FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

Federalismo em Arranjos Institucionais Complexos: um estudo de caso do PAC da Mobilidade Urbana

Autor: José Lucas Rossin Fonseca

Orientador: José Eduardo Grin

São Paulo – SP

2022

O Federalismo Brasileiro em Arranjos Institucionais Complexos: um estudo de caso do PAC da Mobilidade Urbana

Resumo

A presente pesquisa, inserida no campo da Administração Pública Governamental, pretende estudar o federalismo brasileiro dentro de arranjos institucionais complexos. Para isso foi realizado um estudo de caso a partir de duas obras de mobilidade urbana nas cidades de São Paulo e Ribeirão Preto financiadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. O objetivo foi descrever e analisar a forma como se organizam as relações intergovernamentais na política pública. Para isso foi realizada uma revisão de literatura, análise documental e entrevistas. Como conclusão, entende-se que as relações intergovernamentais entre os municípios e o governo federal no desenvolvimento das obras de mobilidade urbana do PAC podem ser descritas como uma tentativa de cooperação federativa por meio de ações da União de incentivo e monitoramento em obras elaboradas e implementadas por entes municipais.

Palavras-chaves

Federalismo, Arranjos Institucionais Complexos, Programa de Aceleração do Crescimento.

1. Introdução

O artigo 30 inciso V da Constituição Federal de 1988 diz: “compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.”

Se, por um lado, o transporte coletivo passa a partir de CF/1988 a ser pauta da gestão urbana municipal; por outro, a partir da década de 90 o governo federal passa a interpretar tal artigo de forma pragmática e retira-se das políticas para o transporte urbano (GALINDO; GOMIDE, 2013).

No entanto, entre outros fatores, a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003 e da formulação do projeto de lei entre 2004-2006 (PL n.1.687/2007), que culminou com a promulgação da Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei n.12.587/2012), o governo federal passou a assumir papel mais relevante em relação a

mobilidade urbana. Por exemplo, na cartilha oficial de divulgação da referida lei consta que compete à União:

> "Além de fomentar a implantação de projetos de mobilidade urbana, é sua obrigação oferecer prestação de assistência técnica e financeira aos demais entes federados. Não é exatamente uma inovação, mas pela primeira vez é detalhada sua atribuição, já que a competência constitucional pela gestão do transporte municipal é local."

Na cartilha é apresentada a ideia de "ações coordenadas entre União, Estados e Municípios". Inclusive ao dizer "apesar de cada ente possuir atribuições específicas, é importante que União, Estados e Municípios trabalhem de forma conjunta e integrada para alcançar os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana". Nesse contexto, Galindo e Gomide (2013) apontam que os investimentos da União para a infraestrutura de transporte coletivo urbano começaram a retornar com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PAC foi uma iniciativa do governo federal formalizado pelo pelo Decreto nº 6.025/07 em 22 de janeiro de 2007. O PAC-2, lançado em 2010, tinha investimentos previstos da ordem de R $1,59 trilhão, e incluía obras de mobilidade urbana com o objetivo de requalificar e implantar sistemas estruturantes de transporte público coletivo nos grandes centros urbanos.

O objetivo geral desta pesquisa é descrever e analisar a forma como se organizam as relações intergovernamentais entre os municípios e o governo federal no desenvolvimento das obras de mobilidade urbana do PAC. Para isso, foi realizada uma revisão de literatura que visa: 1)introduzir o conceito de "arranjos institucionais complexos" e relacioná-lo às políticas públicas que nascem de parcerias entre governo federal e municipal; 2)explicar o "federalismo cooperativo" e 3)verificar desafios relacionados a sua aplicabilidade no Brasil e no contexto de uma política pública.

Depois, foi realizado um estudo de caso a partir de dois diferentes projetos do programa para explicar o funcionamento da política, por meio de análise documental e entrevistas semi-estruturadas com gestores ligados ao PAC na época. Ambas as atividades auxiliaram na busca por objetivos específicos que almejam explicar a atuação do governo federal na formulação, financiamento e normatização de projetos que foram implementados na lógica local. Além de que a comparação entre dois projetos de infraestrutura selecionados,

permite descobrir semelhanças e diferenças entre ambos e o posicionamento da União em relação a cada.

Com essa pesquisa, pretende-se entender o funcionamento das relações federativas em um programa complexo e recente do país, portanto, espera-se contribuir com a ampliação do conhecimento acadêmico a respeito do federalismo brasileiro e suas relações intergovernamentais a partir da perspectiva de um programa específico.

Essa pesquisa é composta por revisão de literatura, apresentação dos métodos de pesquisa utilizados, apresentação do programa selecionado e seu contexto de criação, explicação do funcionamento interno, exposição dos resultados encontrados na pesquisa e no estudo de caso, discussão das informações encontradas e conclusão.

2. Teoria

Esta abordagem teórica é composta por três partes. A primeira é a introdução do conceito de arranjos institucionais complexos e suas variáveis. Depois, este relaciona-se a ideia de federalismo cooperativo com foco em seu dilema central. E por fim, são apresentados os desafios dos entes brasileiros, com foco nos municípios, para a implementação da cooperação intergovernamental.

Arranjos Institucionais Complexos e o Federalismo Brasileiro

O Estado brasileiro é caracterizado pela sua complexidade devido ao seu emaranhado de estruturas organizacionais distintas. No momento em que esse conjunto de esferas administrativas trabalham em nome de um objetivo particular, recebem o nome de arranjos institucionais. Gomide e Pires (2011 e 2014) descrevem tal conceito como sendo: “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem de forma particular como se coordenam os atores e interesses na implementação de uma política específica”.

Lotta e Vaz (2015) afirmam que há variados formatos de arranjos. Quer dizer, a partir de cada determinada política pública, existem características a serem observadas e não há um padrão seguido. Nesse contexto, um objeto de estudo da literatura é analisar os arranjos institucionais considerados complexos, isso é observado quando esse conjunto de regras envolve um número significativo e heterogêneo de agentes públicos e privados e abrange diversas etapas do ciclo das políticas públicas (Lotta e Vaz, 2015).

Para Lotta e Favaretto (2013), a análise de arranjos institucionais atravessa algumas variáveis. A primeira é a intersetorialidade ou articulação horizontal, que ocorre em projetos nos quais sujeitos de diferentes setores trabalham em conjunto com a finalidade de solucionar problemas. Por exemplo, uma política articulada tanto pela pasta ministerial da educação, como da cultura e/ou da infraestrutura. A segunda é subsidiariedade ou articulação vertical, que explora as relações federativas, isto é, um que programa envolve tanto atores do governo federal, como também estadual e/ou municipal. Já a terceira trata da territorialidade que mede o enraizamento de programas no nível local e a participação de atores da sociedade nesses processos.

A segunda variável, foco da análise presente, torna-se relevante em países federalistas como o Brasil. Diferente de um Estado unitário, o federalismo é um sistema político no qual diferentes esferas de governo convivem de forma mútua. Ou seja, o federalismo é uma forma de distribuição de competências entre seus entes, que são as cidades, os estados e a União. A divisão de atribuições, limites e prerrogativas entre os entes ocorre tanto entre suas competências exclusivas, isto é, aquelas de cada ente, como também nos mecanismos de coordenação e nos incentivos para as competências comuns (LASSANCE, 2012).

É a partir disso que se insere a ponte entre a ideia de federalismo e o conceito de arranjos institucionais, uma vez que algumas iniciativas públicas além de concentrarem agentes de variadas pastas ministeriais e instituições dentro de uma mesma esfera de governo, também se relacionam com outras instâncias. Por exemplo, um projeto que abrange uma parceria entre governo federal e municipal. Tal associação tende a aumentar a complexidade interna das políticas públicas.

Sobre o federalismo, Abrucio (2005) - resumindo a clássica definição de Elazar (1987) - destaca que a principal diferença entre Estados unitários e federais reside no conceito de "soberania compartilhada". Isso significa que no federalismo coexistem as autoridades locais em paralelo às centrais; ambas são partes do mesmo sistema político e do mesmo modelo de organização territorial do Estado. Em outras palavras, em um federalismo ideal, uma decisão do governo federal deveria respeitar as escolhas tomadas por um governo local. Assim como, uma cidade deve evitar deliberar uma iniciativa que potencialmente prejudique a União. Trata-se, sendo assim, de um acordo definido entre ambas as partes.

No caso brasileiro, as três esferas de governo passaram a partir da Constituição Federal de 1988 a serem entendidos como entes autônomos político, jurídico e administrativamente. E por apresentarem discricionariedade, ações conjuntas e eventuais pontos de divergência

precisam ser trabalhadas dentro do que a literatura chama de federalismo cooperativo. Sobre o conceito, Grin (2021) revisa alguns autores:

> "O conceito de federalismo cooperativo pode ser entendido como uma construção política sobre relações entre esferas de governo. Todavia, os entes federativos podem aderir às iniciativas intergovernamentais ou optar por manter sua autonomia. Portanto, a cooperação federativa é um processo contínuo que visa gerar consensos equilibrados entre políticas emanadas da esfera central com a manutenção da autonomia subnacional. E assim é, pois, o pacto não se constitui pela imposição das prioridades oriundas do governo central (Lae-Cho & Wright, 2001), mas sim por mecanismos de indução que sejam considerados benéficos pelos governos locais. Iniciativas federais voltadas a promover as capacidades estatais dos entes subnacionais se inserem nessa concepção e desenho das relações intergovernamentais (Kim, McDonald & Lee, 2018)."

Logo, a literatura aponta que a implementação da ideia de federalismo cooperativo na prática tende a atravessar um dilema.

A Questão Chave do Federalismo: Controle Federal vs. Autonomia Subnacional

Pressman (1975) observa que parte dos desentendimentos entre governo federal - que ele chama de "doador" pois é dele que advém muitas verbas- e governo local – nomeado de "destinatário" porque recebe os montantes- resulta de um específico conflito de interesses existente entre ambos. Por um lado, a União precisa destinar recursos financeiros e, ao mesmo tempo, de acordo com suas prioridades, aspira garantir alguma forma de controle administrativo nas políticas públicas. Por outro, os governos municipais almejam verbas da União e de forma simultânea demandam autonomia sobre os objetivos formulados no governo central.

Dessa forma, o dilema entre "necessidade de controle federal" contra a "demanda por autonomia subnacional" é a questão chave para a literatura deste tema. Isso porque, Pressman (1975) indica uma relação de dependência entre o doador e o destinatário. Porém nenhum deles possui capacidade de controlar totalmente as ações do outro.

Assim, a relação entre ambos assume tanto perfil de ajuda mútua como também caráter antagônico. Como consequência, com frequência, ao debaterem um projeto em comum, os entes tendem a entrar em conflito - sobretudo nos acordos que envolvem modelos de financiamento, as regras administrativas e a forma de implementação.

Dado esse contexto, é possível associar o conceito de "federalismo cooperativo" a uma construção política inacabada. Isso pois, muitas vezes, apesar do aparato legal estabelecido, o relacionamento entre entes de uma federação é permeado por novos desafios. Sobre isso, Grin e Abrucio (2018) resumem: "a cooperação não é um dado, mas uma contínua negociação e barganha para gerar consensos que alinhem objetivos nacionais compartilhados com a autonomia subnacional".

Desafios para Concretização da Cooperação Federativa nos Municípios Brasileiros

O debate a respeito do modelo de federalismo existente no Brasil converge para a ideia de que as relações intergovernamentais não são plenamente cooperativas. Para Souza (2005) os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro estão menos relacionados à CF/1988 e mais dependentes da forma com a qual as políticas públicas são elaboradas.

Assim, observa-se que em muitos projetos o governo federal concentrou uma série de competências e poderes e como resultado, percebe-se uma atuação marginal dos entes subnacionais. Para Arretche (2012), apesar da CF/1988 ter iniciado um processo de descentralização da execução de muitos programas, a efetiva autonomia de estados e municípios é questionável.

Além disso, Arretche (2012) reconhece as limitações fiscais e as insuficiências institucionais de diversos entes pela nação. Em outros termos, a literatura aponta como condicionante a existência de recursos financeiros e de mecanismos institucionais para que, por exemplo uma prefeitura, exerça sua autonomia.

Entretanto, uma parcela elevada de municípios brasileiros não apresenta capacidade administrativa e nem burocracias locais preparadas para formular e implementar políticas públicas (Grin e Abrucio, 2018). Além de que, algumas prefeituras estão imersas em uma situação fiscal problemática - principalmente por apresentarem altos graus de endividamento- e isso limita sua atuação de forma discricionária, dado que a capacidade de arrecadação é crucial para financiar os projetos e dar continuidade às parcerias estabelecidas.

Os motivos para as insuficiências locais são as históricas desigualdades regionais e o atraso no desenvolvimento de muitos municípios pelo país. Já a consequência é que um mesmo projeto formulado por gestores de Brasília é implementado de forma diferenciada dependendo do local onde está inserido. Com isso, são identificadas distorções, sobretudo no ritmo de implementação, nos indicadores de resultados e na qualidade dos serviços prestados às prefeituras (Arretche, 1996).

Outro desafio reside no grau de adesão dos municípios aos projetos formulados pelo governo federal. Por exemplo, Grin e Abrucio (2017) ao estudarem políticas que envolviam relações intergovernamentais observaram que nos municípios considerados mais ricos, a adesão a determinados programas formulados pelo governo federal foi maior que em locais pobres. Isso devido ao fato de que em cidades ricas, as contrapartidas financeiras necessárias para os programas são mais viáveis e o peso das transferências recebidas da União é pequeno na receita orçamentária local.

Outra questão é a discrepância no grau de institucionalização do federalismo entre as áreas setoriais de políticas públicas. Grin, Bergues e Abrucio (2018) ao analisarem o sistema federalista brasileiro em três áreas de temáticas sociais concluíram que devido a processos históricos, algumas apresentam instâncias de cooperação federativa mais formais e bem desenhadas e outras menos. Como é o caso da saúde, encarnado no Sistema Único de Saúde (SUS), que apesar dos seus desafios apresenta uma nítida distribuição de competências federativas de acordo com cada ente. Entretanto, verificaram que a área de habitação no país apresenta um arranjo praticamente inexistente de negociação entre agentes dos entes da federação, ao analisar o caso do programa Minha Casa Minha Vida, em que a maior parte das decisões a respeito da implementação do programa são centralizadas no governo federal.

Por fim, outro desafio é compreender os fatores políticos nas prefeituras que brecam e/ou dificultam o processo de implementação de projetos formulados por gestores federais. Além de analisar as relações intergovernamentais, é fundamental identificar questões situacionais internas de cada ente. Isto é, um município, por menor que seja, concentra um conjunto de órgãos e profissionais distintos. Dessa maneira, elementos relacionais são decisivos para a efetivação de políticas públicas e a presença de vários atores com perspectivas distintas pode resultar em distorções e falhas no processo de entrega dos resultados esperados (Pressman e Wildavsky, 1984) .

3. Métodos

Para descrever e analisar a forma como se organizaram as relações intergovernamentais entre os municípios e o governo federal no desenvolvimento das obras de Mobilidade Urbana do PAC, o método de pesquisa é o mesmo utilizado por Favareto e Lotta (2016). Em que, o estudo das políticas é realizado a partir de três perspectivas: normatização, financiamento e execução, para compreender como as políticas públicas se diferenciam em termos de relações federativas.

Para os fins desta pesquisa foi realizado um estudo de caso descritivo (Yin, 2001) a partir de dois projetos dentro do PAC. O principal critério para seleção dos dois casos foi a diferença entre a eficácia dos dois. Sendo a eficácia , nesse contexto, o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal (TORRES, 2004). Isto é, enquanto no primeiro caso a obra já foi concluída, no segundo o projeto permaneceu anos com investimentos congelados e as obras começaram depois do previsto.

Para realizar essa análise foi utilizada uma abordagem mista (qualitativa e quantitativa), por meio de dados de contexto fiscal de cada prefeitura, informações disponíveis nos sites do PAC e relatórios anuais do programa, como também a partir de entrevistas com agentes públicos na época ligadas ao projeto tanto realizadas para esta pesquisa como também encontradas na internet e em jornais.

Nesses conversas, realizadas com três gestores públicos ligados ao programa, foram discutidas as relações entre o governo federal e as prefeituras, com o foco nas vantagens e desafios do PAC. Sobretudo com o objetivo de conhecer o programa.

Entrevistado (Sigla de abreviação)	Cargo ocupado
GF1	Gestor público federal do PAC
GF2	Gestor público federal do PAC
GM1	Gestor público Municipal da prefeitura de São Paulo

O Ínicio e o Fim do PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento foi uma iniciativa do governo federal formalizado pelo pelo Decreto nº 6.025/07 em 22 de janeiro de 2007. O objetivo de sua criação foi retomar o crescimento econômico com ênfase na superação dos conhecidos “gargalos de infraestrutura” do Brasil. Ele foi lançado em etapas alinhadas aos mandatos presidenciais, sendo o PAC-1 coincidente com o governo Lula-2 e o PAC-2 com o governo Dilma-1.

A partir de 2015- 2016, foi anunciado o PAC-3 no discurso de posse do governo Dilma-2. No entanto, em um contexto de crise e instabilidade política, o programa sofreu alterações com a formação do Governo Temer. Em um cenário de déficit fiscal e de mudanças nas ideologias do governo, projetos foram excluídos do programa, em especial o financiamento daqueles que não haviam sido iniciados.

Apesar de o governo Temer ter reduzido o financiamento das obras existentes e acabar com as seleções públicas para formação de novas, o PAC foi extinto formalmente em 2020 na gestão Bolsonaro, e não houve substituição para um novo programa.

O Contexto de criação do PAC e o Reconhecimento de Erros do Passado

Carvalho, Paula e Gonçalves (2018), ao citar Larsen *et al.* (2015), enumeram causas centrais para o insucesso no cumprimento dos prazos de obras de infraestrutura públicas. Entre esses destaca-se: 1)a intermitência do financiamento; 2)interferências nos processos causadas por outras autoridades; 3)a precariedade do planejamento; 4)os erros ou omissões no trabalho de construção e 5)falta de identificação e acompanhamento preliminar das principais necessidades das obras.

Segundo o GF1 nas etapas de formulação do PAC, a preocupação central era evitar estes erros. Soma-se a isso, havia o reconhecimento de profissionais da área de que obras de infraestruturas são consideradas uma das ações governamentais mais valiosas para o mundo político. Isso ocorre porque , normalmente, : 1) requer uma quantidade significativa de recursos financeiros; 2) impactam a rotina da população e 3) carregam a simbologia concreta de entrega - que leva a inaugurações, eventos e campanhas publicitárias.

Em outros termos, obras de infraestrutura são entregas "palpáveis" para a população. Diferente de outras decisões políticas, nas quais o resultado pode não ser percebido com tanta facilidade, seja pelo público que é segmentado ou pelos resultados que demoram para surgir efeito. Disso advém a história de "entregar obras em ano eleitoral" para mostrar resultado.

Nesse sentido, os formuladores do PAC sabiam que haviam amplos interesses eleitorais no tema. E, ao considerar experiências do passado, tais pressões políticas podiam levar a ações equivocadas. Como destacado por GF1 em governos anteriores, a União tinha a tendência a priorizar obras como moeda de troca para apoios de deputados no Congresso; ou a partir de ministros que vieram de determinadas regiões, portanto priorizavam seus estados.

Somado a isso, uma consequência da falta de critérios técnicos era a União financiar obras de infraestrutura sem uma elaboração de projetos adequada. Antes de liberar o financiamento de obra é necessário a apresentação de algo chamado projeto básico. Que consiste na definição das etapas, elementos e serviços que constituirão a obra ou serviço, ao concentrar estudos preliminares e de viabilidade, ao considerar os impactos sociais, humanos e ambientais do empreendimento.

Segundo o gestor, essa etapa de verificação nem sempre era executada da forma adequada, carecendo de critérios de seleção claros para descarte de projetos mal elaborados. Como resultado, ocorriam "as frequentes paralisações, os atrasos e casos de corrupção no processo de construção". Além de que muitas obras de infraestrutura exigem de médio a longo prazo de execução, algo que a falta de projeto básico somado a troca constante de prioridades políticas atrasaram a entrega.

Como é pauta da gestão urbana municipal ou estadual, é de responsabilidade desses entes elaborarem os projetos básicos. No entanto, em uma entrevista de 2010, a então Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff (PT) que foi uma das responsáveis pela formulação do programa, disse :

> "(...) nem os estados nem os municípios tinham projeto básico, executivo, licenciamento e nem conseguiam dar prioridade para os investimentos. Por que? Pois não faziam planejamento em todas as instâncias. Para fazer obras de infraestrutura é necessário ter projeto estruturante, prazo intermediário e principalmente investimento." (Brasilianas.org, Youtube, 2010)

Além disso, um elemento contextual que proporcionou o desenvolvimento do programa, foi o fato do governo brasileiro a partir de 2002 entrar em superávit fiscal[1], que durou até 2014. Isso permitiu evitar um contingenciamento financeiro e orçamentário dos investimentos, como ocorreu no programa de infraestruturas proposto pelo Governo FHC-2, Avança Brasil[2]. Isso foi importante porque mudou na época a relação da União com estados e municípios, porque gerou uma proposta de segurança no investimento e auxiliou na elaboração de projetos.

Volume de Recursos e Regras de Financiamento

O PAC-2, lançado em 2010, tinha investimentos previstos da ordem de R $1,59 trilhão, sendo R $955 bilhões para o período de 2011-2014 e R $631,4 bilhões para o período pós-2014. O programa era dividido nos eixos: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; Água e Luz para Todos; Transportes e Energia (BRASIL, 2010).

No eixo Cidade Melhor estavam incluídas obras de Saneamento, Prevenção em Áreas de Risco, Drenagem, Contenção de encostas, Pavimentação, Inclusão Digital e Mobilidade

[1] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit
[2] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1609200202.htm

Urbana .O objetivo do eixo era enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas.

No dia 22 de fevereiro de 2010 foi lançado o PAC Mobilidade Cidades Grandes[3]. Com o objetivo de requalificar e implantar sistemas estruturantes de transporte público coletivo nos grandes centros urbanos. O público alvo eram cidades com mais de 700.000 habitantes e a previsão de investimentos de 2010 a 2014 era da ordem de R $32 bilhões de reais. No dia 19 de Julho de 2012, foi lançado o PAC Mobilidade Médias Cidades[4]. O objetivo dele é melhorar o trânsito nas cidades com população entre 250 mil e 700 mil habitantes e inicialmente os recursos previstos liberados eram R$7 bilhões de reais [5].

No que tange a regras de financiamento foram definidos alguns critérios. Para as cidades sem capacidade de financiamento, os recursos eram de forma majoritária oriundos do Orçamento Geral da União (OGU). E nas cidades com capacidade, havia uma mistura de contrapartidas financeiras e da OGU.

O gestor entrevistado ressaltou que o custo de engenharia de elaboração do projeto básico costuma representar cerca de 1 a 5% do custo total da obra. Em outras palavras, em alguns casos o custo apenas para redigir o projeto era da ordem de milhões. E em casos da prefeitura carecer de orçamento para produzir o projeto básico, era possível solicitar financiamento do PAC para tal.

O Processo de Oficialização dos Contratos entre Prefeituras e Governo Federal

O processo de liberação de financiamento de recursos para municípios ocorria depois de três etapas. A primeira era a chamada pública, na qual havia uma reunião entre agentes do governo federal em que se discutia quais os volumes de recursos e os critérios de seleção para cada área temática. Por exemplo, no caso da mobilidade urbana foi decidido que as obras precisavam ser de transportes estruturantes, ou seja, de grande impacto. Como é o caso de transporte sobre trilhos ou corredores de ônibus. Tal critério foi estabelecido com o intuito de evitar que prefeitos e governadores utilizassem os recursos para obras pequenas com eventuais interesses eleitorais e sem necessidade real de contratação do PAC.

A segunda era um processo de seleção pública, no qual o governo federal publicava um edital no qual estavam definidos os prazos e as regras de financiamento. Assim, os entes

[3] Disponível em http://pac.gov.br/noticia/0370f10a
[4] Disponível em http://www.pac.gov.br/noticia/1fe959af
[5]Disponível em http://www.pac.gov.br/noticia/1fe959af

da federação interessados se escreviam ao preencher um formulário e descrever as características do projeto e em que fase se encontravam. Mais de um entrevistado chamou essa etapa de "corrida" porque muitos entes careciam de projetos básicos prontos, logo, precisavam contratá-los com agilidade.

Tais informações eram encaminhadas para o Comitê Gestor do PAC. No início, de 2007-2010, as informações eram concentradas na Casa Civil, sendo que em 2011 a equipe foi transplantada para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) que continha formalmente, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC) no âmbito que desde então exercia as atividades de Secretaria-Executiva do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC).

A terceira etapa era a de análise e publicação dos projetos selecionados. Os "analistas de infraestrutura", uma carreira pública criada com a Lei nº 11.539, de 8 de novembro de 2007, eram responsáveis por auxiliar na seleção dos empreendimentos inscritos no programa. Em alguns casos, principalmente nas obras complexas, havia reuniões em Brasília nas quais os gestores recebiam agentes das prefeituras e estados para apresentar o projeto com mais profundidade.

4. Resultados

Desafios Relacionados ao Federalismo Brasileiro na Mobilidade Urbana e no PAC

Caldas (2016) opina que o federalismo brasileiro, sobre a ótica de política urbana, é ineficaz na criação de mecanismos de cooperação intergovernamentais. Logo, afirma-se que o grau de institucionalização do federalismo na política urbana, e consequentemente na mobilidade urbana, é baixo. Ao contrário da área de saúde, por exemplo, faltaram processos históricos na área urbana que resultaram em distinções claras sobre quais seriam as funções específicas de cada ente da federação. Como consequência, o arcabouço institucional desenvolvido na mobilidade urbana foi frágil e uma série de demandas não foram atendidas.

Com o surgimento do PAC, observou-se uma tentativa rápida de criar um arranjo administrativo para a área. Cardoso e Navarro (2016) apontam que o programa apresentou "sua implementação viabilizada por um conjunto de alterações normativas e regulatórias", que foram tomadas de forma sistêmica e que agiram ao alterar as condições de engajamento dos entes públicos federais, federativos e privados.

E o PAC pode ser analisado dentro do conceito de arranjo institucional complexo, porque o programa envolvia uma série heterogênea de atores, desde ministros e gestores do governo federal até secretários e funcionários públicos municipais. Como também agentes relacionados a tribunais de contas e bancos, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou a Caixa Econômica Federal (CEF), além das empresas licitadas que executavam as obras.

No eixo Cidade Melhor, estava incluída a área de Mobilidade Urbana. Segundo o terceiro relatório do PAC[6] Até 2016, o planejado era iniciar 321 empreendimentos por todo o país, cujo valor total estimado foi de R $129,6 bilhões. Desses, 4 projetos foram concluídos, 15 estão em operação e 110 em execução orçamentária. Nesse sentido, é necessário reconhecer uma série de críticas ao PAC. Apesar de reconhecer a magnitude dos investimentos até então não vistos para a infraestrutura de transporte coletivo urbano brasileiro.

Gomide (2021) aponta que um dos gargalos observados na área de mobilidade urbana do PAC era a baixa capacidade técnica e operacional dos municípios para executar os recursos disponibilizados para investimento pelo governo federal. Além de lembrar de críticas do Tribunal de Contas da União (TCU) que em suas auditorias sobre o programa indicaram: 1) baixa qualidade de estudos e projetos apresentados; 2) falta de equipes para lidar com problemas e processos complexos e 3) má coordenação entre órgãos e empresas. Como resultado, geraram as conhecidas paralisações e atrasos das obras aprovadas pelo PAC.

Outras questões, percebidas por Caldas (2016) foi que ao ser anunciado o PAC da Mobilidade Urbana, muitos gestores locais aceitaram propostas ousadas e assumiram compromissos do governo federal, dentre os quais muitos prazos eram difíceis de cumprir. Apesar da ambição de atender a demandas da sociedade, o cálculo de custos envolvidos no processo foi realizado de forma superficial.

O resultado foi a ineficiência na execução dos projetos aprovados, após apresentarem dificuldades técnicas e operacionais para serem executados. Ademais, por tratar-se em muitos casos de regiões adensadas, os projetos eram constantemente modificados. Por fim, Caldas (2016) destaca também os processos licitatórios que em muitos casos ocorreram através de projetos mal elaborados e, logo, deram margem para contratações insustentáveis no longo ciclo de execução deste perfil de empreendimentos.

---

6 Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/372

Descrição da situação fiscal e institucional dos municípios selecionados

O estudo de caso atravessa uma análise do contexto de implementação de cada prefeitura na época. Para isso, o endividamento – que consiste na dívida consolidada líquida dividida pela receita corrente líquida - foi o indicador utilizado para apresentar a situação fiscal de cada município ao longo do período analisado. Isso ocorre, pois, o fato de um ente subnacional apresentar sua dívida descontrolada, pode resultar no abandono de alguns projetos pelo município e inviabilizar a adesão a projetos do governo federal devido a necessidade de contrapartidas financeiras.

Contexto Fiscal da Prefeitura de São Paulo

O processo de requalificação e expansão do corredor de ônibus em Inajar de Souza na cidade de São Paulo começou a ser idealizado na gestão do prefeito Gilberto Kassab (na época filiado ao DEM). Primeiro, por meio da formulação de projeto básico e desapropriação dos locais onde seriam as obras. Depois, as licitações [2] foram iniciadas em dezembro de 2012 sendo concluídas em abril de 2013 já sob mandato do prefeito Fernando Haddad (PT). Em setembro de 2013 foram definidos os investimentos da ordem de R $169 milhões, dos quais R $129 milhões vieram do PAC, através do Orçamento Geral da União (OGU) e R $40 milhões de contrapartida da prefeitura de São Paulo e R $5 milhões são do Tesouro, também da prefeitura.

GRÁFICO 1

Evolução do Endividamento na Prefeitura de São Paulo

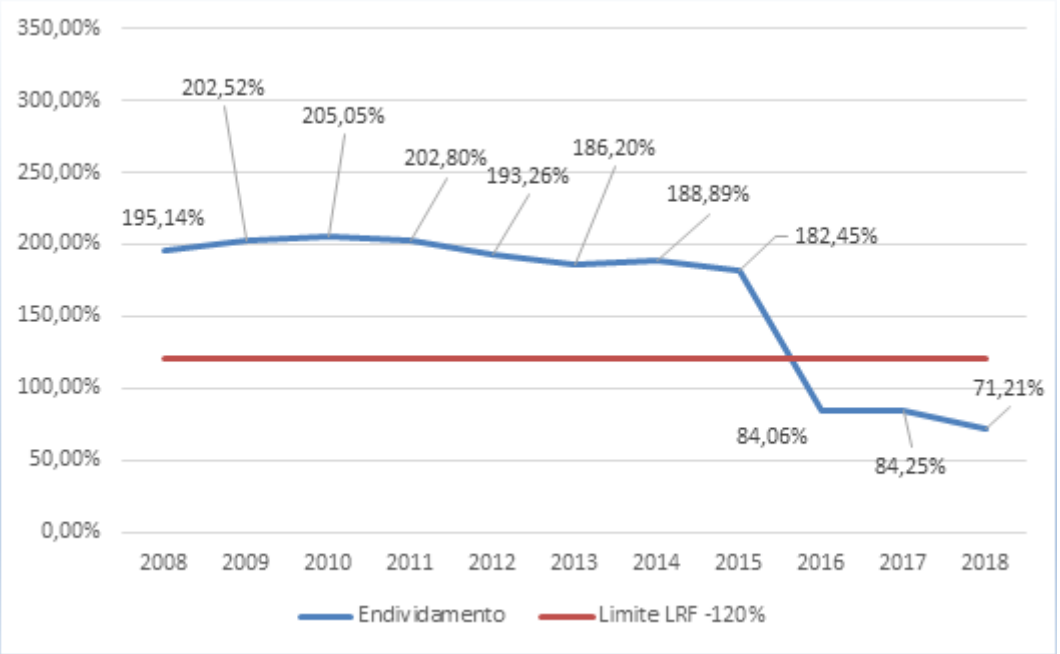


Gráfico 1- Fonte : Elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão fiscal [3]

De acordo com o gráfico, destaca-se que a prefeitura de São Paulo até 2015 descumpria o limite do endividamento determinado pela Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF). A capital paulista apresentava uma dívida crescente, que somente após as iniciativas da prefeitura em parceria com o governo federal, especialmente a partir da Lei de Renegociação da Dívida (LC 148/2014), conseguiu em 2016 deixar de ultrapassar os limites da LRF.

Contexto Político da Prefeitura de São Paulo

Segundo GM1 a cidade demorou para tomar crédito do PAC para investimentos em obras por dois motivos. Primeiro foi o endividamento já apresentado. E o segundo foi uma resistência interna por discordâncias políticas. Em outros termos, até então a maior unidade da federação do país não participava das rodadas de seleção dos projetos básicos. A suspeita, segundo o entrevistado, para tal demora de adesão era "estabelecer uma marca política e partidária dentro da prefeitura de outro governo com outra gestão". Com isso, associar a imagem do PT e do governo federal à prefeitura.

Somado a essas questões, a prefeitura apresentou dificuldades para receber tais volumes de recursos. Isso porque , a partir da formação do governo Haddad (PT), se iniciou a negociação de um pacote amplo de investimentos do PAC, no entanto, a estrutura necessária

para desenvolver os projetos era precária. Como exemplos, foram citadas algumas faltas como: engenheiros nas secretarias, equipe de gestores proporcional às demandas, uma base tecnológica com sistemas para gerir e acompanhar as obras, e de instrumentos de gestão para estruturar cargos de forma adequada.

O sucesso da obra estudada na visão do entrevistado se explica, por um lado, por um alinhamento de contexto, isto é, melhora da situação fiscal das contas do município somado à mudança na prioridade política da prefeitura com a troca de gestão em 2012. Por outro, a complexidade do projeto era menor se comparada a outras obras que o PAC pretendia financiar na capital paulista e que não foram executadas. Ou seja, tratava-se de uma requalificação de corredor de ônibus, que significa um menor nível técnico exigido.

Contexto Fiscal da Prefeitura de Ribeirão Preto

Em julho de 2013, a Câmara Municipal de Ribeirão Preto aprovou o Projeto de Lei que autorizava o financiamento com a CEF no valor de R $310 milhões, dos quais cerca de 89% eram advindos do OGU e 10,30% municipal contrapartida financeira.[7]

GRÁFICO 2

Evolução do Endividamento na Prefeitura de Ribeirão Preto

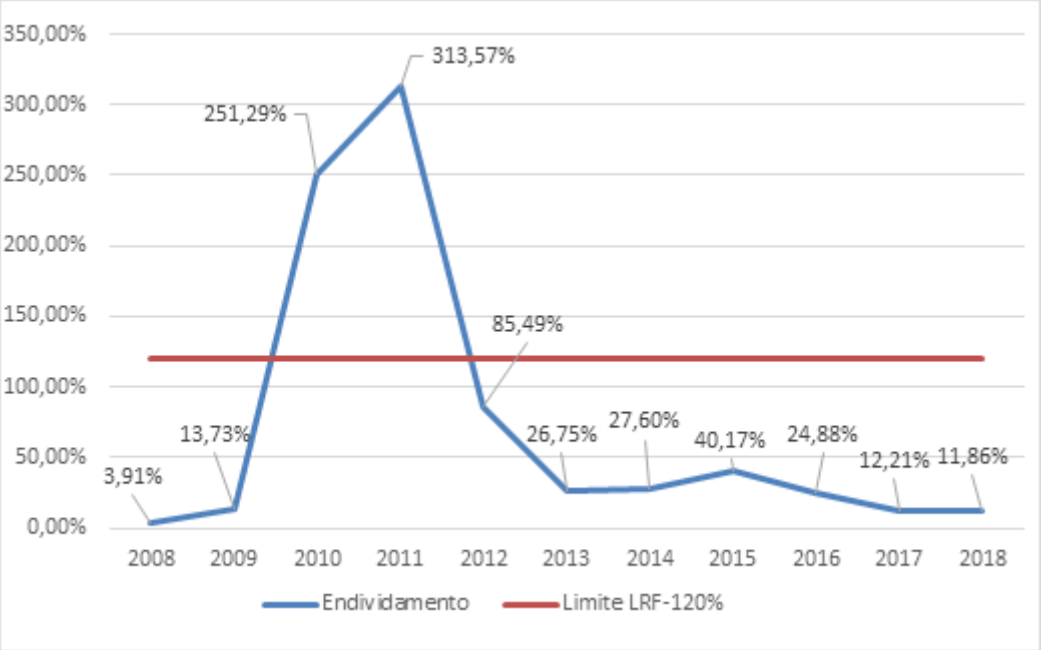


Gráfico 2 -Fonte: elaborado pelo autor com base nos relatórios de gestão fiscal [6]

[7] Disponível em: https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/legislacao-municipal/pesquisa/lei/34843

O que se observa é um agravamento da situação fiscal justamente no período de definição do contrato com o PAC. Nos anos em que os projetos básicos de obras e as licitações eram elaboradas, a prefeitura estava saindo de um período de desequilíbrio nas contas públicas.

Contexto Político da Prefeitura de Ribeirão Preto

Em fevereiro de 2014 o contrato de financiamento foi assinado pela prefeita Dárcy Vera (PSD) e durante os meses seguintes foram realizados os processos de licitação para escolha da empresa que realizaria as obras. No entanto, em agosto de 2015 o Tribunal de Contas do Estado (TCE) suspendeu o financiamento das obras após receber uma representação do vereador de oposição, Marcos Papa (sem partido na época) e da empresa Ambicon Construtora.

Com a ação, as obras de Mobilidade Urbana na cidade ficaram congeladas por cerca de dois anos e foram retomadas em setembro de 2017, sobre a gestão do prefeito Duarte Nogueira (PSDB) em que foi ajustada a contrapartida para R$ 37.400.434,30 e os responsáveis pelo investimento passaram a ser o BNDES e o Banco do Brasil. Atualmente as obras não foram concluídas na cidade.

A paralisação que atrasou por anos as obras aconteceu em um período de crises políticas no município. De acordo com matéria apurada pelo G1[8], a acusação do vereador era fundamentada nos argumentos de que 1) a cidade carecia de um plano de mobilidade urbana; 2) o modelo de licitação adotado, regime diferenciado de contratação integrada, colocava em risco à isonomia de concorrência entre as empresas; 3) o financiamento poderia levar ao descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As respostas da prefeitura eram de que: 1) o plano de mobilidade social estava pronto, mas aguardava aprovação na Câmara desde setembro de 2014. 2) os critérios de escolha das empresas já haviam sido alterados após a primeira análise do TCE que incluía análise de menor custo, melhor técnica e pregão; 3) a prefeitura já havia comprovado para o TCE que era capaz de pagar a obra sem agravar o endividamento. Em resumo, houve um voto de desconfiança por parte do legislativo que indicava que aquele não era o momento para iniciar

8 Disponível em: https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2015/08/tce-adia-licitacao-do-pac-em-ribeirao-para-avaliar-irregularidades-em-edital.html

obras na prefeitura. O contexto de crise na época resultou na prisão da prefeita Dárcy Vera por suspeita de corrupção.

5. Discussão

Ao estudar um programa como o PAC, considerado um arranjo institucional complexo, há o risco de generalização. Isso ocorre porque ao concluir algo sobre determinada área dentro do programa, isso não necessariamente pode ser observado em outras. Dito isso, sob viés específico da área de mobilidade urbana, conclui-se que as relações intergovernamentais entre os municípios e o governo federal no PAC apresentaram um caráter de incentivo e acompanhamento.

Em outras palavras, foram verificados mecanismos de indução (Kim, McDonald & Lee, 2018) que partiram do governo federal para incentivar a adesão dos municípios ao programa. Dentre estes, destacam-se os editais, as chamadas públicas e o financiamento federal combinado com contrapartidas financeiras municipais.

Tais mecanismos de indução se diferenciam do que Lae-Cho & Wright (2001) chamam de uma imposição de prioridades oriundas do governo central. Isso porque, 1) nenhum ente era obrigado a participar do PAC - basta observar, como mencionado pelo entrevistado GM1, a demora que São Paulo teve para tomar recursos do programa quando comparado com outras capitais brasileiras e 2) era de responsabilidade do ente municipal a formulação dos projetos e a execução- normalmente esta se dava por licitações com empresas.

Portanto, a centralização de poderes e controle das obras pela União nessa área temática do PAC foi considerada de baixa intensidade. Isso ocorre porque o governo federal, na maioria dos casos, não chegou a desenhar ou de fato implementar tais obras de infraestrutura. Pelo contrário, havia um estímulo para que municípios produzissem seus projetos básicos a partir do lançamento de editais, depois a União selecionava quais eram os projetos mais bem estruturados, oferecia o financiamento e por fim acompanhava o desenvolvimento das obras através da verificação de metas e prazos.

Logo, o PAC da Mobilidade Urbana foi um instrumento de gestão do governo federal caracterizado pela tentativa de incentivar os entes a desenvolverem a gestão do transporte municipal, que é uma competência constitucional local. Sobre isso, Cardoso e Navarro (2016) opinam:

> "O PAC forjou uma mudança de postura do governo no sentido de buscar resolver de maneira proativa alguns dos entraves históricos do investimento e do crescimento no Brasil. O fato é que as medidas criaram um ambiente de transformação da relação do Estado com o mercado e com a própria sociedade, ao se instaurar uma perspectiva real, primeiro, de preocupação com a implementação de políticas públicas em várias áreas programáticas da atuação governamental e, segundo, de realização e cumprimento efetivo de objetivos, metas e prazos no âmbito da administração pública federal."

Em outros termos, a forma encontrada pelo governo federal para concretizar a ideia de "União, Estados e Municípios devem trabalhar de forma conjunta e integrada" para alcançar os objetivos propostos pela Lei n.12.587/2012 foi através de políticas de incentivo. Estas, por sua vez, são caracterizadas principalmente pela oferta de um modelo de financiamento em que a liberação está condicionada a apresentação de projetos básicos em um sistema de concorrência entre os municípios.

E o termo "tentativa" merece destaque nessa discussão. Isso porque, diferentes áreas temáticas de políticas públicas apresentam distintas instâncias de cooperação federativa (Grin, Bergues e Abrucio, 2018). E como visto, no caso da mobilidade urbana, o grau de institucionalização do federalismo é baixo (Caldas, 2016).

Dessa forma, foram notadas uma série de esforços governamentais para corrigir demandas pouco supridas da sociedade. Essa urgência dos atores públicos em buscar soluções é justificável - afinal, os transportes públicos afetam cotidianamente a vida de milhares de brasileiros e seu bem-estar. No entanto, a ação de vários entes municipais foi limitada devido a insuficiências institucionais.

Nesse sentido, os desafios para concretizar a ideia de "federalismo cooperativo" se mostraram aplicáveis à realidade nos estudos de caso selecionados. Primeiro, o reconhecimento de limitações administrativas - por exemplo falta de equipe ou ausência de instrumentos tecnológicos- que resultaram no atraso da implementação dos projetos. Segundo

que ambos os entes estavam com limitações fiscais provocadas pelo alto grau de endividamento municipal que brecaram a liberação das contrapartidas financeiras.

Por fim, a compreensão dos fatores políticos nas prefeituras permitiu entender as relações intergovernamentais no programa. Isso acontece porque a União não poderia "forçar" estados e municípios a participarem do PAC. E ao se incentivar, nem sempre todos os entes aderem a tais possibilidades de financiamento por variados motivos. Como foi o caso de São Paulo que demorou alguns anos para captar recursos do PAC e até de Ribeirão Preto que mesmo sendo selecionado para receber os recursos, adiou as obras por crises internas da prefeitura.

Como aprendizado desse estudo, entende-se que a efetividade de políticas públicas ambiciosas, como foi o PAC, exige o constante aprimoramento institucional de vários entes de uma federação. Em outros termos, quando uma política que funciona na lógica do federalismo é incapaz de alcançar os objetivos aos quais se propõe, é necessário analisar as causas para tal insucesso a partir de vários ângulos. Quer dizer, de forma simultânea melhorar as regras de funcionamento propostas pelo governo federal, como também desenvolver mecanismos institucionais e administrativos de outras esferas de poder, como os municípios.

Além disso, também é necessário pensar na descontinuidade administrativa. Em um contexto de infraestrutura, o tempo efetivo de funcionamento do PAC (2007-2014) foi desproporcional ao período de maturação exigido por muitas obras, que normalmente se desenvolvem de médio a longo prazo. Logo, para próximos programas aconselha-se discutir instrumentos constitucionais para impedir o contingenciamento dos recursos propostos mesmo em períodos de crises fiscais e instabilidades políticas.

6. Conclusão

As relações intergovernamentais entre os municípios e o governo federal no desenvolvimento das obras de mobilidade urbana do PAC podem ser descritas como uma tentativa de cooperação federativa por meio de ações da União de incentivo e monitoramento em obras elaboradas e implementadas por entes municipais.

Isso pode ser explicado ao relacionar conceitos da revisão de literatura com as informações encontradas no estudo de caso. Por exemplo, a "necessidade de controle federal" apresentada por Pressman (1975) foi pouco observada no programa. Em vez disso, houve uma tentativa do governo federal de incentivar a elaboração dos projetos básicos e

financiar recursos para que os próprios municípios, por meio de suas licitações, implementem as obras conforme seus critérios.

Inclusive, o GF2 disse que mesmo que a União optasse por adotar um caráter "centralizador" seria difícil conseguir influenciar diretamente todas as obras do programa, porque era "um número gigantesco de projetos para uma equipe limitada de funcionários públicos federais".

Na literatura foi apontada a ideia de que o "federalismo cooperativo" é uma construção política inacabada (Grin e Abrucio,2018). E isso pode ser aplicado à tentativa do PAC de articular tantos atores diferentes dentro de um mesmo arranjo institucional complexo. Isso porque para garantir uma eficácia nas ações do programa, é necessário apresentar um aprimoramento permanente das relações intergovernamentais. Além de um desenvolvimento institucional dos entes que, em perspectiva comparada com a União, possuem menos recursos e equipes de funcionários.

Para finalizar, vale o destaque de que nessa pesquisa, houve uma limitação de acesso a dados causada pela retirada de vários sites e relatórios na internet por parte da atual gestão federal. Isso afetou a identificação de quais obras foram concluídas.

Além disso, um questionamento para uma futura pesquisa a respeito do tema é aprofundar-se na ideia de "acompanhamento" do governo federal sobre as obras do PAC. Pois há um grau de subjetividade sobre o que ocorria nessa etapa. A União poderia penalizar os agentes municipais em casos de descumprimento dos prazos? Há chances de ocorrer uma interrupção no financiamento? De que maneira era exercido esse monitoramento?

E por fim, como o PAC é um programa gigante, seria interessante observar mais pesquisas acadêmicas que foquem no estudo do federalismo em outras áreas temáticas dentro do programa. Como no financiamento de obras menores e de curto prazo de execução. Ou até mesmo inseridas em cidades pequenas, em que as limitações financeiras e administrativas são ainda maiores.

7. Referências

LOTTA, Gabriela S.; VAZ, José C. **Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil.** Revista do Serviço Público - RSP, v. 66, n. 2, p. 171-194, abril de 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2320. Acesso em: 29 de junho de 2021

FAVARETO, Arilson; LOTTA, Gabriela S. **Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de**

aceleração do crescimento. Ipea, Brasília, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7332/1/td_2253.PDF. Acesso em: 30 de junho de 2021.

LOTTA, Gabriela S.; FAVARETO, Arilson. **Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil**. Revista de Sociologia e Política [online]. 2016, v. 24, n. 57 [Acessado 29 junho 2021], pp. 49-65. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1678-987316245704.

GOMIDE, Alexandre A. GALINDO, Ernesto P. **A mobilidade urbana: uma agenda inconclusa ou o retorno daquilo que não foi.** Estudos Avançados [online]. 2013, v. 27, n. 79 [Acessado 29 junho 2021], pp. 27-39. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142013000300003>. Epub 25 nov. 2013. ISSN 1806-9592. https://doi.org/10.1590/S0103-40142013000300003.

GRIN, Eduardo José; BERGUES, Martina; ABRUCIO, Fernando. **Policy decision-making no Brasil: arenas de pactuação intergovernamental e salvaguardas federativas.** XXIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública ,Guadalajara, México, 6-9 nov. 2018.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público,** *[S. l.]*, v. 69, p. 85 - 122, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i0.3584. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3584. Acesso em: 30 jun. 2021.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Rev. Sociol. Polít, 24, Curitiba, pr. 105-121, 18 maio 2005

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: Trajetória Institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. *In:* LINHARES, Paulo, MENDES, Constantino, LASSANCE, Antonio. **Federalismo à Brasileira questões para discussão.** Ipea, 2012 (pág. 23- 35)

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 39, n. 2, p. 401 a 422, 2005. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576. Acesso em: 27 fev. 2022.

PRESSMAN , Jeffrey L. Donors, Recipients, and the aind-giving process. **Federal Programs and City Politics**, 1975.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, *[S. l.]*, v. 69, p. 85 - 122, 2018. DOI:

10.21874/rsp.v69i0.3584. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3584.

ARRETCHE, Marta. Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.
ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n.31, p. 44-66, 1996
GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando feds e locals não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 15, n. 3, p. 694–719, 2017. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/64940.
PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A**. Implementation.** Berkeley: University of California. 1984

CALDAS, Maria F. **O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento.** Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, janeiro/ junho 2016, p. 53 a 74. ISSN 2358-4556

GOMIDE, Alexandre A. Apresentação**. Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro** [recurso eletrônico] / organizadores: Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p.: pdf
HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

CARVALHO, Michele; PAULA, Jean; GONÇALVES, Pedro H. Gerenciamento de obras públicas e as políticas de infraestrutura do Brasil contemporâneo. *In:* GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana. **Governança da política de infraestrutura : condicionantes institucionais ao investimento.** IPEA (2018). Capítulo 11 (265- 294) Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8555

CARDOSO, José; NAVARRO, Cláudio. **O planejamento governamental no Brasil e a Experiência Recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** IPEA (2016). Disponível em : http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6590/2/td_2174_sumex.pdf

NASSIF, Luís. Brasilianas.org. **Entrevista Dilma parte 1**. Youtube, 17 de maio de 2010. Disponível em : <https://www.youtube.com/watch?v=jBCTAWavpDw>.Acesso em 15 de agosto de 2022.