

Governança e políticas públicas - Um estudo exploratório sobre o PAC e seus desafios na implementação sob a ótica municipal

Public Policy Governance - Exploratory study on the implementation challenges of Growth Acceleration Program in municipal perspective

Gabriela Rabelo de Paula*, Marcello Simão Branco, Ricardo Luiz Pereira Bueno

Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

Neste artigo buscou-se analisar em que medida as inovações de governança concebidas na formulação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram observadas em sua fase de implementação. As análises foram realizadas a partir de pesquisa qualitativa, adotando a estratégia de investigação de estudo de caso, utilizando como referência um município da região metropolitana de São Paulo que aderiu ao Programa no eixo de infraestrutura social e urbana, por meio de projetos de urbanização de assentamentos precários. A análise se concentrou na etapa inicial do processo de implementação, compreendida entre a apresentação da documentação do projeto, passando pela formalização do termo de compromisso e alcançando a autorização de início de execução do objeto. A partir da análise foi possível concluir que, apesar da inovação em governança apresentada pelo Programa de Aceleração do Crescimento em sua formulação, verificam-se problemas de governança logo nas etapas iniciais da implementação dos projetos que podem ser fruto da falta de permeabilidade da governança nas etapas seguintes de implementação do Programa, não sendo suficiente para suprir as lacunas de falta de articulação intergovernamental entre os entes que compõem o sistema federativo brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Nova Governança Pública; Inovação em governança; Implementação de Políticas Públicas; PAC, Articulação intersetorial e intergovernamental.

ABSTRACT

In this paper we seek to analyze which ways the innovations of governance conceived in the formulation of the Growth Acceleration Program (PAC) were observed in its implementation phase. The analyzes were carried out based on qualitative research, adopting as strategy the study of case research and using as reference a municipality in the metropolitan region of São Paulo that joined the Program in the axis of social and urban infrastructure, through urbanization projects of precarious settlements. The analysis focused on the initial stage of the implementation process - comprehended between the presentation of the project documentation, passing through the formalization of the commitment term, reaching the authorization to start executing the project. Based on the analysis, it was possible to conclude that, despite the innovation in governance presented by the Growth Acceleration Program in its formulation, there are governance problems in the early stages of the project implementation, which may be due to the lack of permeability of the governance in subsequent stages of implementation of the Program, not being enough to fill the gaps of intergovernmental articulation between the entities that compose the Brazilian federal system.

KEYWORDS: *New Public Governance; Innovation in governance; Public policy implementation; PAC; Intersectoral and intergovernmental articulation.*

Submissão: 14 dezembro 2017
Aprovação: 27 dezembro 2017

***Gabriela Rabelo de Paulaⁱ**

Mestranda Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas na Universidade Federal de São Paulo. Gestora de projetos na Secretaria de Planejamento e Gestão da Prefeitura do Município de Osasco.

Endereço: Rua Angélica, n. 100, Jd. das Flores, 06110-295, Osasco, SP, Brasil.

E-mail:

Gabriela.rabelop@gmail.com

Marcello Simão Branco

Doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Professor da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo (EPPN/Unifesp). Professor adjunto da Universidade Federal de São Paulo.

E-mail: marcellobranco@ig.com.br

Ricardo Luiz Pereira Bueno

Doutorado em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professor adjunto da Universidade Federal de São Paulo.

E-mail:

ricardolpbueno@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização pelo qual o Brasil passou no final da década de 1980, resultou na promulgação de uma nova Constituição Federal que, como afirma Souza (1996), é reconhecida como uma das mais descentralizadas do mundo. As disposições da Nova Carta Magna ocasionaram diversas transformações nas competências e relações entre os entes federativos e também modificou a relação destes com as demais organizações - comunidade organizada, organizações não governamentais e setor privado - possibilitando a criação de arranjos institucionais cada vez mais complexos para execução de políticas públicas, complexidade esta que também é reflexo das múltiplas dimensões dos problemas a serem solucionados pelo poder público.

Assim, do período em que se redemocratizou o país até o início dos anos 2000, houve um fortalecimento das relações intergovernamentais impulsionando a expansão de arranjos e articulações mais complexos a fim de atender as necessidades desse cenário.

Hill e Lynn (2005) apontam que "o foco da prática administrativa está mudando do governo hierárquico para uma maior dependência de formas horizontais, híbridas e associativas de governança". Essas mudanças, em linha com outras mudanças associadas à "governança em rede" têm implicações para a gestão, tanto em termos de processos organizacionais e interorganizacionais, quanto potencialmente para o desempenho.

Assim, é em meio a esse contexto de fortalecimento das relações intergovernamentais, criação de arranjos institucionais cada vez mais complexos para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, de utilização de modelos de governança em rede, que nasce o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PAC é um programa federal que tem como propósito o crescimento econômico, o aumento dos postos de emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira, alcançado por meio de um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento (Ministério das Cidades [MDC], 2010).

Assim, a partir da exposição de alguns aspectos relevantes do cenário de criação do Programa, este estudo se propõe a analisar em que medida as inovações de governança concebidas na formulação do PAC foram observadas em sua fase de implementação.

Este artigo está estruturado em cinco partes, além desta introdução. Na primeira, faz uma breve retomada do movimento de descentralização vivido pelo Brasil, de suas consequências sobre as competências e relações entre os entes federativos e também destes com as demais organizações - comunidade organizada, organizações não governamentais e setor privado, de como a descentralização tem contribuído para o desenho de novos arranjos institucionais e métodos de gestão, passando pelas mudanças nas práticas administrativas de um modelo de governo hierárquico para um modelo de governança em rede. Na segunda, aborda o objetivo deste estudo e a metodologia de pesquisa adotada. Na terceira, apresenta a concepção e formulação do PAC. Na quarta, discute a implementação do Programa, por meio da execução de projetos operacionais. Na quinta, verifica como o arranjo institucional previsto pelo Programa funciona, na prática, na etapa do processo de implementação do programa que compreende: a apresentação da documentação, a formalização do termo de compromisso e a obtenção de autorização de início de execução do objeto. Por fim, serão apresentadas as considerações finais obtidas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O processo de redemocratização pelo qual o Brasil passou no final da década de 1980, resultou na promulgação de uma nova Constituição Federal (CF) que, como afirma Souza (1996), é reconhecida como uma das mais descentralizadas do mundo. O processo de formulação da nova constituição representou uma oportunidade histórica de edificação de uma estrutura federativa equilibrada e estável ao adotar prerrogativas como o caráter descentralizador dos recursos fiscais a favor dos governos subnacionais e conceder autonomia aos municípios.

Do ponto de vista da implementação das políticas públicas, pela ótica da distribuição de competências entre governo federal, estadual e municipal, observa-se a existência de algumas características relevantes para compreensão do modelo brasileiro.

O primeiro deles é a indefinição sobre o caráter competitivo ou cooperativo do modelo federalista no país. A Constituição Federal de 1988, ao apresentar uma relação das competências e atuação comuns a todas as esferas de governo, cria um modelo de distribuição de competências que, embora proponha o compartilhamento dessas, não define as funções que são de responsabilidade de cada ente federativo na promoção de políticas públicas, além de não delimitar claramente as atribuições de cada esfera de governo.

Franzese (2015, p. 89) afirma que:

Ao desenhar uma federação descentralizada, o texto segue a direção de um modelo mais propício à competição. Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos.

Outra característica relevante é que, apesar do discurso de descentralização das políticas públicas, o governo federal assegurou-se, via CF 1988, a possibilidade de estabelecer normas gerais e iniciar legislação nas diversas áreas de políticas públicas, garantindo assim, a manutenção de um grau de autoridade regulatória para influir na agenda política dos governos subnacionais. O governo federal garantiu para si, a possibilidade de atuar diretamente na montagem de agenda, formulação e tomada de decisão das políticas públicas, enquanto a etapa de implementação caberia aos demais entes subnacionais.

Os entes locais enfrentaram inúmeras dificuldades na implementação de políticas públicas, devido as disparidades de nível de capacidade financeira, técnica e institucional dos governos locais para execução, resultando na oferta de serviços públicos ineficientes e insatisfatórios frente às exigências da população.

Considerando a convergência de fatores como: a dificuldade dos entes locais em implementar as políticas públicas; a prerrogativa do governo federal em estabelecer normas gerais e iniciar legislação nas diversas áreas de políticas públicas; a mudança de paradigma sobre a atuação do estado, que tem se movido de uma lógica baseada em pressupostos do modelo de gestão privada, aspectos advindos do paradigma da Nova Gestão Pública, para outra lógica cujo foco passa a ser as relações interorganizacionais; observou-se, no final dos anos de 1990, o surgimento de um novo movimento que transformaria a relação entre o governo federal e os entes subnacionais (Lotta & Vaz, 2015).

Lotta e Vaz (2015, p.175) explicam que, apesar das diferentes nomenclaturas e explicações distintas a esse movimento (recentralização ou coordenação), há a tendência de um fortalecimento do governo federal no papel de coordenador de políticas e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos municípios e estados, numa lógica de padrões mínimos de atuação vinculados a repasse de recursos com incentivos e induções, como já previa a própria Constituição Federal de 1988. Esse processo, ainda segundo os autores, estaria levando ao desenho de novos arranjos federativos nos quais o governo federal atuaria como um incentivador (estimulando o desenvolvimento de determinadas ações), com uma lógica de repasse de recursos vinculado à adesão voluntária, mas com indução de condicionalidades mínimas, contrapartidas e monitoramento, à medida que a adesão fosse feita (Almeida, 2005; Arretche, 2012).

A partir dessa lógica de coordenação em que a atuação do governo federal se pauta mais na regulação e repasse de recursos aos entes subnacionais, que são responsáveis pela implementação das políticas públicas, houve alterações nos arranjos institucionais vigentes no início dos anos de 1990, principalmente com a inclusão de agentes não governamentais constituído pela participação da sociedade civil por meio de conselhos, conferências, audiências públicas entre outros; e também pelo envolvimento de organizações não governamentais na execução das políticas públicas.

Assim, as disposições da Constituição Federal de 1988 ocasionaram diversas transformações nas competências e relações entre os entes federativos e também modificou a relação desses entes com

as demais organizações - comunidade organizada, organizações não governamentais e setor privado - possibilitando a criação de arranjos institucionais cada vez mais complexos para execução de políticas públicas, complexidade esta que também é reflexo das múltiplas dimensões dos problemas a serem solucionados pelo poder público. Como afirma Diniz (1995, p. 43):

As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

Como apontam Pires e Gomide (2014, p. 19), no atual contexto político-institucional brasileiro, há vários atores e interesses a serem coordenados no processo de execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle. Portanto, compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas.

Assim, do período em que se redemocratizou o país até o início dos anos 2000, houve um fortalecimento das relações intergovernamentais impulsionando a expansão de arranjos e articulações mais complexos a fim de atender as necessidades desse cenário. Logo, a descentralização e a intensificação da importância dos governos locais também contribuíram para o surgimento de novas práticas no âmbito das políticas públicas. Como Farah (2001) destaca, a descentralização tem contribuído para o desenho de novos arranjos institucionais e métodos de gestão que, em algum nível, descontinuam com algumas práticas e características que faziam parte do ciclo de políticas públicas anteriores ao período de redemocratização.

Farah (2001, p. 36) destaca que nesse novo formato - nomeado por ela como parceria - mesmo que cada participante atue de forma diferente, todos de alguma maneira compartilham a responsabilidade pela política e os resultados alcançados. Destaca ainda que, essas parcerias estão ocorrendo sob duas formas: pela articulação intersetorial e pela articulação intergovernamental, seja entre níveis distintos de governo (articulação vertical), ou entre governos de um mesmo nível (articulação horizontal) e afirma que a construção de novos arranjos institucionais só será completa ao incorporarem novas formas de articulação que integrem estado, sociedade civil e mercado.

É importante destacar que a atuação da administração pública tem se movido de uma lógica baseada em pressupostos do modelo de gestão privada, como uso de mercados, concorrência e contratos de locação e prestação de serviços dentro dos serviços públicos, ênfase nos insumos e no controle e avaliação da produção, gestão de desempenho e auditoria, aspectos advindos do paradigma da Nova Gestão Pública, para outra lógica cujo foco está muito nas relações interorganizacionais e na governança dos processos, enfatizando a eficácia do serviço e os resultados que dependem da interação dos prestadores de serviços público com seu ambiente, que reflete o novo paradigma da Nova Governança Pública (ou *New Public Governance* - NPG).

A NPG pressupõe um estado plural, no qual os diversos atores interdependentes contribuem para a prestação de serviços públicos, e um estado pluralista, no qual múltiplos processos influenciam o sistema de formulação de políticas públicas. Baseando-se na teoria dos sistemas naturais abertos, trata-se das pressões ambientais institucionais e externas que permitem e limitam a implementação de políticas públicas e a prestação de serviços públicos dentro de um sistema plural e pluralista. O mecanismo central de alocação de recursos é a rede interorganizacional, com a prestação de contas sendo algo a ser negociado no nível interorganizacional e interpessoal dentro dessas redes (Osborne, 1997).

Nessa mesma linha, Hill e Lynn (2005) argumentam que "o foco da prática administrativa está mudando do governo hierárquico para uma maior dependência de formas horizontais, híbridas e

associativas de governança". Essas mudanças, em linha com outras mudanças associadas à "governança em rede" (Osborne, 2010), têm implicações para a gestão, tanto em termos de processos organizacionais e interorganizacionais, quanto potencialmente para o desempenho.

Assim, a partir dessa nova concepção de gestão pública voltada à governança há espaço para o surgimento de inovações neste modelo, nomeadas como inovações na governança. Moore e Hartley (2010) destacam que essas inovações diferem das inovações intraorganizacionais padrão em produtos, serviços e processos de produção em, pelo menos, duas maneiras óbvias. A primeira delas, são as inovações concebidas e implementadas acima do nível organizacional: envolvem redes de organizações ou a transformação de sistemas complexos de produção social em vez de mudanças apenas dentro de determinada organização. Outra possibilidade, são as inovações que vão além de mudanças concretas no que é produzido por meio de processos de produção específicos, atingindo o modo como a atividade produtiva é financiada (ou mais amplamente, com recursos), os processos utilizados para definir o que será produzido, e os padrões normativos utilizados para avaliar o desempenho do sistema de produção social.

De fato, parece que se está passando por uma revolução na governança dos sistemas públicos de produção à medida que os governos procuram ultrapassar suas fronteiras para encontrar recursos adicionais, capacidade operacional adicional e até mesmo legitimidade adicional para atingir os objetivos que lhes são atribuídos.

3 OBJETIVOS E METODOLOGIA

Assim, a partir da exposição de alguns aspectos relevantes do cenário em que o PAC foi formulado e implementado, este estudo se propõe a analisar em que medida as inovações de governança concebidas na formulação do PAC foram observadas em sua fase de implementação.

Escolheu-se a fase de implementação como objeto de estudo, pois como definem Silva e Melo (2000, p. 4) é a fase que “corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas”. Os autores apontam que a inconstância e mutabilidade recorrentes no processo de implementação das políticas públicas têm sido percebidas como fatores de maior relevância para compreensão da baixa efetividade no alcance das metas estabelecidas, e completam:

A implementação revelou-se, portanto, o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia da ação governamental. Como amplamente discutido, problemas não antecipados que surgem durante a implementação de programas ou políticas podem representar obstáculos intransponíveis, os quais, por sua vez, podem levar as agências responsáveis a descontinuí-los.

Essa “constatação”, realizada no plano teórico a partir de estudos concretos acerca da intervenção estatal no plano internacional, tem chamado atenção para a centralidade dos problemas de implementação de programas como elemento-chave no aperfeiçoamento da ação do governo. (Silva e Melo, 2000, p. 3).

Majone e Quade (1980, p. 5) também corroboram com essa visão sobre a importância de estudar a fase de implementação das políticas públicas ao afirmarem que:

O campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos que permitam o incremento das atividades implementadoras. Essa é uma característica explícita na literatura internacional: A análise de políticas públicas [...] é uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores.

Assim, entendendo a fase de implementação das políticas públicas como estratégica para efetividade da ação governamental e que se constitui de uma fonte de informações importante também para a formulação de novas políticas públicas, esse estudo se propõe a verificar como o arranjo institucional previsto pelo Programa funciona, na prática, na etapa do processo de implementação do programa.

As análises propostas foram realizadas a partir da pesquisa qualitativa que, segundo Creswell (2010, p. 26), consiste no “processo que envolve as questões e os procedimentos que emergem, os dados tipicamente coletados no ambiente dos participantes, análise de dados indutivamente construída a partir das particularidades para os temas gerais e as interpretações feitas pelo pesquisador”.

A estratégia de investigação adotada é a de estudo de caso que, conforme aponta Creswell (2010, p. 38):

É a estratégia de investigação em que o pesquisador explora profundamente um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos. Os casos são relacionados pelo tempo e a atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando vários procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo prolongado.

A coleta de dados realizada para este estudo inclui a utilização de material e informações oficiais sobre o Programa, como Manual de Instruções de Projetos Prioritários de Investimentos - Intervenções em Favelas (período 2007-2010) e site do Ministério das Cidades, responsável pela gestão do Programa; e coleta de dados que inclui documentos oficiais sobre o projeto, como comunicação eletrônica emitida pela mandatária, consulta a documentos contidos nos processos administrativos da gestão municipal para acompanhamento e registro dos atos realizados para execução dos projetos.

As fontes de evidência foram coletadas entre 2016 e 2017 e a análise das informações é feita de forma participante. Heron e Reason (1997, p. 8) definem que:

A metodologia de investigação dentro de uma visão participativa precisa ser aquela que se baseia no conhecimento estendido de tal forma que a subjetividade crítica é aumentada pela intersubjetividade. Assim, trata-se de uma forma colaborativa de investigação, na qual todos os envolvidos se engajam no diálogo democrático como copesquisadores e co-objetos.

Ainda, nessa forma participativa de pesquisa as pessoas colaboram para definir as questões que desejam explorar e a metodologia para essa exploração (conhecimento proposicional); juntos ou separadamente, e aplicam essa metodologia no mundo de sua prática (conhecimento prático); que leva a novas formas de encontro com seu mundo (conhecimento experiencial); e encontram maneiras de representar esta experiência em padrões significativos (conhecimento de apresentação) que alimenta uma compreensão proposicional revisada das questões (Heron & Reason, 1997, p. 8).

A análise do material coletado, de caráter qualitativo obedeceu às seguintes etapas: foi feita uma análise sobre os documentos oficiais sobre o Programa de Aceleração do Crescimento a fim de compreender sua concepção, diretrizes de formulação e implementação e identificação dos *stakeholders* participantes do arranjo institucional formal; em seguida, realizou-se uma análise temporal dos documentos coletados para explicar os fatos ocorridos durante o projeto; utilizando-se de uma análise de conteúdo e, na sequência, com o apoio do método de triangulação, foi possível analisar a base teórica, os fatos auferidos pelos documentos oficiais e documentos coletados (Lages & Godoy, 2008).

4 FORMULAÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC

O PAC é um programa federal que tem como propósito o crescimento econômico, o aumento dos postos de emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira, alcançados por meio

de um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento (MDC, 2010).

A formulação do Programa subdividiu as medidas de investimento em cinco blocos, sendo elas: investimentos em infraestrutura, melhora do ambiente de investimento, medidas fiscais de longo prazo, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário, e estímulo ao crédito e ao financiamento (MDC, 2010).

No que se refere à materialização dessas medidas de investimentos em projetos operacionais, o Programa prevê a integração de diferentes *stakeholders* para viabilizar a execução dos projetos, promovendo assim, um arranjo institucional complexo. Aqui, entende-se arranjo institucional complexo como “as regras e instâncias específicas estabelecidas para definir a forma de coordenação das políticas envolvendo um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados, abrangendo diferentes etapas do ciclo das políticas públicas” (Lotta & Vaz, 2015). Dessa maneira, os arranjos balizam “quem está apto a participar de determinado processo, o objeto e os objetivos deste e as formas de relação entre os atores” (Pires & Gomide, 2014, p. 8).

Para exemplificar quem são e quais as atribuições e responsabilidades de diferentes *stakeholders* envolvidos na operacionalização do Programa será analisado o arranjo institucional utilizando como referência o *Manual de Instruções para Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) de Intervenções em Favelas*, referente ao período de 2007-2010.

São apresentados neste manual os seguintes participantes e suas atribuições:

- Governo federal, por meio do Ministério das Cidades - Responsável por gerir os programas, projetos e atividades nos termos do Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o Ministério das Cidades e a instituição financeira oficial (mandatária);
- Mandatária do contrato - Responsável por operacionalizar a execução dos programas, projetos e atividades nos termos do Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o Ministério das Cidades e a instituição financeira oficial;
- Proponente, podem ser municípios, estados, Distrito Federal, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos - Responsável por enviar as propostas, executar e fiscalizar a consecução do objeto, assegurar a qualidade técnica dos projetos e de sua execução;
- Beneficiários finais.

No *Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades - Projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2013)*, foi incluído também a figura do interveniente executor e sua responsabilidade:

- Interveniente executor, é a entidade participante do Termo de Compromisso - Responsável por implementar as ações previstas no Plano de Trabalho apresentado pelo respectivo proponente.

Assim, ao analisar a formulação do Programa de Aceleração do Crescimento, nota-se que este segue a tendência inovadora, observada no início dos anos 2000, em que o modelo de gestão promove o fortalecimento das relações intergovernamentais impulsionando a expansão de arranjos e articulações mais complexos. Logo, o PAC se aproxima de alguns preceitos trazidos pela nova governança pública, como articulação intergovernamental vertical (entre diferentes níveis de governo) e também ao ter a rede interorganizacional de *stakeholders* como sendo o mecanismo central de alocação de recursos.

4.1 Implementação do PAC

A partir da apresentação da concepção do Programa e seu arranjo institucional, foi analisado como ocorre a implementação deste por meio da execução dos projetos operacionais a serem realizados pelos proponentes, no caso desta análise, os municípios.

A operacionalização do Programa ocorre por meio da parceria firmada entre o Ministério das Cidades e o proponente para execução de determinado projeto, tendo como interveniente desta relação a instituição financeira designada como mandatária. Os passos para formalização dessa parceria são: abertura de seleção pelo Ministério das Cidades para que os proponentes submetam projetos que atendam as especificidades requisitadas assim como as normas contidas nos manuais e no site deste Ministério; o Ministério das Cidades faz a análise das propostas submetidas a fim de avaliar se atendem os requisitos solicitados e, em caso de aprovação, o Ministério das Cidades as encaminha para a mandatária; a mandatária solicita documentação administrativa ao proponente e, caso esta atenda a todos os requisitos, é solicitada a documentação técnica. É nesse último momento que se pode identificar os primeiros entraves na implementação do Programa.

A documentação técnica consiste nos seguintes documentos: Projeto básico, plano de trabalho social; titularidade da área; plano de reassentamento; plano de regularização fundiária; termo de referência nos casos de estudos, planos e projetos; e manifestação do órgão ambiental. Todos os documentos, exceto a manifestação ambiental, são de responsabilidade do município.

A manifestação ambiental refere-se às licenças e aprovações de projetos emitidos pelo órgão ambiental competente (MDC, 2013). Como no federalismo brasileiro, quando em âmbito municipal não há um órgão que tenha competência para autorizar e emitir licenças ambientais, fica sob a responsabilidade do governo do estado a gestão do território no que se refere ao meio ambiente, recursos naturais e saneamento.

Na Constituição Estadual do Governo do Estado de São Paulo (1989), onde se localiza o município objeto deste estudo, apresenta a seguinte informação em seu artigo 192: “A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Assim, mesmo durante o processo de obtenção da documentação técnica, o proponente e a mandatária podem firmar uma parceria, por meio de termo de compromisso. Porém, mesmo após a celebração do termo, enquanto não são atendidos todos os requisitos de documentação técnica e, conseqüentemente, a mandatária não finaliza a análise e emite o parecer sobre a validade dos mesmos, é aplicado ao projeto o status de cláusula suspensiva, que impede que ocorra o início da obra ou serviço, com prazo não superior a 180 (cento e oitenta) dias para atendimento das exigências. Desta forma, torna-se fundamental o atendimento dos requisitos para retirada desta cláusula a fim de iniciar a execução do projeto.

4.2 Operacionalização do Programa: Observando a sistemática em um caso prático

Com o objetivo de verificar como o arranjo institucional previsto pelo Programa funciona na prática, na etapa do processo de implementação do programa descrita que compreende a apresentação da documentação, a formalização do termo de compromisso e a obtenção de autorização de início de execução do objeto, utilizou-se o caso de um município da região metropolitana de São Paulo que aderiu ao PAC, no eixo de infraestrutura social e urbana, por meio de projetos de urbanização de assentamentos precários.

Segundo o Censo Demográfico de 2010 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010), o município possui extensão territorial de, aproximadamente, 64,5 km² e conta com 666.740 habitantes, apresentando alta densidade populacional - está entre as cinco maiores do país (IBGE, 2014). Apresenta 0,776 no Índice de Desenvolvimento Municipal (IDHM) - Composto por Renda, Longevidade e Educação, se enquadrando em alto desenvolvimento. A cidade está localizada entre importantes vias de acesso e escoamento de produção da capital paulista, razão pela qual as obras de infraestrutura social e urbana são estratégicas para o desenvolvimento socioeconômico da região.

Entre 2007 e 2011, este município submeteu algumas propostas de projeto de urbanização de assento precário e teve 8 delas aprovadas. Segundo seu Plano de Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (2012, p. 173), a política de urbanização de favelas é compreendida como:

A transformação das favelas existentes em núcleos habitacionais integrados à malha urbana, dotados de saneamento e infraestrutura básica, com a melhoria do padrão de moradias e a regularização jurídica do assentamento, através da concessão do direito real de uso ou da demarcação urbanística e legitimação da posse.

Assim, esses projetos de urbanização cujas propostas foram aceitas contemplavam, em maior ou menor grau, a execução de serviços de infraestrutura, como pavimentação, micro e macrodrenagem; pavimentação; iluminação pública; edificação de equipamentos públicos, unidades habitacionais e obras de recuperação ambiental; e eliminação de áreas de risco.

Assim, como mencionado no manual, o arranjo institucional previsto para operacionalizar esse Programa por meio da execução de projetos, é constituído pelos seguintes *stakeholders*: governo federal, governo municipal e interveniente executora, sendo essa relação mediada pela mandatária.

Logo, tão importante quanto compreender o papel dos atores, é compreender como os arranjos institucionais desenham a divisão de responsabilidades e autonomia decisória em diferentes perspectivas. Essas variáveis podem sugerir como diferentes arranjos levam a graus de autonomia ou integração distintos (Löffler, 2000).

Ao analisar como, na prática, os fluxos processuais acontecem e os *stakeholders* envolvidos neste projeto se comportam a fim de superar essa etapa inicial, compreendida desde a apresentação de documentação até autorização de início de execução do objeto, no caso do município analisado, observa-se que alguns esforços são realizados, principalmente pela mandatária, como a criação do Gerente Municipal de Convênios (GMC), do Gabinete de Gestão Integrada (GGI) e do apoio de um representante da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA) nas Prefeituras, a fim de promover maior governança e dar celeridade à execução dos projetos, mas há uma dificuldade bastante acentuada em conseguir autorização para o início de objeto.

Ao comparar o tempo previsto pelo Manual do Programa para retirada da Cláusula Suspensiva, que não deve ser superior a 180 dias (6 meses) e o tempo decorrido, na prática, para alcançar esse objetivo e obter autorização de início de objeto, observa-se uma discrepância relevante entre o previsto e o realizado, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 - Comparação de tempo entre assinatura do Termo de Compromisso e retirada da Cláusula Suspensiva

Projeto	Data de assinatura do Termo de Compromisso	Data de retirada da Cláusula Suspensiva	Tempo → Termo de Compromisso x Cláusula Suspensiva
1	29/10/2007	28/04/2008	06 meses
2	31/10/2007	28/04/2008	06 meses
3	29/10/2007	28/04/2008	18 meses
4	31/12/2009	22/03/2011	15 meses
5	28/04/2008	04/07/2008	03 meses
6	31/12/2009	17/03/2011	15 meses
7	31/10/2011	13/09/2013	23 meses
8	31/10/2011	11/06/2013	20 meses

Fonte: Elaboração dos Autores.

A fim de identificar as causas da disparidade entre o tempo previsto e o tempo realizado, utilizou-se o modelo analítico, proposto por Silva e Melo (2000, p. 12), que compreende a implementação de políticas públicas como sendo redes de implementação já que “as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais frequente, também por agentes não governamentais”. Os autores ressaltam ainda que “a implementação quase nunca está a cargo de um agente apenas e não ocorre no âmbito de uma organização apenas, mas de um campo interorganizacional.”

Na análise feita sobre esses projetos identificou-se que a apresentação de alguns documentos à mandatária impactou diretamente no tempo decorrido. Observou-se que o documento que apresentou

maior tempo para obtenção e apresentação à mandatária refere-se às manifestações de órgãos ambientais, responsáveis por autorizar e outorgar a execução de obras que impactam o meio ambiente, recursos naturais e do saneamento no território cujos limites físicos fazem parte da gestão do governo estadual.

Vale ressaltar que este município, cujos projetos estão sendo analisados, faz parte da região metropolitana de São Paulo e não possui agência própria para expedição dessas licenças e/ou outorga ambientais, ou seja, todas as licenças e outorgas necessárias para execução de projeto devem ser submetidas e autorizadas pelo governo do estado.

No governo do Estado de São Paulo, há dois órgãos responsáveis por esse tipo de autorização. Um deles é a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), agência responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição; o outro é o Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), órgão gestor dos recursos hídricos do Estado de São Paulo.

Logo, diferentemente do que acontece com os atores formais do arranjo institucional do programa, com os quais são feitas reuniões periódicas, normalmente convocadas pela mandatária, a fim de sensibilizar e promover o alinhamento entre eles para resolução de entraves de execução do projeto, não há participação de representantes do governo do estado, nem dos órgãos estaduais já mencionados em qualquer tipo de reunião, grupos, comissões e comitês sobre esses projetos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou analisar em que medida as inovações de governança concebidas na formulação do PAC foram observadas em sua fase de implementação.

Do ponto de vista do cenário onde o Programa é executado, observa-se que, apesar das propostas de descentralização e autonomia dos entes federativos trazidas pela Constituição Federal de 1988, o que se observa, na prática, é que, no modelo federativo brasileiro, não há definições claras e ocorre sobreposição de funções entre as esferas de governo, corroborando para um sistema que tanto age de forma competitiva como de forma cooperativa.

Do ponto de vista da formulação do Programa, nota-se que este segue a tendência inovadora, observada no início dos anos 2000, de adoção de modelos de gestão que promovam o fortalecimento das relações intergovernamentais impulsionando a expansão de arranjos e articulações mais complexos. Logo, o PAC se aproxima de alguns preceitos trazidos pela Nova Governança Pública, como articulação intergovernamental vertical (entre diferentes níveis de governo) e também ao ter a rede interorganizacional de *stakeholders* como sendo o mecanismo central de alocação de recursos.

O Programa se aproxima da lógica do paradigma da Nova Gestão Pública, cujo foco está calcado nas relações interorganizacionais e na governança dos processos, enfatizando a eficácia do serviço e onde os resultados que dependem da interação dos prestadores de serviços público com seu ambiente. Entretanto, apesar desse caráter inovador de governança, parece que o arranjo institucional formal do PAC não é suficiente para superar a falta de articulação e cooperação entre os entes federativos.

Do ponto de vista da implementação do Programa em operacionalizá-lo por meio de projetos, ao analisar como ocorrem, na prática, os fluxos processuais e como os *stakeholders* envolvidos se comportam a fim de superar a etapa inicial de aprovação do projeto - compreendida desde a apresentação de documentação até a autorização de início de execução do objeto - no caso do município analisado, observa-se que alguns esforços são realizados, como reuniões periódicas com os governos federal e municipal, e com o interveniente executor, normalmente convocadas pela mandatária, a fim de sensibilizar e promover o alinhamento entre eles para resolução de entraves de execução do projeto.

Logo, diferentemente do que acontece com os atores formais do arranjo institucional do programa, onde tenta-se promover uma integração e alinhamento de ações e perspectivas do projeto, não foi verificado em nenhum documento analisado a participação de representantes do governo do estado, nem dos órgãos estaduais mencionados anteriormente em qualquer tipo de reunião, grupos, comissões e comitês sobre esses projetos. Acredita-se que a falta de envolvimento desses órgãos no arranjo

institucional formal do Programa, trouxe possivelmente implicações negativas para o andamento dos projetos, como a falta de sensibilização da esfera de governo estadual para a importância da execução desse projeto, resultando na aplicação de um tratamento comum de análise e aprovação dessas peças técnicas, diferentemente do que é feito pelo governo federal e municipal onde esses projetos são vistos e tratados como prioridade.

Silva e Melo (2000, p. 14) definem esses gargalos na implementação como:

Nós ou elos críticos, que são os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam. Nesse momento de conjugação se produz uma espécie de crise, concretizada no processo de tomada de uma decisão crítica por um ator estratégico, cujo desenlace impele o programa em uma direção nova.

Os autores ainda ressaltam que “nesse modelo proposto de análise, a etapa de implementação passa a estar diretamente relacionada com estruturas de governança (*governance*), entendida por eles como “as regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e a negociação” (Silva & Melo, 2000, p.14).

Vale ressaltar que, além do problema de não cumprimento do prazo estipulado para retirada da cláusula suspensiva, a morosidade na obtenção de autorização de início de objeto resulta em consequências diretas para sua execução. Uma delas é o impacto financeiro no valor total dos projetos, já que a partir da formalização do termo de compromisso o proponente inicia o processo de contratação do interveniente executor e a lacuna de tempo entre a formalização dessa contratação e a autorização de início de objeto costuma implicar na necessidade de aditivos de contrato de prazo e valores. Outro aspecto relevante é que, devido ao dinamismo do território de intervenção, pode-se inferir que, quanto maior for o tempo entre a formulação do projeto e sua implantação e execução no território, menos efetivas tendem a ser as medidas adotadas para resolução dos problemas.

REFERÊNCIAS

- Almeida, M. H. T. D. (2005). Re-centralizing the federation? *Revista de Sociologia e Política*, (24), 29-40.
- Arretche, M. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. In *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Fiocruz.
- Constituição Estadual do Governo do Estado de São Paulo. (1989). Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1989, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n°s 1/1990 a 32/2009. *Artigo 192 - A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Recuperado de http://www.corregedoria.sp.gov.br/adm/App_Cadastro/Uploads/Visualizar.aspx?id=80
- Creswell, J. W. (2010). Projeto de pesquisa - Métodos qualitativo, quantitativo e misto. In *Projeto de pesquisa - Métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Artmed.
- Diniz, E. (1995). Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (45), 29-48.
- Farah, M. F. S. (2001). Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, 35(1), 119-144.
- Franzese, C. (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: Da Constituição de 1988 aos sistemas de*

políticas públicas (Dissertação de Doutorado).

- Heron, J., & Reason, P. (1997). A participatory inquiry paradigm. *Qualitative inquiry*, 3(3), 274-294.
- Hill, C. J., & Lynn, L. E. (2005). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(2), 173-195.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios: Resultados do universo*. Rio de Janeiro.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014). *Produto Interno Bruto a preços correntes e Produto Interno Bruto per capita segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os Municípios - 2010-2013*. Rio de Janeiro.
- Lages, M. C., & Godoy, A. S. (2011). O uso do computador na análise de dados qualitativos: Questões emergentes [edição especial]. *RAM—Revista de Administração Mackenzie*, 9(4), 75-98.
- Löffler, E. (2000). A gestão da responsabilização nas parcerias intergovernamentais. *Revista do Serviço Público*, 51(2), 5-34.
- Lotta, G. S., & Vaz, J. C. (2015). Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. *Revista do Serviço Público*, 66(2), 171.
- Majone, G., & Quade, E. S. (1980). *Pitfalls of analysis*, 8. John Wiley & Sons.
- Ministério das Cidades. (2010). *Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação*. Ministério das Cidades: Secretaria Nacional de Habitação.
- Ministério das Cidades. (2013). *Manual de Instruções para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades - Projetos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC*. Ministério das Cidades.
- Moore, M., & Hartley, J. (2010). Innovations in governance: The new public governance? In S. Osborne (Ed.). *Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 52-71.
- Osborne, S. P. (1997). *Managing the coordination of social services in the mixed economy of welfare: competition, cooperation or common cause?* *British journal of management*, 8(4), 317-328.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. A. (2014). *Burocracia, democracia e políticas públicas: Arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento* (n. 1940). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Plano Local de Habitação de Interesse Social. (2012). Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco.
- Silva, P. L. B., & Melo, M. A. B. (2000). *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. UNICAMP.
- Souza, C. (1996). Reinventando o poder local: Limites e possibilidades do federalismo e da

descentralização. *São Paulo em perspectiva*, 10(3), 38-52.

ⁱ Contribuição de cada autor na elaboração do artigo:

Contribuição de **Gabriela Rabelo de Paula**:

- Concepção, execução, análise e redação dos resultados da pesquisa.

Contribuição de **Marcello Simão Branco**:

- Orientação acadêmica e discussões concernentes aos aspectos federativos.

Contribuição de **Ricardo Luiz Pereira Bueno**:

- Orientação acadêmica e discussões concernentes à administração pública, reforma do estado e governança.