreto manifesta uma influência do incrementalismo, enquanto que o inciso da Portaria orienta para a produção de conhecimento que permita ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços, o que, tal como o caput do art. 12, revela uma posição política. Essa ênfase é consideravelmente distinta do significado associado ao conceito dominante, tal como eficiência, padronização, controle, etc[15].

Esses dispositivos conferem outra orientação para a gestão de forma a ressaltar as dimensões da efetividade e da eficácia relativamente à eficiência, de modo que submetem a perspectiva da eficiência à da ampliação do exercício de direitos, para o que um Estado dotado de capacidades de operar é fundamental.

A referência aos instrumentos legais remete a gestão a um diálogo com o direito, razão pela qual as análises devem considerar a apropriação que o controle e o direito fazem dos regulamentos referentes aos processos de gestão[16].

14 Esta seção é uma adaptação do artigo "*O modelo de gestão do PPA 2012-2015*" elaborado por Neto, Santos & Ventura por ocasião do VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, em 2013.

15 A ênfase destacada não significa que a gestão do PPA seja omissa em relação aos demais aspectos. A observação cumpre a função de ressaltar os novos elementos.

16 Para análises mais detalhadas sobre a relação entre o direito e a gestão do PPA ver Neto *et all* (2013).

A situação é ainda mais complexa porque a teia de normas orientadas para o controle procedimental e instrumental do Estado, organizadas e legitimadas a partir de representações negativas que se têm da coisa pública, produziu um Estado com baixa capacidade de gestão de políticas públicas.

É preciso praticar um conceito de gestão que trabalhe a favor da ampliação dos canais de atendimento público do Estado, o que significa construir capacidades para a promoção do bem-comum. Essa é a perspectiva que se busca incutir no PPA. Daí a atenção especial ao direito, visto que os principais instrumentos de realização das políticas são institutos vinculados ao direito constitucional e administrativo.

Ocorre que a legislação, além de possuir uma força estática, também goza de representação praticamente universal que ressalta esses instrumentos como de controle procedimental e burocrático. Por isso, é muito comum que a burocracia e o controle se apropriem dos instrumentos, inscrevendo neles uma lógica que nem sempre está orientada para a entrega de bens e serviços, alterando a função desses instrumentos.

Nesse cenário, a profusão de controles pode, contraditoriamente, suprimir a capacidade do Estado de entregar bens e serviços públicos, situação que só contribui para ratificar a representação negativa que se tem do Estado, na medida em que a preocupação fundamental desloca-se da garantia da entrega de bens e serviços para a fiscalização minuciosa de sua atuação, provocando um emaranhado institucional-legal que dificulta e por vezes inviabiliza a entrega dos bens e serviços à população.

Quanto a esses dilemas, MORETTI (2012) interpreta o desenvolvimento da esfera discursiva no planejamento investigando as sutilezas presentes na institucionalidade e na linguagem que instrumentaliza esse planejamento, e encontra uma relação entre a administração por resultados e a legitimação de um Estado bloqueado. Como pano de fundo que legitima o "*Estado estéril*" ele identifica o compartilhamento de uma visão negativa sobre o Estado oriunda da interpretação dominante sobre a formação social brasileira, fato que autoriza a implementação de controles organizados a partir do que ele classifica como "*racionalidade acima das racionalidades*", práticas que vão sedimentando no Estado regras pretensamente neutras que terminam desautorizando a intervenção do próprio Estado. Ao final ele usa, entre outros, o caso do PPA para ilustrar como a necessidade de implementar políticas constrói outros circuitos no Estado reinventando caminhos que viabilizam a ação pública.

A intenção com as reflexões acima é ampliar as condições para que o controle democrático contribua no sentido de criar capacidades no Estado de maneira que este possa cumprir as suas funções. Vale dizer que todo o controle é fundamental para a democracia, desde o controle de um Poder sobre o outro até o controle procedimental. Daí a importância de que as ações de controle estejam orientadas para realizar os objetivos da República, e de que essa concepção balize as relações entre planejamento, gestão e controle, para o que uma concepção da legislação associada à dinâmica de funcionamento do Estado em oposição a uma concepção estática e legalista é fundamental.

Além dos dispositivos de caráter principiológico já mencionados, a legislação também estabelece que cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) a definição de prazos, diretrizes e orientações técnicas para a gestão do PPA, entendida como a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos Programas, Objetivos e Iniciativas referentes aos respectivos Programas Temáticos. Adicionalmente, a legislação atribui ao MP, em particular à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), a competência para coordenar os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2012-2015; disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico para a sua gestão; e definir diretrizes, normas, prazos e orientações técnicas para a operacionalização do monitoramento e avaliação do Plano.

A Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015

O PPA pode ser visto como uma forma político-institucional específica e não exclusiva, dentre outras, de organizar a atuação estatal em perspectiva abrangente. É a partir dessa compreensão, expressa na Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de lei do PPA 2012-2015, particularmente as declarações quanto ao modelo de gestão do plano e os macrodesafios ali contidos, que se baseia a Estratégia de Monitoramento do Ministério do Planejamento para o PPA ora em curso.

Com novos conceitos e categorias explícitas de planejamento (Objetivos, Metas e Iniciativas) o ciclo de planejamento, orçamentação e gestão do PPA 2012-2015 também foi reformulado, tendo como pressuposto a produção de informações úteis para subsidiar a ação governamental, orientando-a para a execução das políticas. Nesse contexto, compreendido como função específica, porém indissociável da prática de planejamento governamental, o monitoramento pode ser idealmente composto por todo e qualquer mecanismo ou estratégia de produção, seleção, organização, análise, interpretação e avaliação de informações destinadas a subsidiar processos complexos, de natureza técnica-política, dentro do governo[17].

Em outras palavras, a atividade de monitoramento perseguida pelo Ministério do Planejamento inspira-se na compreensão de que monitoramento é, antes de tudo, *fonte de aprendizado* sobre a realidade de implementação e execução das políticas públicas, na medida em que busca criar fluxos relevantes de informações para a tomada de decisões cruciais aos âmbitos decisórios de governo.

Tido como "mito dos manuais", a assertiva anterior se mostra factível se a atividade de monitoramento, uma vez institucionalizada como atributo indissociável da prática cotidiana de planejamento governamental, for capaz de realizar-se de modo dinâmico, sistêmico, abrangente e multi-inter-trans dimensional[18].

17 Sobre a natureza técnico-política da produção governamental, ver Matus (1996a e 1996b), além de Nogueira (2011).

18 Por abordagens do tipo "multi-inter-transdisciplinares", entenda-se abordagens inspiradas pelo paradigma epistemológico da complexidade. À guisa de exemplificação, veja-se, por exemplo, os valiosos aportes de conhecimento advindos dos trabalhos de UNESCO (2000), Morin (2005; 2008), Nicolescu (2008), Vivanco (2010) e Halevy (2010).

Com tais elementos em mente, pode-se conceber o monitoramento como atividade regular de Estado, capaz de produzir: i) conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase às dimensões estratégicas e críticas da implementação e gestão cotidianas das políticas públicas; e ii) informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo.

A Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015 está, portanto, assentada em quatro módulos complementares, apresentadas na Figura 1, em anexo, as quais permitem, em conjunto, subsidiar as decisões de governo e também compreender o atual estágio de maturação e de execução das políticas públicas.

Nesses termos, essa estratégia baseia-se em 6 vetores autoexplicativos de ação que buscam orientar e legitimar a "função monitoramento" dentro das institucionalidades próprias ao setor público, quais sejam: formativo, informativo, analítico, avaliativo, prospectivo e corretivo. Baseando-se nesses vetores, e a título de organizar as diversas leituras possíveis do monitoramento, a SPI/MP definiu as quatro dimensões de atuação conforme características dos produtos esperados de cada módulo e tratamento das informações que envolvem cada atividade, a saber: i) monitoramento dos temas prioritários de governo; ii) monitoramento temático do PPA 2012-2015; iii) monitoramento estratégico (aprofundado em agendas específicas de políticas); e iv) monitoramento da dimensão estratégica do PPA (referenciado aos macrodesafios do desenvolvimento nacional).

O monitoramento temático do PPA 2012-2015

Parte dessa estratégia compreende o monitoramento dos Programas Temáticos, ancorado no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal que capta informações acerca dos Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas[19] associadas a cada programa, além das informações referentes ao monitoramento das ações orçamentárias. De forma geral, as informações captadas nessa dimensão do monitoramento dizem respeito à situação dessas categorias que, no agregado, tem o objetivo de fornecer um panorama da política, com destaque para: as principais realizações, os fatores que contribuíram e os que dificultaram a implementação, os arranjos de gestão associados, as conexões com outras políticas, as entregas parciais à sociedade, a avaliação parcial do cumprimento das metas, os desafios enfrentados, as oportunidades vislumbradas; e outras informações que o próprio gestor da política achar relevante destacar.

Como as categorias do plano são mais agregadas que as categorias do orçamento, as possibilidades de qualificação da análise da política aumentam de forma substantiva, quando comparadas às sugeridas pelo acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias. Dito de outra forma, as informações que constam no monitoramento das ações orçamentárias correspondem à dimensão

19 Notadamente aquelas que indicam Empreendimentos Individualizados como Iniciativa, conforme consta das Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015 (Brasil, 2011b).

orçamentária/financeira de análise e estão limitadas à dimensão da eficiência, à relação custo-benefício de produtos.

Não obstante, as provenientes das categorias do PPA permitem relato complementar e mais qualificado, uma vez que consideram outros aspectos associados à implementação, à dinâmica das políticas e às demandas sociais. Além disso, abrangem assuntos relacionados à eficácia e, em alguns casos, à efetividade das ações de governo – vide declarações das Metas destacadas no Quadro 1.

Para além das possibilidades formais de monitoramento, o PPA 2012-2015 permite, através das categorias que o organizam, estabelecer recortes diferentes daqueles impostos pela lógica programática de cada Ministério setorial. Na realidade, é possível acompanhar outras agendas de monitoramento, compostas por categorias de mais de um Programa Temático. Ou seja, podem-se criar agendas relevantes de acompanhamento e que diferem dos atuais recortes temáticos dos programas.

Por exemplo, é possível criar uma agenda de monitoramento que conceba todas as ações de governo destacadas no PPA relacionadas à oferta/uso da água (Agenda Água), que é um tema amplamente discutido na sociedade e que demanda atenção política. Essa agenda seria composta por Objetivos e/ou Metas e/ou Iniciativas de quaisquer Programas Temáticos que tratam políticas relacionadas à água, como os Programas: de Conservação e Gestão de Recursos Hídricos, de Ciência, Tecnologia e Inovação, Saneamento Básico, Agricultura Irrigada e Biodiversidade.

A flexibilidade de criação/leitura de outras agendas, complementares aos próprios programas do PPA, amplia as possibilidades de monitoramento e, por consequência, de avaliações, entendimentos e novas interpretações das políticas, uma vez que diferentes olhares suscitam compreensões diversas.[20] Essa prática serve inclusive como possível ferramenta para a discussão da alocação orçamentária, pois se apoiam em unidades mais claras, transparentes e que facilitam o entendimento das políticas, tais como as Metas do PPA.

A estratégia de monitoramento do PPA tem como objeto principal a implementação das políticas para a redução das desigualdades sociais, por isso, precisa ser aderente às especificidades inerentes ao ambiente da Administração Pública. Nesses termos, o fluxo e o tratamento de informações sugerido pelo sistema de monitoramento formal não pode limitar a possibilidade de outras formas ou estratégias de comunicação, intra e extragoverno, necessárias ao acompanhamento da política. Dito de outra forma, é saudável que os órgãos executores de políticas públicas estabeleçam arranjos e pactuem outras dinâmicas de monitoramento complementares àquelas relacionadas aos Programas

20 Para algumas possibilidades, distintas mas complementares sobre isso, ver Franco & Lanzaro (2006), Goldsmith & Eggers (2006), Holanda (2006) e Cortes & Lima (2012).

Temáticos (ou outros sistemas formais que subsidiam a prestação de contas e outros relatórios de gestão),[21] no intuito de viabilizarem, efetivamente, as entregas pactuadas com a sociedade.

Para materializar essa diferenciação (e complementaridade) com as entidades formais e sistêmicas é preciso criar, no entanto, uma nova cultura na Administração Pública que perceba os reais benefícios de um monitoramento baseado na lógica de implementação, orientada para "o fazer". Exemplo disso é o monitoramento das ações de governo relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que por meio de instâncias formais e informais de acompanhamento,[22] produzem informações qualificadas capazes de conectar as decisões políticas às implementações técnicas, resultando daí entregas efetivas à sociedade.

Importa ressaltar que o Monitoramento Temático é a dimensão mais formal da estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015. Por isso, as racionalidades que incidem sobre ele naturalmente o posicionam como o maior desafio para a mudança de paradigma, além de torná-lo o principal destinatário dos comandos principiológicos constantes dos normativos e do conceito expresso na estratégia de monitoramento. Além disso, seu êxito é função de outros requisitos, em especial: a) a racionalidade e o conjunto de capital técnico-político dos atores envolvidos no processo e b) a energia dispensada por esses atores no processo que envolve coleta, tratamento/análise, organização e, principalmente, ação para a correção de rumos[23].

Desafios e Possibilidades do Monitoramento

Um dos desafios postos para o PPA é se tornar um instrumento de gestão efetivo para os órgãos e entidades envolvidos com a implementação dos compromissos de governo. Nesse contexto, pressupõe-se que o monitoramento do plano trate informações abrangentes e aprofundadas sobre a realidade de implementação das políticas, possibilitando a comunicação entre os órgãos e permitindo tratamento adequado para as questões de natureza transversal e/ou multissetorial inerentes a diversos temas relevantes e que demandam a atuação estatal.

De fato, um dos grandes desafios do monitoramento é vencer o entendimento de ser mais um rito burocrático que consome tempo e energia da Administração Pública, recursos que poderiam ser alo-

21 Especificamente sobre os relatórios (formais e gerenciais) que emanam do sistema de monitoramento ancorado no SIOP, há que se observar que se diferenciam, por exemplo, da Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, documento encaminhado formalmente ao Congresso Nacional por ocasião da abertura do ano legislativo todo início de ano, por conter informações mais relacionadas à implementação das políticas, tendo como referência os Objetivos e as Metas declaradas no PPA, além de informações sobre a execução orçamentária. Em síntese, além da prestação formal de contas, tais relatórios registram o momento situacional do Programa em análise.

22 Exemplo de instância formal de acompanhamento do PAC: estrutura de gestão do PAC (Comitê Gestor do PAC - CGPAC e Grupo Executivo do PAC – GEPAC); exemplo de instância informal de acompanhamento do PAC: Salas de situação do PAC, dinâmicas em formatos de reuniões que tratam de assuntos relacionados à implementação e execução do PAC.

23 Melo, Neto & Silva (2012) exploram limites e possibilidades adicionais sobre o monitoramento do PPA no artigo "Dilemas na Construção de um Modelo de Acompanhamento do Planejamento Governamental".

cados na efetiva implementação das ações de governo. Bem mais do que a cobrança pura e simples por resultados, o monitoramento é atividade indissociável da execução das políticas, se realmente posto em prática e reconhecidas suas potencialidades de ação.

Nesse sentido, é imperativo tornar as informações oriundas do monitoramento úteis aos gestores públicos, que se veem totalmente envolvidos com a agenda do dia a dia. A natureza desse cotidiano incide sobre a capacidade de uma compreensão mais abrangente da política, bem como de seus desafios e limites.

A atual estratégia de monitoramento do PPA também sugere comunicar, de forma clara e acessível, as principais realizações do governo. Para além das narrativas técnicas que dão conta dos relatórios formais de prestação de contas, é imperativo conectar a nova estrutura do PPA a uma linguagem que valorize os reais compromissos do governo e facilite o entendimento de todos do que está sendo feito e do que está disponível para o aperfeiçoamento da atividade estatal em todas as áreas[24].

Nesse sentido, a fim de atingir os objetivos propostos, o monitoramento não pode restringir-se à análise pontual de informações inseridas em sistemas informatizados. Para além dos processos formais, é necessário "ir a campo"; conhecer a fundo as dificuldades inerentes à execução das políticas; confrontar as informações obtidas nos sistemas de informação oficiais com dados disponíveis em outras fontes e considerar a dinâmica de atuação entre os órgãos executores. Além disso, devem-se entender as particularidades intrínsecas de cada política[25].

Outro desafio ao monitoramento do PPA 2012-2015 é incorporar o entendimento, e considerar isso nas análises, de que o alcance dos Objetivos e das Metas declaradas no plano requer, em geral, articulação de diversos instrumentos e institutos, para além do orçamento, tais como o pactuado com diferentes entes federados, a participação da sociedade e a construção de arranjos normativos e de gestão muitas vezes complexos e turvos. A isso tudo se somam incertezas quanto aos obstáculos que se apresentarão no decorrer do processo de implementação, quase impossíveis de serem vislumbradas à priori.

Sendo assim, o monitoramento do PPA deve ser capaz de considerar todos esses aspectos relacionados à implementação das políticas e ampliar suas análises para além do cotejamento do resultado físico e financeiro das ações orçamentárias, sob pena de reduzir uma atividade técnico-política por natureza a um determinismo e automatismo que não se verifica na prática.

24 O SIOP, através das categorias dos Programas Temáticos que são monitoradas, permite amplo relato das realizações de Governo. Vale lembrar, no entanto, que estas informações não esgotam as possibilidades e necessidades de conhecimento das políticas.

25 Particularidades temporais, materiais, legais, financeiras, etc. A título de exemplo, o período de maturação de empreendimentos relacionados à política energética nacional, como a construção de hidrelétricas, é diferente dos relacionados à política de educação, como o prazo de construção de escolas. Sendo assim, faz-se necessário que os prazos para captação e análise das informações, em especial a natureza das informações (tipo de indicadores, por exemplo), sejam distintos nesses casos.

Contrariando o princípio orçamentário da anualidade – ou periodicidade – que impera sobre análises de políticas, as metas do PPA foram estabelecidas para um horizonte de quatro anos (não anualizadas). Além disso, são indicativas e não impositivas, como deve ser em qualquer planejamento que dialogue com a realidade. Outro fato importante é que não há vinculação direta e formal com as ações do orçamento. Por trás disso, surge o desafio de realizar uma análise política que realmente espelhe o que está sendo feito ou o que está sendo entregue. Na prática, observa-se que o recurso orçamentário formalmente vinculado a um único Programa também contribui para o atingimento de metas declaradas em outro(s) Programa(s). Esse fato desconstrói toda tentativa de racionalizar o entendimento da política a partir de análises financeiras. Não obstante a isso, se as análises forem complementares, ou seja, se a partir dos elementos do plano forem extraídas análises de políticas e, a partir dos elementos do orçamento, análises financeiras e de custo, ampliam-se sobremaneira as condições de juízo sobre as ações do governo, favorecendo assim a dinâmica de monitoramento.

Dentro desse contexto, as informações extraídas do SIOP constituem matéria-prima de grande valia para análise das políticas governamentais. Além de subsidiarem a elaboração dos relatórios formais de prestação de contas encaminhados anualmente aos órgãos de controle e ao próprio Congresso Nacional,[26] essas informações têm o potencial de contribuir[27] para a elaboração de relatórios gerenciais específicos sobre determinadas agendas de governo.[28] Esses relatórios, com características e públicos diferentes dos relatórios formais, seriam utilizados tanto para fomentar as discussões realizadas intragoverno sobre esses temas, quanto para subsidiar a tomada de decisão das instâncias superiores.

Essa possibilidade consiste em uma das características mais relevantes do sistema de monitoramento do PPA 2012-2015, ou seja, a de viabilizar "usos múltiplos" das informações com vistas à elaboração de "planos de ação" em apoio à implementação e resolução de entraves concretos das políticas públicas. Para ilustrar a evolução do sistema de informação que ancora a atividade de monitoramento do MP, o Quadro 2 (anexo) revela as principais características do SIGPLAN (sistema base dos PPAs anteriores) e do Módulo de Monitoramento Temático do SIOP (sistema base do PPA 2012-2015).

26 Como exemplos, podem ser citados Prestação de Contas do Presidente da República, Relatório de Gestão, Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, Mensagem Presidencial encaminhada ao Congresso por Ocasião da Abertura a Sessão Legislativa, etc.

27 Apesar de significativas, as informações coletadas via SIOP não explicam todas as complexidades inerentes à dimensão de execução das políticas, fundamentais para a atividade de monitoramento cujo foco é destravar os empecilhos que ainda dificultam a ação estatal.

28 A título de exemplo, a Agenda Água, a Agenda de Mudanças Climáticas e a própria Agenda Transversal.

Considerações Finais

As inovações promovidas pelo PPA 2012-2015, tanto as relacionadas à estrutura quanto à forma de elaboração e pactuação, trouxeram novas possibilidades de entendimento da função planejamento, bem como do monitoramento das políticas públicas. A estratégia de monitoramento do PPA 2012-2015 enseja nova cultura que se distancia da mera cobrança por resultados, da prestação de contas e mesmo do controle de processos burocráticos; ao contrário, se aproxima de dinâmica voltada à implementação e à eficácia da ação governamental.

É evidente que o monitoramento não se restringe a simples preenchimento de campos estruturados pelos sistemas informatizados e coleta de informações; mais do que isso, ele é composto por pessoas que, a partir de análises criteriosas, baseadas em conhecimento da realidade e das políticas, são capazes de melhor qualificar os diagnósticos e de contribuir para o aperfeiçoamento das mesmas na medida em que subsidiam, com qualidade e tempestividade, os tomadores de decisão.

Nesse sentido, o sucesso (ou fracasso) do monitoramento não pode ser medido apenas pelo grau de aderência ou conversão dos seus informes e diretivas em decisões concretas, pois se monitoramento e decisões são atividades de natureza técnico-políticas, então não há nem causalidade, nem determinismo, nem automatismo entre uma coisa e outra.

Afirmar que algo tem dimensão política significa dizer que está prenhe de subjetividades, discricionariedades e racionalidades de toda a ordem. São essas características intrínsecas às escolhas políticas que sempre se interpõem à suposta tecnicidade e neutralidade dos informes de monitoramento, tornando – por isso – indeterminado o resultado final das decisões. Outro ponto importante é que tais escolhas levam em conta vários outros fatores, objetivos e fontes de informações que são externos aos informes propriamente ditos de monitoramento.

Não obstante, ainda assim vale a pena – para o gestor público e para os decisores em qualquer instância – disporem de sistemas ou estratégias de monitoramento que produzam informação útil, desde que os resultados proporcionados, inclusive os intangíveis, sejam maiores do que os custos para a sua criação e operação. Com isso, coloca-se em relevo a legitimidade e a necessidade de buscar-se, a todo momento e circunstâncias, processos de trabalho que visem à *institucionalização das funções de monitoramento e avaliação*, como parte integrante e indissociável da própria função planejamento governamental.

Por fim, algumas intervenções do governo federal, como o PAC e o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), provaram que o monitoramento eficaz e intensivo em conhecimento estruturado pode sim destravar as amarras ainda existentes de legislação, de instituições e, principalmente, de cultura burocrática e política. Mesmo sabendo que essa cultura de monitoramento encontra-se distante da realidade para determinadas políticas, convém alimentar debates, discussões e, sobretudo, promover ensaios dessa

dinâmica para que, em momento oportuno, tenhamos condições de construir um Brasil melhor para todos os brasileiros e brasileiras.

Referências bibliográficas

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015:** projeto de lei (Mensagem Presidencial). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: SPI/MPOG, 2011a.

_____. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: SPI/MPOG, 2011b.

_____. **Lei nº 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.** Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____.**Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015: módulo de monitoramento temático.** Brasília: SPI/MPOG, 2013.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Texto para Discussão, n. 1584. Brasília: IPEA, 2011.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. R. **Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes**. Texto para Discussão, nº 1686. Brasília: IPEA, 2011.

CORTES, S. V. & LIMA, L. L. **A contribuição da sociologia para a análise das políticas públicas**. São Paulo: Lua Nova, 2012.

FARIA, C. A. (org.) **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Ed. Puc--Minas, 2012.

FRANCO, R. & LANZARO, J. (coords**.) Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma de América Latina.** Buenos Aires: Cepal, Flacso, 2006.

FRANKE, F; NAVARRO, C; SANTOS, E. **A Estrutura do PPA 2012-2015.** Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Volume 2 – Número 1, 2012.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

GOLDSMITH, S. & EGGERS, W. **Governar em Rede: o novo formato do setor público.** Brasília; São Paulo: ENAP; Unesp, 2006.

HALÉVY, M. **A Era do Conhecimento: princípios e reflexões sobre a revolução noética no século XXI.** São Paulo: Ed. UNESP, 2010.

HAM, C. & HILL, M. **O Processo de Elaboração de Políticas Públicas no Estado Capitalista Moderno.** Campinas: DPCT-Unicamp, 1993.

HOLANDA, N. **Avaliação de Programas: conceitos básicos sobre a avaliação "ex post" de programas e projetos.** Fortaleza: ABC Editora, 2006.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. & PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LINDBLOM, C. E. *Muddling through 1*: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UnB, 2010.

LUSTOSA DA COSTA, F. **Reforma do Estado e Contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MATUS, C. **Política, Planejamento & Governo.** Brasília: IPEA, 1996.

MATUS, C. **Adeus, Senhor Presidente: governantes governados.** São Paulo: Fundap, 1996.

MELO, P. C. S. **Monitoramento e Avaliação na Administração Pública Federal: os desafios do PPA 2012-2015.** Brasilia: ISC/TCU, 2012.

MELO, E. B. B; NETO, R. M.; SILVA, M. S. **Dilemas na Construção de um Modelo de Acompanhamento do Planejamento Governamental**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Vol 2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012.

MELO, E. B. B; RODRIGUES, R. W. S. **Monitoramento, Avaliação e Controle: superando o debate técnico-burocrático**. *In* V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: CONSAD, 2012.

MORETTI, B. **O Planejamento Governamental como Discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)**. Tese (Doutorado em Sociologia). Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2012.MORIN, E. **Ciência com Consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, E. **O Método 3: o conhecimento do conhecimento**. Porto Alegre: Sulina, 2008.

NETO, R.M; SANTOS, E.A.V.; VENTURA, O.A.F. **O modelo de Gestão do PPA 2012-2015**. *In* VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: CONSAD, 2013.

NICOLESCU, B. **Manifesto da Transdisciplinaridade**. São Paulo: Ed. Trion, 2008.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2011.

PRATS I CATALÁ, J. *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*. Madrid: INAP, 2005.

PRESSMAN, J.L.; WILDAVSKY, A. **Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.** México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. **Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas**. Revista de Administração Pública n. 40. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, E. A. V. **O confronto entre o planejamento governamental e o PPA**. *In* CARDOSO JR., J. C. (Org.). A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

UNESCO. **As Chaves do Século XXI.** Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

VIVANCO, M. **Sociedad y Complejidad: del discurso al modelo**. Santiago, Chile: LOM Ediciones, 2010.

WILDAVSKY, A. **A Economia Política de Eficiência, Análise de Custo-Benefício, Análise de Sistemas e Orçamento-Programa.** *In*: Política x técnica no planejamento. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (eds). Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.

Anexos

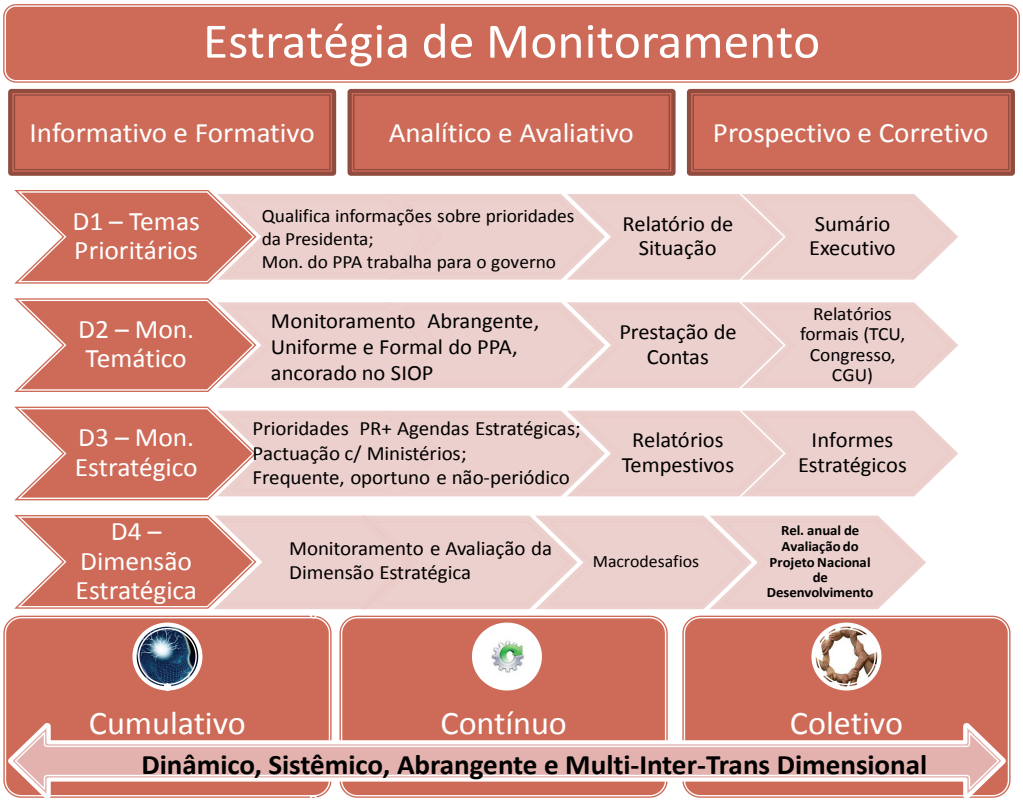
Quadro 1: Comparação PPA 2008-2011 x PPA 2012-2015[29].

PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
Programas Associados	
1. Saneamento Rural, Serviços Urbanos de Água e Esgoto. 2. Resíduos Sólidos. Urbanos e Drenagem Urbana. 3. Controle de Erosão Marítima e Fluvial	Saneamento Básico
Categorias de Planejamento (Capazes de serem efetivamente monitoradas)	
Indicadores e Objetivos dos Programas*	Indicadores, Objetivos, Iniciativas e Metas
Categoria de Orçamento	
Ação do orçamento	Valor global do Programa
Informação de Planejamento Efetivamente Monitorada	
----------	**Objetivo 0610:** Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza
META FÍSICA DA AÇÃO ORÇAMENTÁRIA: X Projetos Elaborados	**META:** Beneficiar 400 municípios com população abaixo de 50 mil habitantes com implantação ou ampliação de sistema de resíduos sólidos urbanos
INDICADORES: Taxa de cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais (%)	**INDICADORES:** Cobertura de esgotamento sanitário em áreas rurais (%)
Associação com Agendas Prioritárias	
Não há identificação. A Estrutura do programa restringe-se à agregação de ações orçamentárias e não-orçamentárias e apresentam informações limitadas a produtos, metas físicas e financeiras	**Meta do Objetivo 0610:** Contratar R$ 3 bilhões para apoio à execução de intervenções de saneamento integrado em municípios com baixos índices de acesso ou qualidade insatisfatória em dois ou mais componentes do saneamento **(Idêntica à meta do PAC)**

* Apesar da categoria "Objetivo do Programa", presente no PPA 2008-2011, expressar, conceitualmente, uma unidade associada ao planejamento, na prática ela não orientou a ação do Estado. Além disso, foi unidade praticamente descartada do monitoramento, uma vez que o acompanhamento físico/financeiro das ações do orçamento predominou na estrutura de informações e nas análises.

29 Adaptado de Franke, *et all*, 2012.

Figura 1 – Representação didática da Estratégia de Monitoramento do PPA 2012-2015.



Quadro 2 – Principais características, SIGPLAN e SIOP.

CARACTERÍSTICAS	SIGPLAN	SIOP
Objeto de Monitoramento	Preenchimento físico-financeiro das ações e apuração dos indicadores	Análise Situacional dos Objetivos, Metas e Iniciativas e apuração dos indicadores
Periodicidade	Mensal, posteriormente foi definida periodicidade trimestral	Contínuo, com fechamento semestral.
Perfil dos preenchedores do sistema	Formalmente eram coordenadores de ações orçamentárias	Indicados pelos Secretários-Executivos. Na maioria gestores das áreas finalísticas.
Informações sobre andamento das políticas	Foco na apuração do físico-financeiro das ações	Declaradas nas análises situacionais dos Objetivos, Metas e Iniciativas
Informações sobre físico das ações do orçamento	Detalhadas por localizador de ação (mais de 24 mil unidades de informação)	Não parte do produto da ação no orçamento e sim da meta
Tipo de informação	Relativa à execução orçamentária (físico-financeiro)	Relativa à implementação da política e às metas

Artigo

Modelo de gestão de transferências públicas no SICONV

Model management transfer in public SICONV

Luiz Lustosa Vieira <luiz.vieira@planejajamento.gov.br>
Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Doutor em Sistema de Informação pela Universitè de Toulouse, Pós-Doutor em Sistemas de Informação pela Universitè Pierre-Mendès France – Grenoble II. Brasília, Brasil.

Jose Antonio de Aguiar Neto <antonio.aguiar@planejamento.gov.br>
Coordenador Geral de Informações Estratégicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

Recebido 14-nov-13 **Aceito** 30-nov-13

Resumo Este artigo consolida os esforços do Grupo de pesquisa de Sistemas de Informação para a construção de um modelo de referência para a gestão de convênios celebrados com base nos recursos oriundos das Transferências Voluntárias. Aqui está consolidado o produto Modelo de Referência para Avaliação dos Processos dos Convenentes, previsto para a 3ª etapa do projeto de pesquisa. Esse modelo será tomado como referência para a 4ª. etapa do projeto, quando será submetido à realidade de alguns convenentes selecionados por amostragem. A experiência obtida nessa próxima etapa permitirá a consolidação do Modelo de Referência. Uma importante contribuição deste instrumento é facilitar o entendimento das propostas para a melhoria dos processos aqui abordados, disponibilizando a todos os interessados as informações referentes aos processos redesenhados, desde a organização até o detalhamento das atividades de cada um desses processos. Os resultados aqui apresentados não possuem um caráter finalístico. Ao contrário disto, pretendem orientar a próxima etapa do projeto que é a Aferição do Modelo de Referência junto a um conjunto de Estados e Municípios que, com suas respectivas experiências, poderão contribuir com o Modelo ora idealizado.

Palavras-Chave Transparência no governo, novas tecnologias e serviço público, Governo, Sistemas de informação, e-Governo.

Abstract *This article consolidates the efforts of the Research Group of Information Systems for the construction of a reference model for the management of agreements concluded on the basis of voluntary transfers funds from the Brazilian government. Here is the Consolidated Reference*

Model for Product Evaluation Process of the contracting party, scheduled for the 3rd stage of the research project. This model will be used as a reference to the 4th. stage of the project will be submitted when the reality of some selected sample with agreements. Experience gained in this next step will allow the consolidation of the Reference Model. An important contribution of this instrument is to facilitate the understanding of the proposals for the improvement of the processes discussed here, available to all interested parties with information regarding process redesign, since the organization to the detail of the activities of each of these processes. The results presented here do not have a character finalistic. Unlike this, aim to guide the next stage of the project which is the Survey of the Reference Model along with a set of states and municipalities, with their experiences, can contribute to the idealized model now.

Keywords *Transparency in government, new technologies and public service, government, information systems, e-Government.*

1. Introdução

1.1 Motivação do Projeto

O Ministério do Planejamento, visando facilitar o acesso aos recursos disponibilizados pelo Orçamento Geral da União por meio das "Transferências Voluntárias", destacou com base em estudos prévios relacionados ao tema, uma determinante prioritária do êxito dos interessados nos seus pleitos de acesso aos recursos das Transferências Voluntárias – a capacidade e organização dos agentes na realização das atividades necessárias à habilitação. Quanto mais bem preparado e organizado o agente, maior a quantidade de recursos a que tiveram acesso.

Neste sentido, uma política de distribuição mais adequada e com menores riscos de insucesso nos resultados passa necessariamente pelo aperfeiçoamento dos agentes tanto nos procedimentos para captação dos recursos como de sua capacidade de gestão dos projetos que lhes forem delegados.

A estratégia do Ministério neste segmento está calcada nas seguintes diretrizes:

a. Consolidação das experiências exitosas em um modelo para o "Processo de Transferência Voluntárias" que servirá como referência;

b. Produção de uma metodologia que permita aos agentes interessados identificação abrangente e objetiva de suas capacidades, deficiências e focos prioritários de aperfeiçoamento;

c. Levantamento de dados junto a agentes escolhidos como amostra, referente à sua forma de atuação no que diz respeito ao Processo de Transferências Voluntárias, utilizando a referida metodologia e análise comparativa em relação ao "Modelo de Referência", ambos citados acima;

d. Determinação, com base nestes levantamentos, das orientações necessárias, possíveis planos de cooperação do Mistério do Planejamento junto aos estados e municípios, visando o aperfeiçoamento do processo no âmbito do Município ou Estado.

1.2 Objetivo

Este artigo descreve os resultados obtidos na idealização de um Modelo para o Processo de Transferências Voluntárias que será adotado como referência para avaliação das práticas adotadas pelos convenentes, conforme referido na diretriz "a" do item anterior (Motivação do Projeto).

Buscou-se com este artigo consolidar o entendimento do grupo de trabalho, que contou com a colaboração dos ministérios do Turismo, do Desenvolvimento Social e do Planejamento no papel de concedentes, com também do Governo do Estado de Pernambuco no papel de convenente, sobre quais são as melhores práticas que devem ser observadas no processo de transferências voluntárias. Assim, chegou-se ao modelo ora apresentado que, no âmbito do projeto, denominou-se "Modelo de Referência Idealizado", que caracteriza o esforço obtido com a finalização da Etapa 3 do projeto – Construção de um Modelo de Referência para Gestão de Convênios.

Assim, o objetivo do "Modelo de Referência Idealizado" é servir de parâmetro para orientar os trabalhos que serão desenvolvidos na Etapa 4 do projeto – Aferição do Modelo de Referência – quando serão visitados 3 estados e 5 municípios para verificar a efetividade do modelo idealizado como parâmetro de avaliação das práticas relacionadas às transferências voluntárias adotadas pelos convenentes. Por isso o nível de detalhamento apresentado no "Modelo de Referência Idealizado" é aquele que foi julgado suficiente para realização dos trabalhos da Etapa 4 do projeto.

Ao final da Etapa 4, a equipe do projeto terá colhido os insumos que permitirão evoluir o "Modelo de Referência Idealizado" para um nível superior de maturidade, que será o "Modelo de Referência Consolidado". Esse último consistirá o produto final que será disponibilizado para os convenentes e, por isso, apresentará um maior nível de detalhamento das atividades que o compõem.

2. Metodologia Aplicada

2.1 Metodologia Aplicada ao Projeto

A metodologia Business Process Improvement (BPI) [Harrington 1991], preconizada pela aderência à plataforma de mapeamento de processo adotada, e de reconhecida qualidade, foi aplicada ao projeto e adequada ao Guia de Simplificação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, a qual, além da documentação de processos, orienta um conjunto de ações relativas à gestão e melhoria de tais processos, tornando possível a criação de Banco de

Dados Corporativo da Documentação dos Processos tratados. A mencionada metodologia preconiza como forma de garantir o fiel retrato do processo e com o conseqüente consenso sobre a realidade representada, que o levantamento das informações, para a situação atual, bem como a definição da situação futura, seja feitos em sessões de trabalho, por meio do uso da técnica Joint Application Design (JAD)[1] [Wood1989]. A adequação da metodologia de modelagem de processos à GESPUBLICA é garantida pelo Manual de Padronização de Modelagem de Processos, idealizado e mantido pelo Escritório de Processos da COMOR/MP.

Como ferramenta de documentação e gerenciamento das informações, utilizou-se o software Architecture of Integrated Information Systems (ARIS) [Davis 2007]. A utilização do ARIS Products associado à Metodologia utilizada permite que os trabalhos sejam estruturados com alto grau de informações e detalhamentos, o que possibilitará a utilização dessa documentação em iniciativas futuras.

2.2 Metodologia para a Modelagem do Modelo de Referência

Como mencionado, o trabalho de elaboração do "Modelo de Referência Idealizado" para os processos de transferência voluntária foi desenvolvido utilizando-se, principalmente, a metodologia JAD, que consiste em reuniões com pessoas envolvidas direta ou indiretamente no processo:

- fornecedores - que fornecem insumos para a execução do processo;
- executantes - que executam as atividades dos processos; e
- clientes - que recebem o produto do processo.

As reuniões ocorrem de modo a permitir que esses atores discutam as atividades de acordo com as diferentes visões, chegando a um consenso sobre a execução do processo e gerando uma visão homogênea entre as partes. A técnica JAD para documentação dos processos permite:

- Adotar o método para decisões que exigem envolvimento interdepartamental;
- Possibilitar aos participantes a visão do todo;

1 *Joint Application Design* (JAD) – é um método criado pela IBM na década de 70, cujo objetivo era reduzir os tempos gastos com a especificação de sistemas, a partir da eliminação de retrabalhos obtida pela realização da especificação com grupos de entrevistados formados por todas as pessoas que se envolviam direta ou indiretamente com o processo. Tal método garante uma melhor visão do todo e dispensa o trabalho de consolidação posterior. As reuniões são marcadas pela objetividade, tendo um coordenador cujo papel é conduzir o grupo dentro de uma seqüência lógica de temas, evitando os desvios dos assuntos. Os dados obtidos vão sendo colocados à vista de todos, de modo a evitar diferentes entendimentos relacionados ao mesmo tema.

- Reduzir o tempo de levantamento de pré-requisitos, evitando-se validações futuras, que tradicionalmente ocorrem nos levantamentos convencionais;
- Reduzir o tempo de tomada de decisões;
- Aproveitar a sinergia do grupo reunido – Evitar perda de detalhe ou informação;
- As informações são fornecidas, questionadas, consensadas e documentadas no ATO;
- Os Resultados são apresentados de forma imediata permitindo o entendimento uniforme a TODOS os participantes.

Ao final de cada reunião de modelagem, foram identificadas pelos participantes as melhores práticas e as recomendações para melhoria que, naquele momento, deveriam orientar a avaliação das práticas adotadas pelos convenentes. As informações estão consolidadas no item 4 do presente artigo.

2.3 Manual de Padronização de Modelagem de Processos

Para que as ações de modelagem de processos desenvolvidas no âmbito do Ministério do Planejamento apresentem padronização, de acordo com as necessidades do Ministério, foi desenvolvido e é mantido pela equipe do Escritório de Processos da Coordenação de Modernização Administrativa (COMOR) o Manual de Padronização de Modelagem de Processos.

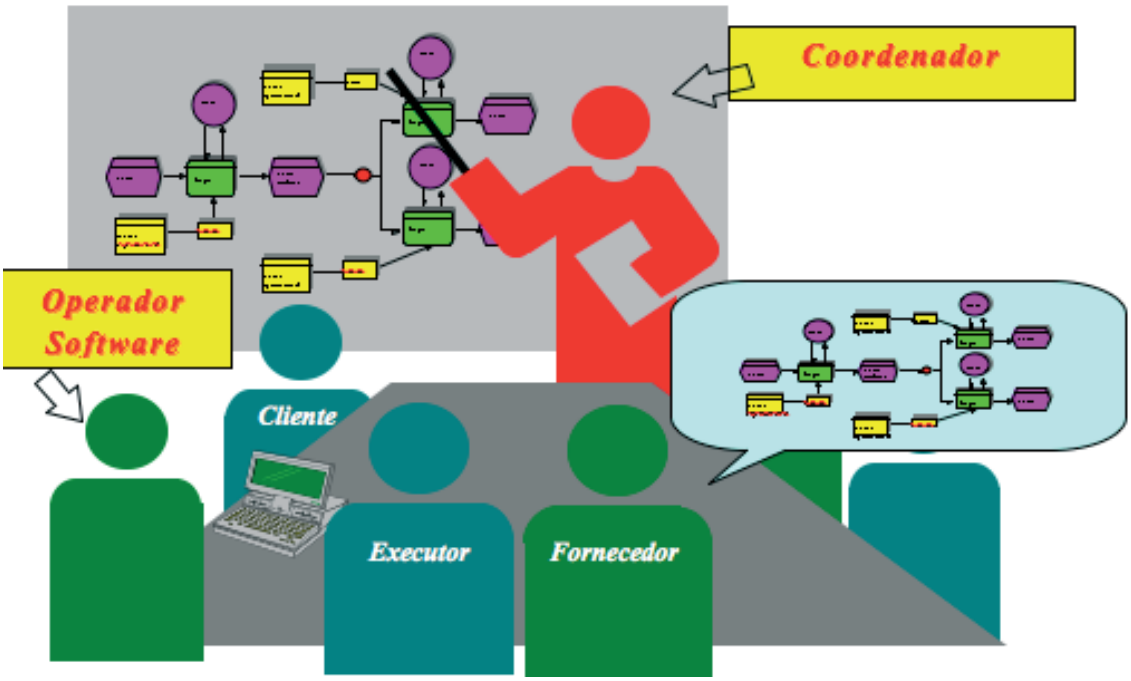


Figura 1: Sessão JAD

Para elaboração do "Modelo de Referência Idealizado", a o Grupo de pesquisa baseou-se nesse manual e considerou o Termo de Referência, nos seguintes aspectos:

- representação gráfica, por meio de diagramas e/ou fluxogramas;
- produtos/serviços resultantes e seus requisitos – evento final do fluxo do processo;
- caminhos lógicos e interdependências – interfaces dos processos;
- clientes e fornecedores – interface de início (fornecedores) e final do fluxo (cliente);
- insumos requeridos – evento de entrada para início das atividades do processo;

2.3.1 Conteúdos e Conceitos Apresentados pelo Manual de Padronização de Modelagem de Processos

2.3.1.1 Objetivo

O objetivo deste Manual é definir os Padrões de Modelagem com a utilização do software ARIS, de modo a garantir a uniformidade nos procedimentos para o mapeamento e redesenho de processos no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

2.3.1.2 Conceituações

Padronização: É a condição para manter o controle, bem como para garantir a manutenção de seu domínio tecnológico e assegurar que a execução das tarefas esteja de acordo com o que foi acordado.

Macroprocessos: Grandes conjuntos de atividades pelos quais a organização cumpre a sua missão, gerando valor. Correspondem às funções da organização que devem estar alinhadas aos objetivos de suas unidades organizacionais.

Processos: Cada macroprocesso engloba vários processos, por meio dos quais são viabilizados os resultados pretendidos pela organização. Tais processos têm início e fim bem determinados, numa sucessão clara e lógica de ações interdependentes que geram resultados.

Subprocessos: Constituem-se em um nível maior de detalhamento dos processos, que demonstra os fluxos de trabalho e atividades seqüenciais e interdependentes, necessárias e suficientes para a execução de cada processo da organização.

Atividade: é a ação executada que tem por finalidade dar suporte aos objetivos da organização. As Atividades correspondem a "o quê" é feito e "como" é feito durante o processo. "o quê" é feito e

descrito no Atributo Nome e "como" é feito no Atributo Descrição da Atividade. A descrição do objeto "Atividade" deve seguir o padrão de iniciar a frase com o verbo no infinitivo, ex.: "Atender Demandas".

Eventos: são resultados de alguma atividade/ação ou são utilizados para representar acontecimentos temporais (Exemplo de eventos temporais: no final do exercício, semestralmente, diariamente). Estes objetos controlam ou influenciam as próximas atividades do processo, disparando a execução de uma ou mais delas. Os Eventos seguem o padrão de ser descrito com o verbo no particípio passado, ex.: "Demandas Atendidas".

2.3.1.3 Modelagem de Processos

Modelagem de Processo é o termo utilizado para os trabalhos relativos ao:

Mapeamento - levantamento e diagramação do processo como ele é executado (atual) (As Is) - é entendido como a identificação dos fluxos de trabalho com início, meio e fim bem determinados, com insumos e produtos/serviços claramente definidos e com atividades que seguem uma seqüência lógica, permitindo uma visão integrada e encadeada do trabalho; e

Redesenho - otimização do processo (proposta) (To Be) – é entendido como as melhorias realizadas por meio da racionalização do fluxo de trabalho. Gera uma base referencial que permite, entre outras aplicações, criar condições para a construção da estrutura organizacional, a definição e avaliação de indicadores de resultados de atendimento em nível interno e/ou institucional, a formulação de planos de sistemas de informações e a aplicação do Ciclo PDCA - Plan Do Check Action [SHEWHART1939].

2.3.1.4 Diagramas

São representações gráficas elaboradas para visualizar uma determinada realidade, de forma simplificada, possibilitando assim um melhor entendimento. Os diagramas se compõem, basicamente, de símbolos e de atributos, que são informações de texto que complementam a representação.

Cadeia de Valor Agregado – VAC (Value Chain Added Diagram) – modelo que representa a Visão Sistêmica dos Processos Organizacionais, para que se tenha uma Macro-Visão da interligação e/ou encadeamento dos macroprocessos, processos, subprocessos, e tarefas, seguindo a seqüência de execução dos mesmos.

Fluxo do Processo – modelo que representa a visão detalhada do subprocesso/processo em uma seqüência lógica e mostra sua integração com os demais processos da Cadeia de Valor Agregado.

No ARIS, os processos são representados por uma cadeia de "Eventos" e "Atividades", utilizando-se o modelo de Fluxo do Processo.

> A "Atividade" é a ação executada que tem por finalidade dar suporte aos objetivos da organização. As Atividades correspondem a "o quê" é feito e "como" é feito durante o processo. "o quê" é feito e descrito no Atributo Nome e "como" é feito no Atributo Descrição da Atividade. A descrição do objeto "Atividade" deve seguir o padrão de iniciar a frase com o verbo no infinitivo, ex.: "Atender Demandas".
>
> Os "Eventos" são resultados de alguma atividade/ação ou são utilizados para representar acontecimentos temporais (Exemplo de eventos temporais: no final do exercício, semestralmente, diariamente). Estes objetos controlam ou influenciam as próximas atividades do processo, disparando a execução de uma ou mais delas. Os Eventos seguem o padrão de ser descrito com o verbo no particípio passado, ex.: "Demandas Atendidas".
>
> A modelagem de um processo sempre se inicia com o objeto "Interface de Processo" ou o símbolo "Evento" e finaliza-se da mesma forma.

2.3.1.4 Objetos utilizados por modelo

Os símbolos com suas descrições, características e relacionamentos, que serão utilizados para a modelagem dos processos, estão relacionados a seguir, por modelos de diagramas onde serão utilizados:

Cadeia de Valor Agregado

Representação do Objeto	Descrição e utilização do símbolo	Cor	Tamanho	Tipo de Relacionamento
Visão macro	Indica o macroprocesso, subprocesso ou processo, dependendo do nível de cadeia de valor representado.	150 255 150	X – 200 Y – 130	- É predecessor de
Visão macro	Representa um macroprocesso, subprocesso ou processo. Neste caso o objeto refere-se a um processo que possui outro predecessor na cadeia de valor agregado.	150 255 150	X – 200 Y – 130	- É predecessor de - Produz
Produto de Entrada	São insumos para o processo.	179 241 244	X – 110 Y – 125	- É entrada para
Produto de Saída	São os resultados do processo.	243 245 158	X – 110 Y – 125	- É saída para

Fluxo do Processo

Representação do Objeto	Descrição e utilização do símbolo	Cor	Tamanho	Tipo de Relacionamento
Atividade	Representa cada passo de um fluxograma de processos. É a menor unidade de execução representada graficamente em um fluxograma. Indica "o que fazer".	150 255 150	X – 120 Y – 120	- Cria saída para - É medido por
Evento	É utilizado para representar resultados de ações (atividade) ou ocorrências resultantes delas. Pode representar também temporalidade. Indica "quando fazer".	255 215 255	X – 120 Y – 120	- É avaliado por - Ativa
Interface do processo	É a representação de outro processo dentro do seu diagrama. Serve como "link" ou conexão para um processo para o qual exista uma "interface".	255 255 255	X – 120 Y - 120	- Cria - Conduz para
OU	**Ou exclusivo** = só uma alternativa a seguir; obrigatoriamente; juntas totalizam 100% de probabilidade.	0 0 0	X – 100 Y – 100	- Conduz para - Ativa
E	**E** = seguir todas as alternativas obrigatoriamente; 100% de probabilidade de cada uma ocorrer.	0 0 0	X – 100 Y – 100	- Conduz para - Ativa
E/OU	**E/OU** = seguir ao menos uma das alternativas; cada alternativa tem sua probabilidade de ocorrência, não totalizando 100% necessariamente.	0 0 0	X – 100 Y – 100	- Conduz para - Ativa
Unidade organizacional	Representa a área ou uma unidade dentro do organograma.	255 255 220	X – 130 Y – 130	- Executa

Observações:

• Ligações entre Evento e Atividade, com mais de uma entrada ou saída, utilizar Operadores Lógicos.

• Interface de Processo representa um link do processo atual para um subprocesso predecessor ou sucessor.

• Fluxogramas iniciam e terminam com Eventos. Eventualmente, se houver relacionamento entre os processos, os mesmo iniciarão e terminarão com Interfaces de processo.

Padronização e modelagem

O presente artigo evidencia o trabalho realizado para a o mapeamento e otimização do Processo de Transferência Voluntária a Estados e Municípios com Foco na visão dos Convenentes. A representação dos processos foi orientada pelo Manual de Padronização de Modelagem de Processos e foi empregada a ferramenta ARIS como solução para modelagem. As experiências da equipe técnica da SLTI/MPOG e as melhores práticas identificadas entre concedentes e convenentes que contribuíram para orientar a estruturação, organização e a interação estão refletidas na proposta de "Modelo de Referência Idealizado".

As informações e a representação gráfica referente ao redesenho dos processos das Transferências Voluntárias estão consolidadas em uma base de dados da ferramenta ARIS que, dentre outras aplicações, permitiu que fosse gerada essa documentação considerando os seguintes aspectos de processos:

- Modelos de Cadeia de Valor Agregado dos processos relacionados à Gestão dos Programas de Transferências voluntárias, com a representação gráfica dos processos em relação às fases de Planejamento, Execução, Controle e Avaliação (*do inglês modelo PDCA*), bem como a representação das entradas (*inputs)* e saídas (*outputs)* em todo o ciclo do processo.

- Modelos contendo o desenho dos processos inerentes às Transferências Voluntárias, com a representação gráfica de suas atividades, eventos, caminhos lógicos do processo e interfaces com outros processos.

O Modelo Idealizado contemplado neste relatório está estruturado em 2 (dois) níveis, que permitem o entendimento desde os processos até o fluxo de atividades de cada um dos processos que compõem o Modelo de Referência. Vale ressaltar que o detalhamento dos processos em fluxos de atividades contemplou apenas os aqueles que cabem aos convenentes, uma vez que este é o escopo deste trabalho. Os processos de responsabilidade dos concedentes foram representados apenas na Cadeia de Valor Agregado, com suas respectivas entradas e saídas, para evidenciar a complementaridade entre as ações dos concedentes e dos convenentes.

Com vistas a facilitar o uso deste manual, está detalhada abaixo a lógica que orientou a estruturação e organização dos processos.

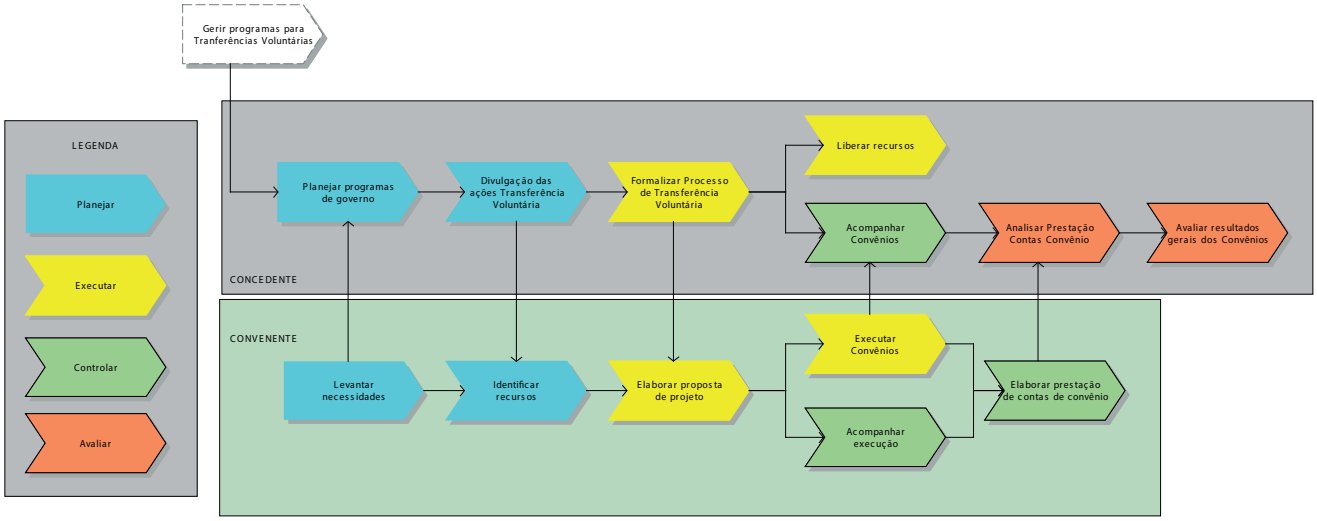
- **1º. Nível** – Cadeia de Valor Agregado (VAC): na qual estão representados os processos de Transferências voluntárias, contemplando todo o ciclo de vida desse processo, desde a identificação das necessidades até a avaliação dos resultados gerais do convênio. Os processos estão organizados de modo a evidenciar as atuações que cabem aos concedentes e aos convenentes. Há duas representações da Cadeia de Valor , a primeira destaca a VAC dentro do ciclo PDCA; a segunda detalha as entradas e saídas que promovem a integração entre os processos da VAC;

- **2º. Nível** – Elementos do Processo: apresenta a decomposição dos processos identificados no 1º. Nível em seus respectivos fluxos de atividades. Conforme abordado anteriormente, este nível não é adotado para os processos que cabem aos concedentes.

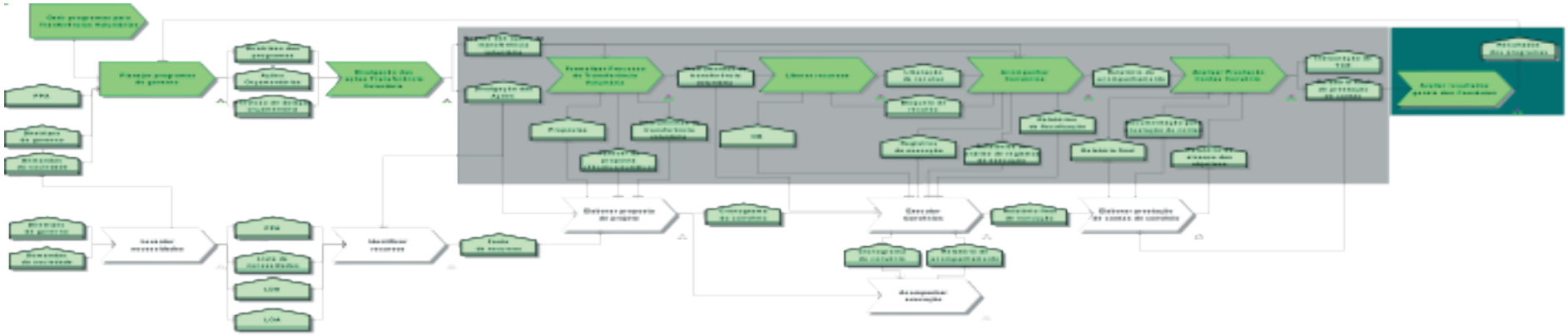
É importante ressaltar que a seqüência adotada para representação dos processos neste artigo segue o fluxo do modelo PDCA, ou seja, primeiramente são apresentados os processos que compõem a fase de Planejamento, depois aqueles da fase de Execução, seguidos pelos de Controle e, por fim, são apresentados os processos da fase de avaliação.

4. Modelo de Referência para os Processos de Transferências Voluntárias

4.1 Cadeia de Valor Agregado (VAC) – Gerir Programas para Transferências Voluntárias (Contextualização no Ciclo PDCA)



4.2 Cadeia de Valor Agregado (VAC) – Gerir Programas para Transferências Voluntárias (Representação das entradas e saídas dos processos)



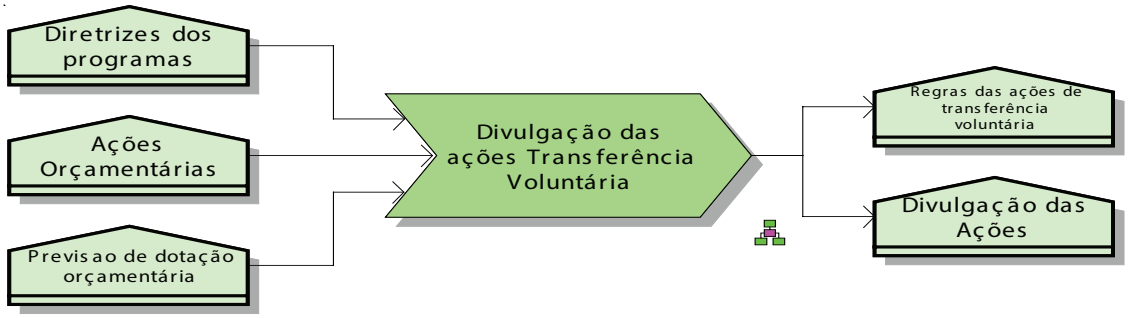
4.3 Detalhamento dos Processos

4.3.1 Planejar programas para transferência Voluntária (Concedente)

Objetivo do Processo Planejar a execução das ações do PPA.

4.3.2 Divulgação das ações Transferência Voluntária (Concedente)

Objetivo do Processo Dar ciência à sociedade sobre as ações de transferência voluntária.

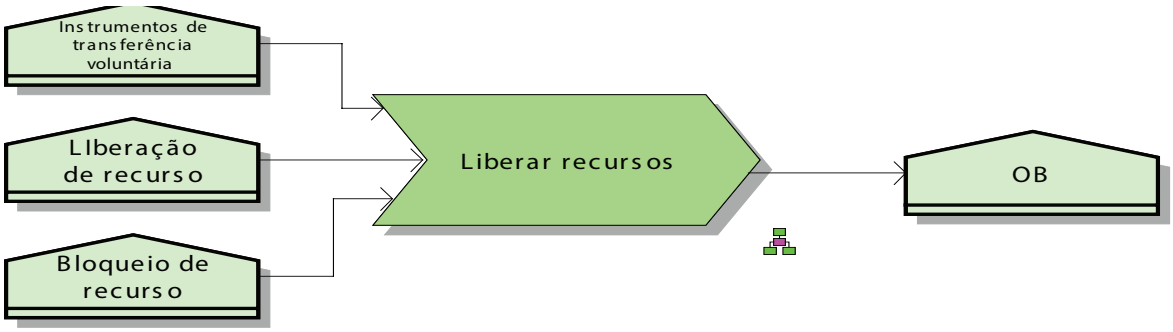


4.3.3 Formalizar Processo de Transferência Voluntária (Concedente)

Objetivo do Processo Realizar análise de propostas para celebração de convênios/contrato de repasse.

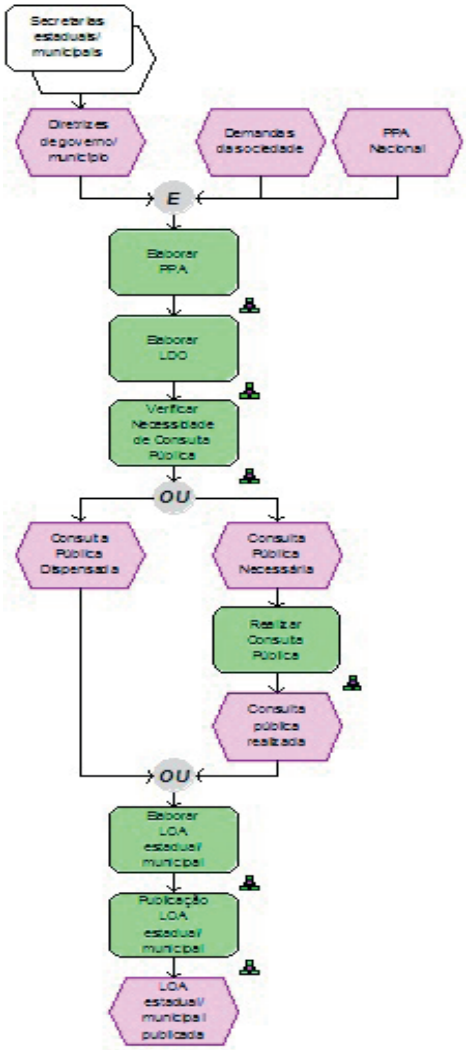
4.3.4 Liberar recursos (Concedente)

Objetivo do Processo Liberar Recursos para execução do objeto de convênio/contrato de repasse.



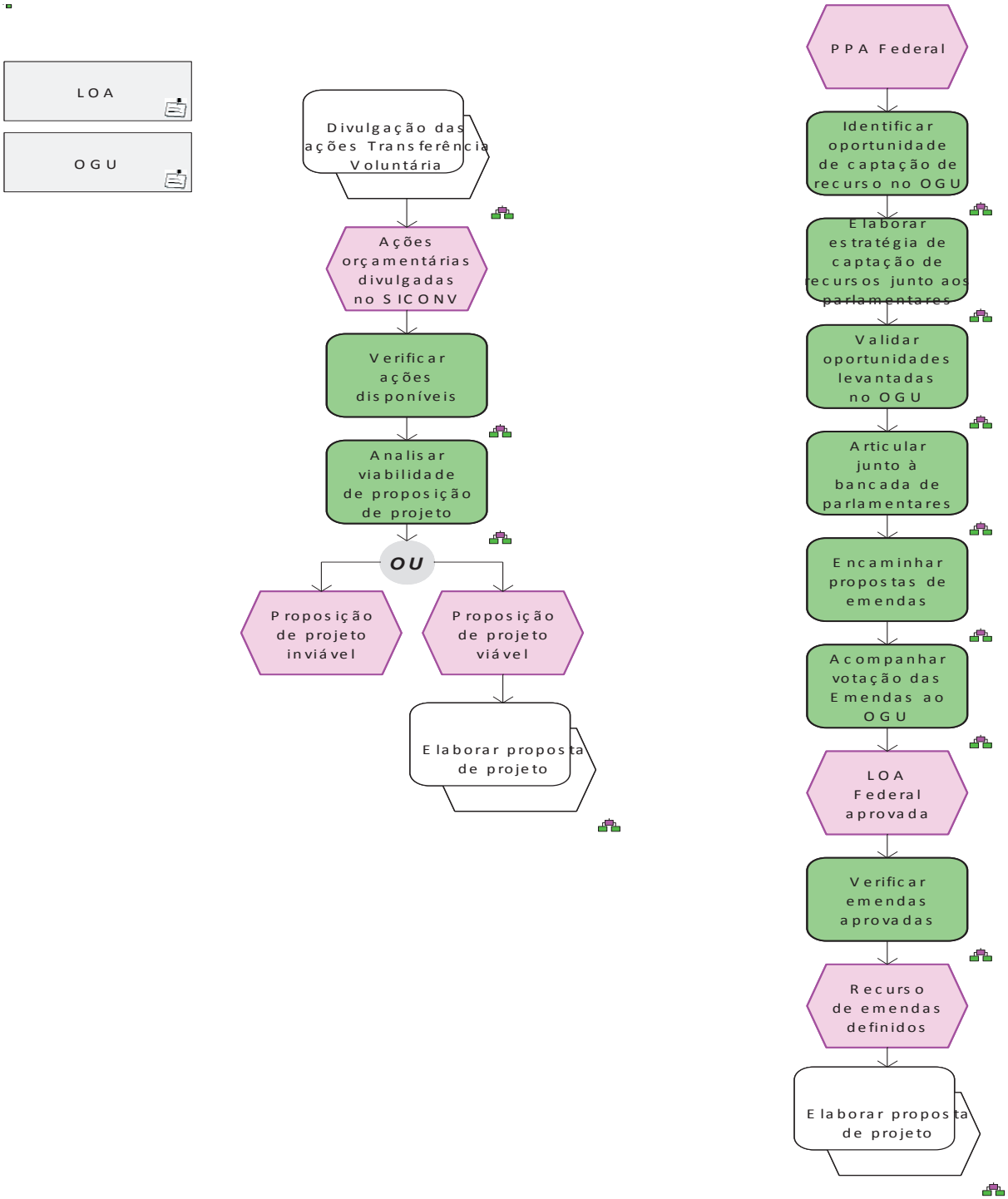
4.3.5 Levantar necessidades (Convenente)

Objetivo do Processo Ação municipal/estadual para levantar necessidades de ações do Governo com consecução elaboração do PPA, LDO e LOA municipal/estadual.



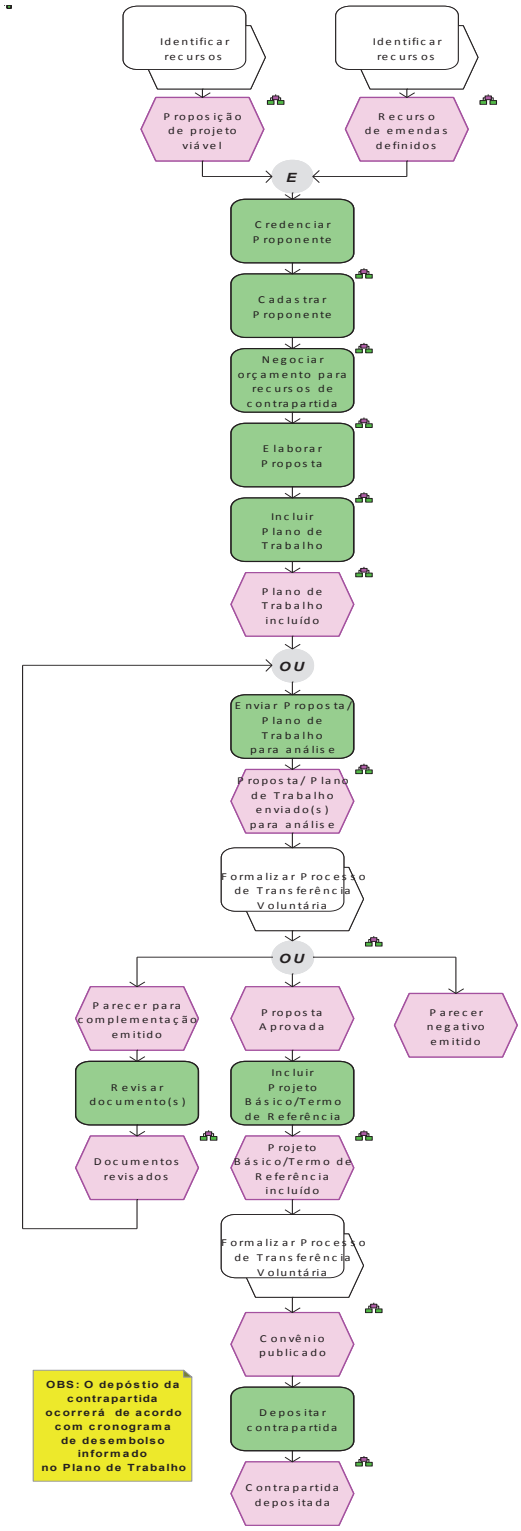
4.3.6 Identificar recursos (Convenente)

Objetivo do Processo Captar recursos orçamentários provenientes de emendas parlamentares e de programas do Governo Federal.



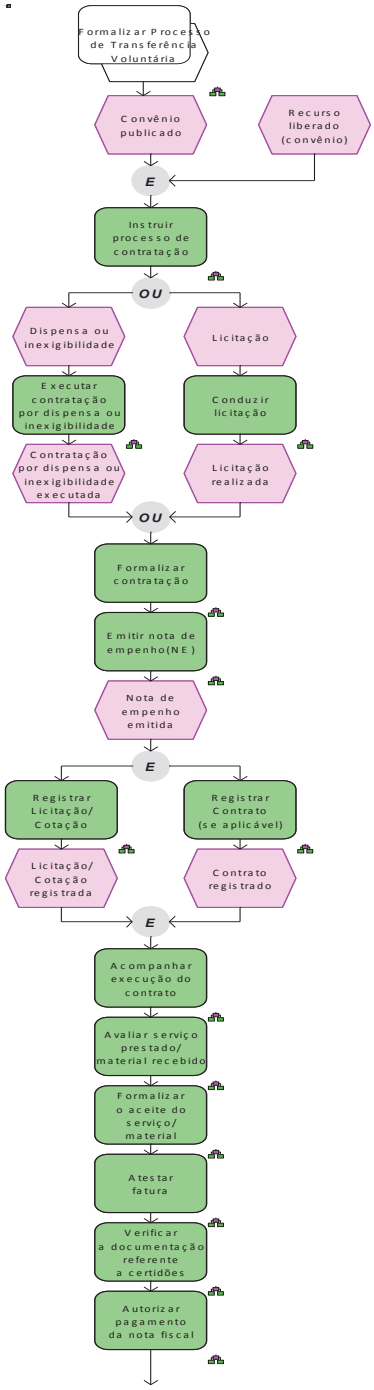
4.3.7 Elaborar proposta de projeto (Convenente)

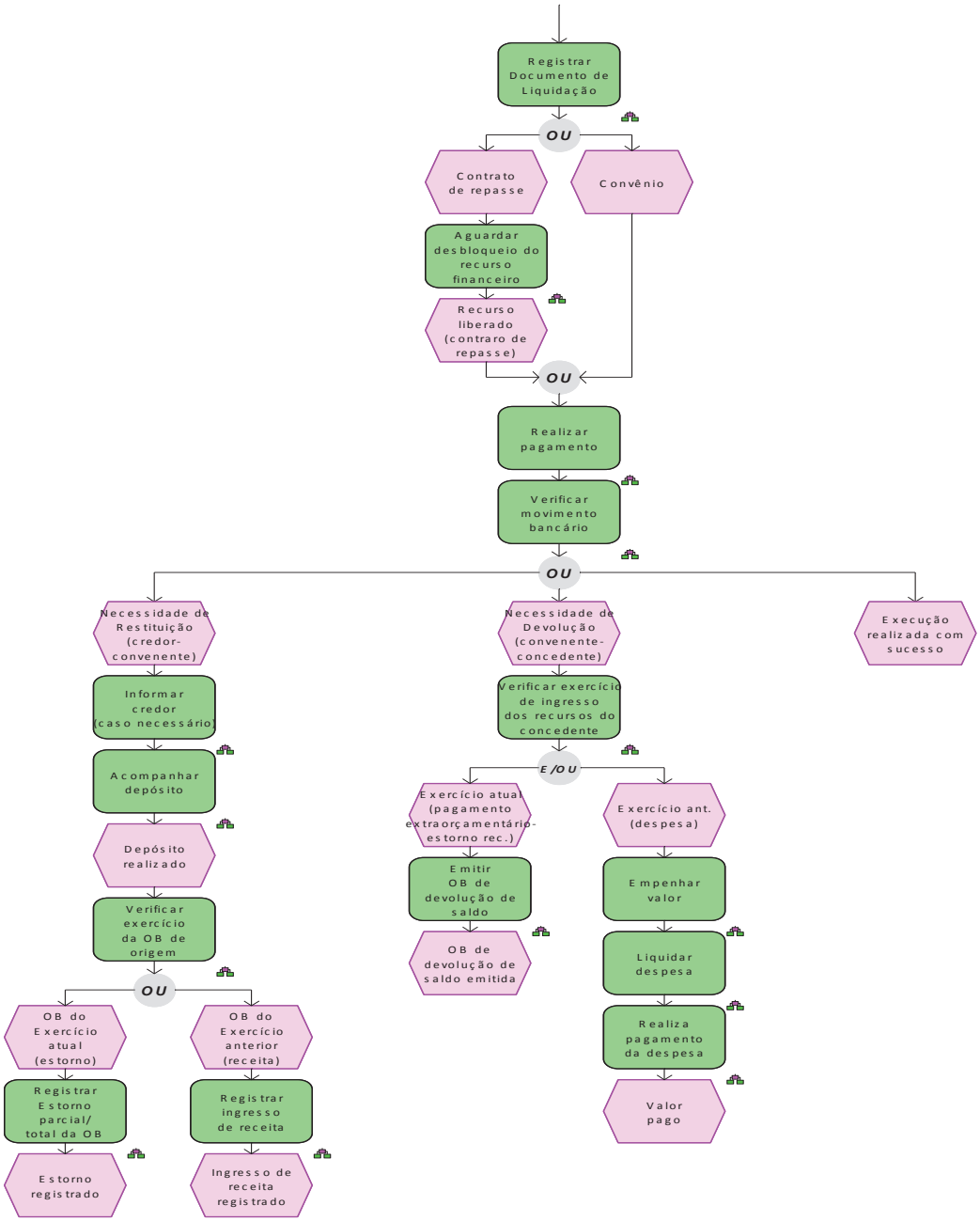
Objetivo do Processo Elaborar proposta e documentos de projeto para pleito de recurso orçamentário do Governo Federal.



4.3.8 Executar Convênios/ Contrato de Repasse (Convenente)

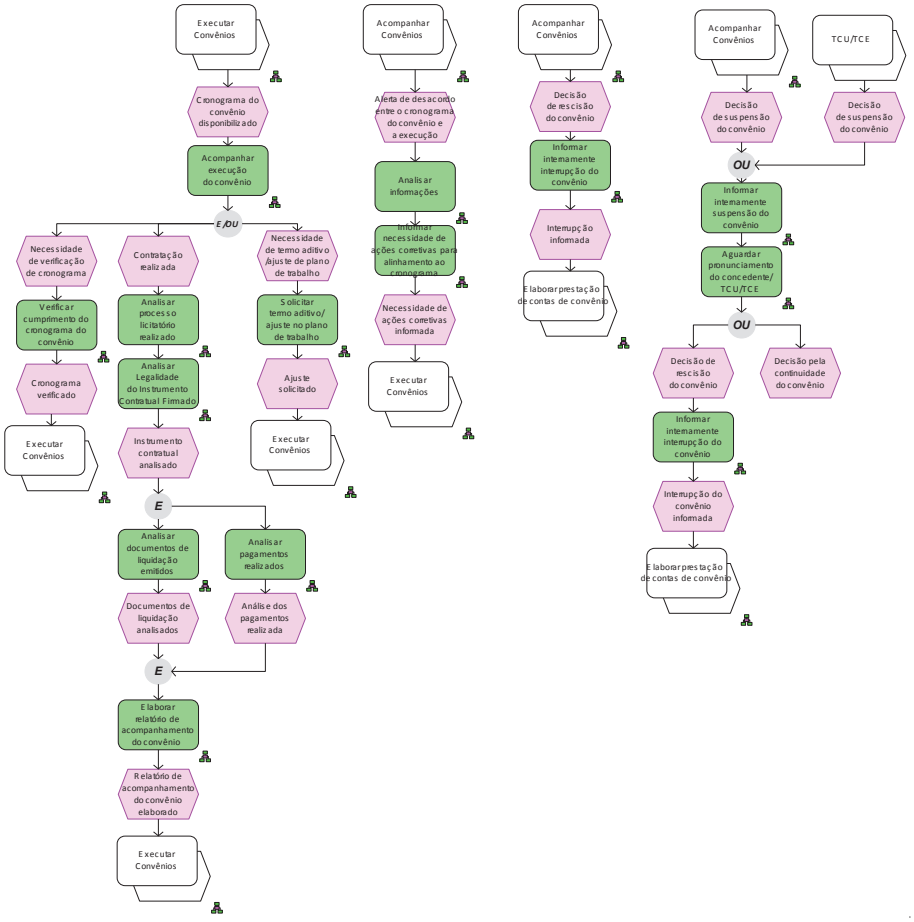
Objetivo do Processo Executar o objeto do convênio/contrato de repasse seguindo a legislação vigente e registrando todos os andamentos (licitações, contratos, liquidação de despesa, pagamento e conciliação bancária) da execução no sistema SICONV.




Registrar Documento de Liquidação
OU
Contrato de repasse
Convênio
Aguardar desbloqueio do recurso financeiro
Recurso liberado (contraro de repasse)
OU
Realizar pagamento
Verificar movimento bancário
OU
Necessidade de Restituição (credor-convenente)
Necessidade de Devolução (convenente-concedente)
Execução realizada com sucesso
Informar credor (caso necessário)
Acompanhar depósito
Depósito realizado
Verificar exercício da OB de origem
OU
OB do Exercício atual (estorno)
OB do Exercício anterior (receita)
Registrar Estorno parcial/ total da OB
Registrar ingresso de receita
Estorno registrado
Ingresso de receita registrado
Verificar exercício de ingresso dos recursos do concedente
E/OU
Exercício atual (pagamento extraorçamentário-estorno rec.)
Exercício ant. (despesa)
Emitir OB de devolução de saldo
OB de devolução de saldo emitida
Empenhar valor
Liquidar despesa
Realiza pagamento da despesa
Valor pago

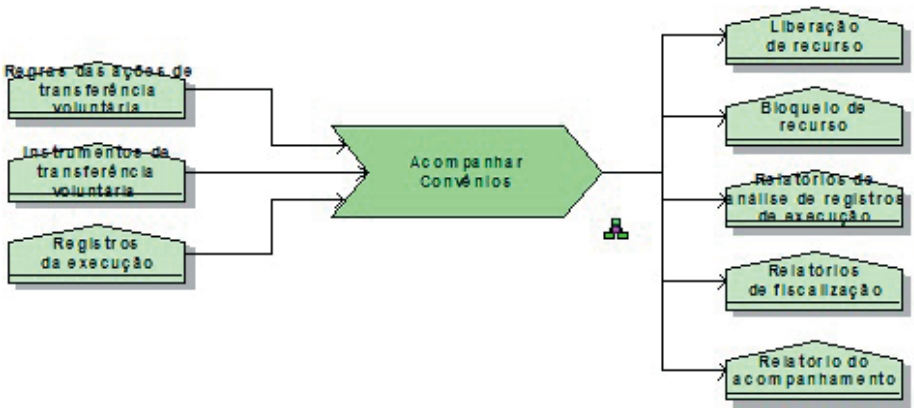
4.3.9 Acompanhar execução (Convenente)

Objetivo do Processo Acompanhar a execução do objeto do convênio/contrato de repasse com vistas a garantir a boa execução do objeto.



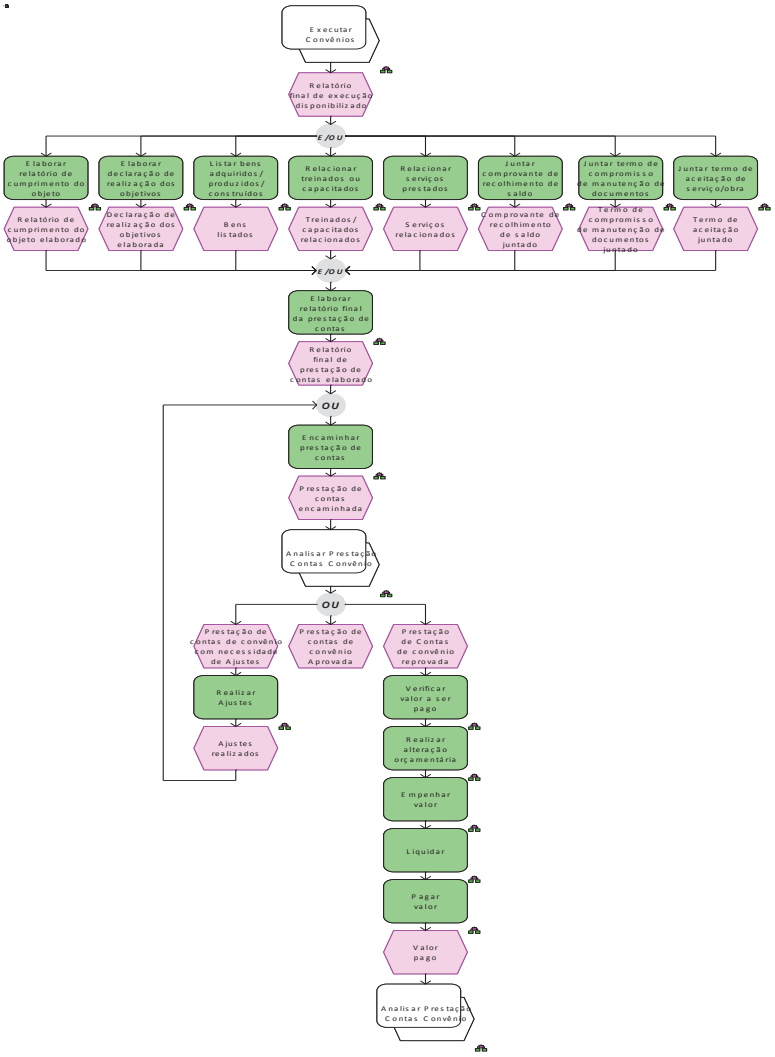
4.3.10 Acompanhar Convênios (Concedente)

Objetivo do Processo Garantir a conformidade entre o planejado e o executado.



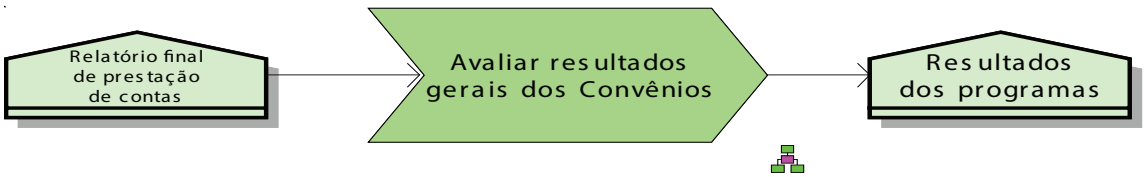
4.3.11 Elaborar prestação de contas convênio (Convenente)

Objetivo do Processo Prestar contas da utilização do recurso descentralizado pelo Governo Federal de modo a demonstrar o efetivo cumprimento do objeto e a regularidade da execução físico-financeira.



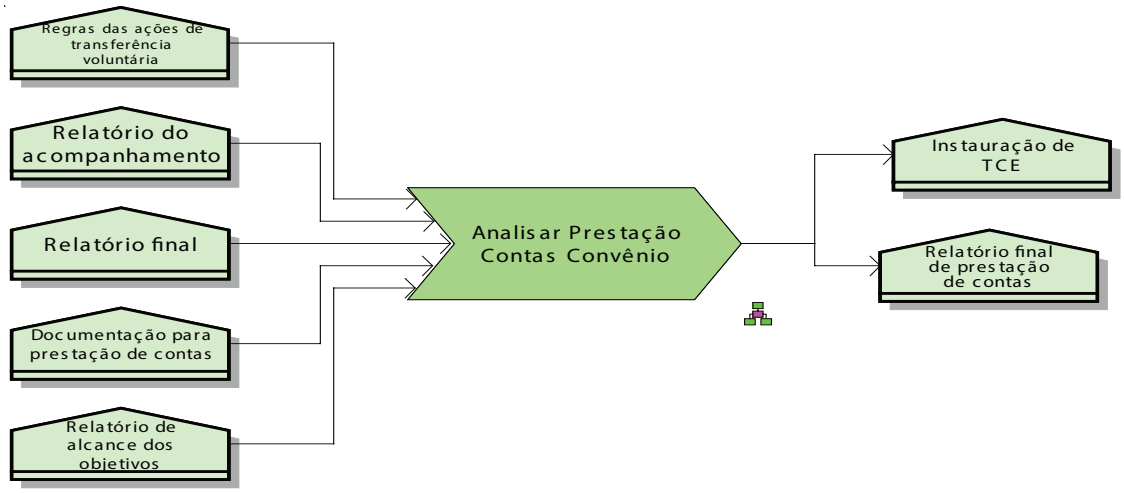
4.3.12 Avaliar resultados gerais dos Convênios (Concedente)

Objetivo do Processo Analisar a efetividade do cumprimento do objeto.



4.3.13 Analisar Prestação Contas Convênio (Concedente)

Objetivo do Processo Verificar o efetivo cumprimento do objeto e a regularidade da execução físico--financeira.



Conclusão

O Ministério do Planejamento visando a facilitar o acesso aos recursos disponibilizados pelo Orçamento Geral da União por meio das "Transferências Voluntárias" destacou com base em estudos prévios relacionados ao tema, uma determinante prioritária do êxito dos interessados nos seus pleitos de acesso aos recursos das Transferências Voluntárias – a capacidade e organização dos agentes na realização das atividades necessárias à habilitação. Quanto mais bem preparado e organizado o agente, maior a quantidade de recursos a que tiveram acesso.

Neste sentido, uma política de distribuição mais adequada e com menores riscos de insucesso nos resultados passa necessariamente pelo aperfeiçoamento dos agentes tanto nos procedimentos para captação dos recursos como de sua capacidade de gestão dos Projetos que lhes forem delegados.

A estratégia do Ministério neste segmento está calcada nas seguintes diretrizes:

a. Consolidação das experiências exitosas em um modelo para o "Processo de Transferência Voluntárias" que servirá como referência;

b. Produção de uma metodologia que permita aos agentes interessado identificação abrangente e objetiva de suas capacidades, deficiências e focos prioritários de aperfeiçoamento;

c. Levantamento de dados junto a agentes escolhidos como amostra, referente à sua forma de atuação no que diz respeito ao Processo de Transferências Voluntárias, utilizando a referida metodologia e analise comparativa em relação ao "Modelo de Referência", ambos citados acima;

d. Determinação, com base nestes levantamentos, das orientações necessárias, possíveis planos de cooperação do MPOG junto aos estados e municípios, visando o aperfeiçoamento do processo no âmbito do Município ou Estado.

Concluímos a aplicação da metodologia Business Process Improvement (BPI) referida no item 2, acima, para obter um Modelo para o Processo de Transferências Voluntárias. Utilizamos o software Architecture of Integrated Information Systems (ARIS) com ferramenta de documentação e gerenciamento das informações, para identificação das capacidades, deficiências e focos prioritários de aperfeiçoamento das Transferências Voluntárias. O artigo no item 3 evidencia o trabalho realizado para a o mapeamento e otimização do Processo de Transferência Voluntária a Estados e Municípios com Foco na visão dos Convenentes. É importante ressaltarmos a seqüência adotada para representação dos processos neste artigo segue o fluxo do modelo PDCA, ou seja, primeiramente são apresentados os processos que compõem a fase de Planejamento, depois aqueles da fase de Execução, seguidos pelos de Controle e, por fim, são apresentados os processos da fase de avaliação.

Referências bibliográficas

BRATHWAITE, Ken S. – Informations engineering: Analysis and administration – CRC Press- 1991 – USA.

SICONV – Sistema de Convênios do Governo Federal. Disponível em: <www.siconv.gov.br>. Acesso em: 03 dez. 2009.

DAVIS, Rob – Business process modeling with ARIS – A pratical guide - Springer – Verlag 2001 - London

DAVIS, Rob and BRABANDER Eric – ARIS Design platform – Getting started with BPM – Springer – Verlag 2007 - London

HARRINGTON, H. Janes – Bussiness process improvement: the breakthrough strategy for total quality, productivity, and competitiveness –ISBN 0070267685- McGraw-Hill 1991 – USA.

SCHEER,August-Wilhelm – ARIS – Business process modeling – Springer – 2000 – USA.

SHEWHART, Walter A. (1931). Controle econômico da qualidade do produto fabricado. Nova York: D. Van Nostrand Companhia. pp p. 501

_____(1939). Método estatístico do ponto de vista do controle de qualidade. (W. Edwards Deming). Washington, DC , A Escola de Pós-Graduação, o Departamento de Agricultura . p. 155 p..

VIEIRA, Luiz Lustosa. Estudo comparado da gestão dos projetos de sistemas informações governamentais – Uma Proposta – IV conferência internacional de integração de sistemas – Brasília – DF 2 a 5 de dezembro de 2007

_____. Gerência dos projetos de sistemas informações governamentais – Um Estudo comparado –I InfoBrasil TI & Telecon _ Fortaleza – Ceará – Brasil – Maio 2008

WOOD, Jane; SILVER, Denise. Joint application design. USA : Wiley 1989

WHITTEN, Jeffrey. Systens analysis and design USA: McGraw-Hill 1994.

WAINWRIGHT, Eric. "Convergence, Information and Records Management : Observations from an Australian Government Information Management Perspective". Disponível em:<http://www.nla.gov.au/>.

WEINSTEIN, Peter C. *Ontology-Based Metadata: transforming the MARC Legacy.* Digital Libraries, Pittsburg, p. 254-263. 1998.

ZWEERS, K. ; PLANQUE, K. "Electronic Government. From a Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach". *In:* PRINS, J. E. J. (Ed.). *Designing E- Government*. [S. l.] : Kluwer Law International, 2001, p. 92