

TARRARA ALVES DA SILVA

**IMPLICAÇÕES ESTRUTURAIS E LEGAIS NA IMPLANTAÇÃO DAS
MEDIDAS DE MELHORIA NO AMBIENTE DE INVESTIMENTOS DO
PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2017

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

S586i
2017
Silva, Tarrara Alves da, 1988-
Implicações estruturais e legais na implantação das medidas
de melhoria no ambiente de investimentos do Programa de
Aceleração do Crescimento (PAC) / Tarrara Alves da Silva. –
Viçosa, MG, 2017.
viii, 100f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Orientador: Fernanda Maria de Almeida.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.
Inclui bibliografia.

1. Desenvolvimento econômico - Aspectos sociais.
2. Política econômica. 3. Infraestrutura (Economia).
4. Investimentos. I. Universidade Federal de Viçosa.
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de
Pós Graduação em Administração. II. Título.

CDD 22 ed. 338.981

**IMPLICAÇÕES ESTRUTURAIS E LEGAIS NA IMPLANTAÇÃO DAS
MEDIDAS DE MELHORIA NO AMBIENTE DE INVESTIMENTOS DO
PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)**

Dissertação apresentada à Universidade
Federal de Viçosa, como parte das
exigências do Programa de Pós-
Graduação em Administração, para
obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 21 de março de 2017.


Evandro Camargos Teixeira


Luiz Antônio Abrantes


Cristiana Tristão Rodrigues
(Coorientadora)


Fernanda Maria de Almeida
(Orientadora)

Agradecimentos

É clichê começar os agradecimentos citando Deus, mas os que me conhecem sabem bem que a raridade que carrego no nome emana para quase tudo que faço. Então, se começo assim, é porque acho justo, porque é o que meu coração pede. Assim sendo, eu inicio:

Em primeiro lugar, agradeço à Deus, por concluir mais uma etapa, o mestrado. Essa talvez tenha sido uma das mais difíceis da minha vida, o motivo eu nem ousou buscar, mas as certezas que tenho é que me redescobri em tantos momentos que chegaram a ser exaustivos. Nesses dois anos, eu mudei conceitos, desenvolvi habilidades que não tinha, conheci novos mundos e novos tipos de pessoas, que me fizeram ter menos certeza de tudo. Isso eu considero evolução, e é por isso que agradeço à Deus, por me dar forças para não desistir e ainda me possibilitar evoluir. Obrigada, Senhor, por cada momento de tempestade em que o céu se abriu e uma luz divina me iluminou!

Agradeço também a minha família, que sempre me apoiou sem medir forças e teve orgulho de quem eu sou e do caminho que sigo, mesmo se errante fui em alguns momentos. Meus pais, Silvia e Clésio, e minha irmã, Tamara; meu esposo, André; meus sogros, Graça e Júlio; meus tios, Tia Sônia e Tio Lolô, Tia Mira e Zé Carlos foram meus apoios e fugas nesse período. Desses senti amor, recebi incentivos para continuar, se desse, e parar, se precisasse. Eu sei que eles estariam ao meu lado se eu não tivesse dado conta, e isso é o maior amor do mundo, é o que me ajudou a seguir e chegar até o fim.

Apoios certos também foram os amigos mestrados que permaneceram comigo até o fim: Wesley e Fernanda. Uma dupla equilibrada, que estava sempre cheia de amor e boa vontade comigo, sempre desesperada.

Desespero que também virou depressão e foi tratada com amor por anjos que a vida me trouxe: Lourdes, minha amada mestre de Yoga, e Juliano Dantas, o psiquiatra mais responsável que eu poderia encontrar. O amor de Deus se reflete na proposta de melhoria que vocês me ajudaram a encontrar.

Agradeço também aos amigos que sempre me incentivaram: Bruno, Bruna, Carla, Luz, Sam, Sylvia, Rô, Wildson, os amigos de Rio Pomba, que foram os primeiros a acreditar que eu seria capaz dessa tarefa, sem dúvidas foram vocês que me fizeram ter coragem de buscar esse título; Duda, Carol, Aline, Iara, Fabiana, Aline Sam, Cris e Laihane, por entenderem minha ausência como amiga e acreditarem em mim mais que eu

mesma; os meus professores de graduação, que serão exemplos eternos: Érik, Joubert, Fabrícia, Maria Cristina e Fernando, pois brotaram em mim a semente da busca constante e sempre se orgulharam de cada passo que dei.

E sobre incentivo, amigos e anjos, protagoniza essa história a minha orientadora: Fernanda Almeida. Ela não só me orientou para essa dissertação, ela foi além, me orientou a viver bem. Orientou-me a dar valor ao que tem valor: meu coração, meus afetos e minha saúde, física e mental. Orientou-me a buscar conhecimento, não para acumular páginas escritas, mas para evoluir como pessoa. Não existe orientação mais valorosa que essa.

Embora pareça supérfluo, não quero deixar de agradecer minhas fugas inebriantes: noites e dias que dormi para me restaurar, cervejas que tomei para me alegrar, conversas descontraídas que precisei, redes sociais e seus memes que me divertiram feito criança, viagens que me ajudaram esquecer a rotina, aprender espanhol para amenizar a dificuldade com o inglês, assistir a “Pablo: el patrón del mal” para treinar, ouvir “Ondas Alfa” pra concentrar...entre tantas coisas, essas são as que lembro agora, e se lembro é porque me marcaram e, por isso, eu acho que deveriam estar aqui.

Enfim, não estava nos meus planos escrever essa página de agradecimento, pois eu tinha medo de expor as coisas que me fizeram mal nessa jornada, mas como sei que um dia essa dissertação poderá estar na internet e ser consultada por outros estudantes, eu resolvi escrever: para que leiam e saibam que não é fácil o caminho estreito, mas tem luz no fim do túnel. E mais, existem incentivos e pessoas no caminho que nos fazem chegar à luz no fim do túnel logo, e quando chegamos, estamos melhores do que quando entramos.

Com alívio, amor e gratidão:

Tarrara Alves Horsth

“Tudo tem o seu tempo determinado, e há tempo para todo propósito debaixo do céu:
há tempo de nascer e tempo de morrer;
tempo de plantar e tempo de arrancar o que se plantou;
tempo de matar e tempo de curar;
tempo de derrubar e tempo de edificar;
tempo de chorar e tempo de rir;
tempo de prantear e tempo de saltar de alegria;
tempo de espalhar pedras e tempo de ajuntar pedras;
tempo de abraçar e tempo de afastar-se de abraçar;
tempo de buscar e tempo de perder;
tempo de guardar e tempo de deitar fora;
tempo de rasgar e tempo de costurar;
tempo de estar calado e tempo de falar;
tempo de amar e tempo de aborrecer;
tempo de guerra e tempo de paz.”
Eclesiastes 3: 1-8 (Bíblia Sagrada)

Resumo

SILVA, Tarrara Alves da, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2017. **Implicações Estruturais e Legais na implantação das Medidas de Melhoria no Ambiente de Investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** Orientadora: Fernanda Maria de Almeida. Coorientadora: Cristiana Rodrigues Tristão.

Esta dissertação realizou uma análise, descritiva e diagnóstica, do conjunto de Medidas Econômicas e Institucionais, propostas e implantadas pelo PAC, no período de 2007 a 2014, inseridas no conjunto de Melhorias do Ambiente de Investimento, diretamente ligadas aos incentivos em investimentos em infraestrutura. Para estudar as 37 medidas, a pesquisa foi dividida em três artigos. Os dois primeiros apresentam uma análise, com triangulação dos métodos de coleta de dados e análise interpretativa das medidas. Os resultados indicam que vários assuntos tiveram soluções legais, iniciando seu processo de alteração estrutural do ambiente de investimentos, e por vezes, resultados empíricos já comprovaram seus benefícios ao desenvolvimento brasileiro. Dentre esses, cabe destaque aos Marcos Regulatórios, de Saneamento Básico, do Setor Portuário, do Setor Ferroviário, de Gás Natural, que alteraram o cenário nacional de infraestrutura. Além disso, as medidas relacionadas ao Meio Ambiente e ao Mercado Produtivo, aqueceram o setor produtivo interno e deram credibilidade ao país para investimentos. O terceiro artigo explorou, de forma quantitativa, uma das medidas desse conjunto, a recriação, em 2007, das Superintendências de Desenvolvimentos do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM). O objetivo foi analisar os efeitos dessa medida sobre os indicadores de desenvolvimento econômico dos municípios de atuação das superintendências. Os resultados das regressões com dados em painel dinâmico indicaram que as recriações surtiram efeitos pequenos sobre o desenvolvimento municipal. Assim, embora esse conjunto de municípios ainda seja o de maior necessidade de fomento ao desenvolvimento no país, a medida do PAC não foi efetiva, cabendo reformulações para que ela alcance seu objetivo de desenvolver sustentavelmente as regiões Norte e Nordeste do Brasil. Mesmo com algumas dessas medidas estudadas não se mostrando eficientes o suficiente, ainda é necessário considerar que grandes obras, incentivadas por essas medidas do PAC, foram responsáveis por geração de empregos e manutenção dos valores investidos em todo o território nacional.

Abstract

SILVA, Tarrara Alves da, M.Sc., Federal University of Viçosa, March, 2017. **Structural and Legal Implications in the Implementation of Measures to Improve the Investment Environment of the Growth Acceleration Program (PAC)**. Adviser: Fernanda Maria de Almeida. Co-adviser: Cristiana Rodrigues Tristão.

This dissertation made a descriptive and diagnostic analysis of the set of Economic and Institutional Measures, proposed and implemented by the PAC, from 2007 to 2014, included in the set of Improvements to the Investment Ambience, directly linked to the incentives for investments in infrastructure. To study the 37 measures, the research was divided into three articles. The first and second presents an analysis, with triangulation of the methods of data collection and interpretative analysis of the measurements. The results indicate that several issues have had statutory solutions, starting their process of structural change in the investment, and sometimes empirical results have already proven their benefits to Brazilian development. Among these, Regulatory Framework of the Basic Sanitation, Port Sector, and Natural Gas, which have altered the national infrastructure scenery. In addition, the measures related to the Environment and the Productive Market, warmed the domestic productive sector and gave the country credibility for investments. The third article explored, in a quantitative way, one of the measures of this group, the re-creation, in 2007, of the Superintendents of Development of the Northeast (SUDENE) and the Superintendents of Development of the Amazon (SUDAM). The objective was to analyze the effects of this on the indicators of economic development of the municipalities, operating the superintendence. The results of the regressions with Dynamic Panel Data indicated that recreations had small effects on municipal development. Thus, although this set of municipalities still has the greatest need to policies development in the country, the measure of the PAC was not effective, and reformulations were necessary to achieve its goal of sustainably developing the North and Northeast regions of Brazil. Even with some of these measures being studied not being efficient enough, it is still necessary to consider that large works, encouraged by these measures of the PAC, were responsible for job creation and maintenance of the amounts invested throughout the national territory.

Sumário

Introdução Geral	1
Artigo 1: As Medidas Institucionais do PAC para melhorias no ambiente de investimentos em infraestrutura social e urbana, logística e energética.....	5
1 Introdução	5
2 Metodologia	7
2.1 Natureza da pesquisa	7
2.2 Coleta e fonte dos dados.....	8
2.3 Procedimentos de análise dos dados	9
3 Medidas de Melhorias do Ambiente de Investimento em Infraestrutura.....	10
3.1 Infraestrutura Social e Urbana.....	10
3.2 Infraestrutura Logística	19
3.3 Infraestrutura Energética	23
4 Considerações Finais	25
Referências	27
Artigo 2: As Medidas Institucionais do PAC para melhorias no ambiente de investimentos: incentivos e regulamentações no mercado produtivo.....	32
1 Introdução	32
2 Metodologia	34
3 Medidas de Melhorias no Ambiente de Investimentos.....	36
3.1 Regulamentação Ambiental	37
3.2 Mercado Produtivo	39
3.3 Contabilidade e Ambiente Informacional	44
3.4 Desenvolvimento Socioeconômico Regional.....	50
4 Considerações Finais	52

Referências	54
-------------------	----

Artigo 3: Medidas Institucionais e Econômicas do PAC: a recriação da SUDAM e da SUDENE e o desenvolvimento regional..... 59

1	Introdução	59
2	O Desenvolvimento Regional: conceito histórico e as bases para a Sudam e a Sudene	61
2.1	Políticas de Desenvolvimento Regional: América Latina e Brasil	61
2.2	Primeira SUDENE e SUDAM, da criação à extinção.....	64
2.3	Reflexões sobre a necessidade de recriação da SUDENE e da SUDAM .	67
2.4	O Desenvolvimento Endógeno e a nova SUDENE	69
2.5	Nova SUDENE e nova SUDAM, finalidade e atuação.....	71
3	Metodologia	73
3.1	Natureza e fonte dos dados.....	73
3.2	Procedimentos de tratamento dos dados	76
4.	Resultados e discussões	78
4.1	Análises descritivas dos dados	78
4.2	Efeitos da SUDAM e da SUDENE no desenvolvimento municipal.....	82
5.	Considerações Finais.....	91
	Referências	92

Considerações Finais da dissertação 97

Referências 99

Introdução Geral

Dentre as Políticas Públicas entendidas como ações do Estado com o objetivo de efetivar as proposições da Constituição Federal, as Políticas Econômicas são o conjunto de medidas em prol da manutenção e melhoria da economia do país. Clark (2008) destaca que nessa espécie de política pode haver tanto ação do Estado quanto da iniciativa privada, e que, normalmente, elas são aplicadas por meio de planos do governo, com foco nas áreas mais carentes economicamente.

Os programas de políticas econômicas incluem incentivos fiscais, de investimento e de regulamentação jurídica, dentre outras ações em prol da melhoria do ambiente econômico. Em cenários de crise ou de baixo crescimento econômico, é necessário que o Estado se engaje em modificações no ambiente de investimentos para expansão das atividades econômicas. Nesse contexto, o Governo Federal criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Criado em janeiro de 2007, o PAC é um programa que tem como base o aumento dos empregos e da qualidade de vida, bem como da diminuição das desigualdades regionais, para promoção do crescimento econômico acelerado no país (BRASIL, 2007). Inicialmente, o PAC aconteceria no período de 2007 a 2010, mas em decorrência das constantes reformulações dessa política pública, o PAC foi prorrogado também para os períodos 2011 a 2014 e 2015 a 2018.

Como ações do PAC para incentivar os investimentos, tanto públicos quanto privados, o PAC se organizou em quatro eixos de trabalho: 1) Infraestrutura Social e Urbana, que contempla obras de saneamento, pavimentação, habitação, saúde e educação; 2) Infraestrutura Logística, que abrange as obras de expansão e modernização de rodovias, ferrovias, aeroportos e portos em todo o país; 3) Infraestrutura Energética, com projetos de geração e transmissão de energia elétrica e eólica, bem como projetos de extração de petróleo e gás natural; e 4) Conjunto de Medidas Institucionais e Econômicas, que são alterações nas legislações voltadas à remover obstáculos burocráticos, administrativos ou jurídicos para o crescimento econômico (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010).

Mesmo sem todos os projetos de infraestrutura e medidas institucionais terem sido implementadas de acordo com o cronograma inicial, é possível afirmar que a trajetória dos investimentos no país foi modificada nos primeiros anos do PAC. Isso porque o

investimento público foi de 1,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2006 (ano anterior ao projeto), e dobrou em 2010, atingindo 3,2% do PIB. Na primeira etapa do PAC, de 2007 a 2010, o montante de investimento previsto era de R\$ 657,4 bilhões, dos quais 85% aconteceram até o fim do período. (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010).

Em 2011, continuou-se o programa com o PAC 2 (2011-2014) com investimentos previstos em mais de R\$ 802 bilhões. O 11º Balanço do PAC 2 indica a promoção e diminuição da desigualdade e a inclusão social, que eram seus objetivos centrais (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2014).

Em 2015 o projeto foi prorrogado mais uma vez, e estimou-se um investimento de R\$ 1,04 trilhão para o período de 2015-2018 (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015). Somente no ano de 2015, os investimentos executados totalizaram R\$ 159,7 bilhões, correspondendo a 23,8% do total estimado (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2016).

Possivelmente, os altos montantes de investimentos, que aconteceram, na maior parte das vezes, nos eixos de infraestrutura, foi um dos motivos para que as pesquisas acadêmicas sobre o PAC se concentrassem, majoritariamente, em seus eixos de Infraestrutura Social e Urbana, Logística e Energética, e na avaliação geral dos gastos do governo com o PAC.

Devido à dimensão do programa, nota-se que os trabalhos publicados delimitaram seus objetivos a projetos específicos de um eixo, ou estados onde ocorreram os investimentos. São exemplos os trabalhos no eixo de Infraestrutura Logística, realizados por Domingues, Magalhães e Faria (2009); Julio (2012); Pereira (2013); Cetra e Oliveira (2014) que delimitaram seus trabalhos a um só estado ou a um só eixo de investimentos, e cujas conclusões são favoráveis ao PAC, considerando que esse programa colaborou com o aumento dos investimentos e do desenvolvimento nos estados ou eixos estudados.

Sob a ótica da Economia Política, Deporte (2011) analisa o programa enquanto política de crescimento do governo Lula e o compara com o Plano de Metas de JK e com o II PND. Silveira e Rathmann (2007) analisam o PAC em comparação com os planos econômicos do período militar (1964-1985), ambos os trabalhos consideram que o PAC foi uma política de retomada dos investimentos no Brasil, como resposta à necessidade de melhorias de infraestrutura e de condições para investimentos no país.

Dentre os trabalhos que estudaram o PAC, percebe-se carência de análises que tenham como foco o conjunto das Medidas Institucionais e Econômicas do PAC, já que a maior parte dos trabalhos focam em eixos de infraestrutura. As Medidas Institucionais e Econômicas do PAC 1 e 2, no período de 2007 a 2014, objetivaram alterar o conjunto de regras da economia brasileira dando maior suporte ao crescimento do país. Modificações legais e de incentivo aconteceram em setores específicos de desenvolvimento em infraestrutura, como habitação, transporte e energia.

Nesse contexto, considerando a importância das medidas institucionais incluídas no PAC para alteração do ambiente de investimentos brasileiro, o objetivo geral dessa dissertação foi analisar o Conjunto de Medidas Institucionais e Econômicas do PAC.

Para isso, esta dissertação se divide em três artigos que analisam o Conjunto de Medidas Institucionais e Econômicas do PAC. Dentre os quatro subconjuntos existentes: Melhoria do Ambiente de Investimento; Estímulo ao Crédito e ao Financiamento; Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário; e Medidas de Gestão e de Consistência Fiscal de Longo Prazo, este estudo teve o subconjunto de **Melhorias do Ambiente de Investimento**.

O primeiro artigo objetivou realizar uma análise, descritiva e diagnóstica, das Medidas Econômicas e Institucionais do PAC, delimitando-se às que estão diretamente ligadas aos incentivos em **investimentos em infraestrutura**.

O segundo artigo, também analisou o conjunto das Medidas Econômicas e Institucionais do PAC, porém sua análise aconteceu sobre as medidas que estão relacionadas ao **mercado produtivo, às regulações ambientais, às alterações contábeis e informacionais e ao desenvolvimento socioeconômico regional**.

Assim, com os dois primeiros artigos foram conhecidas e analisadas todas as medidas do subconjunto de Medidas Institucionais e Econômicas definidas como objeto do estudo. Complementarmente, o último artigo analisou em especial uma das primeiras medidas do PAC implantada no ano de 2007.

Assim, no terceiro artigo, considerando que a **recriação das Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Amazônia (SUDAM)** é uma das medidas de desenvolvimento socioeconômico regional do PAC, implantada em 2007, o objetivo foi analisar os efeitos dessa medida (recriação da SUDENE e da SUDAM) sobre os indicadores de desenvolvimento econômico dos municípios de atuação das superintendências.

Essas alterações institucionais podem ser vistas, tanto como meio oportuno para crescimento e fortalecimento de investimentos já existentes no país, quanto para criação de novos investimentos e empresas, que sejam capazes de propulsionar o seu desenvolvimento econômico. Dessa forma, a escolha do eixo de Medidas Institucionais e Econômicas para estudo se justifica pela consideração de que este eixo é propulsor dos investimentos, tanto públicos quanto privados, que aconteceram nos demais eixos de Infraestrutura Social e Urbana, Logística e Energética. Ademais, acredita-se que, possivelmente, sem as regulamentações e alterações do ambiente de investimento, gerados por essas medidas, possivelmente o total de obras que compõem o PAC estariam comprometidas.

Artigo 1: As Medidas Institucionais do PAC para melhorias no ambiente de investimentos em infraestrutura social e urbana, logística e energética

1 Introdução

Em 2007, foi criado no Brasil o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), considerado um Programa de Desenvolvimento que objetiva o crescimento econômico acelerado, com base no aumento dos empregos e da qualidade de vida da população (BRASIL, 2007). Este programa teve três edições que se complementaram, PAC 1 (2007 a 2010), PAC 2 (2011 a 2014) e PAC 3 (2015 a 2018).

As ações do PAC são concentradas em estímulos ao investimento privado e público em infraestrutura e em medidas institucionais para remoção dos obstáculos ao crescimento (BRASIL, 2007). Para isso, o PAC foi dividido em quatro eixos de ações do governo, sendo o de: Infraestrutura Social e Urbana; Infraestrutura Logística; Infraestrutura Energética; e o de Medidas Institucionais e Econômicas.

Os eixos de infraestrutura contemplam obras de urbanização, acesso ao saneamento, pavimentação, educação, saúde, expansão e modernização de rodovias, ferrovias, e aeroportos, geração e transmissão de energia e extração de petróleo e gás natural, dentre outras. Já as Medidas Institucionais e Econômicas, que objetivam a remoção de obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e/ou legislativos para o crescimento, se subdividem em quatro grupos: Melhoria do Ambiente de Investimento; Estímulo ao Crédito e ao Financiamento; Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário; e Medidas de Gestão e de Consistência Fiscal de Longo Prazo.

As Medidas Institucionais e Econômicas propõem mudanças no ambiente institucional brasileiro, como ampliação de crédito, reformas nas legislações trabalhistas e tributárias e eficiência do Estado, que podem dar melhor suporte ao mercado e por, consequência, aumentar sua eficiência econômica, impulsionando o crescimento do país (PEREIRA e BARROS, 2009). Por este motivo, para favorecer o crescimento econômico brasileiro, o PAC não se restringiu aos investimentos em infraestrutura, incluindo também medidas para modificar o ambiente institucional do país.

A literatura aponta que o PAC tem sido um programa amplo, ao reunir um conjunto de políticas públicas transversais. Assim, o programa tem contribuído para melhorias no desenvolvimento do país, principalmente por suas grandes obras de

infraestrutura logística, energética e pelos programas voltados à área social e urbana, como o Programa Minha Casa, Minha Vida e o Luz para Todos, e a consequente geração de empregos que esses programas têm fomentado (JARDIM, 2015; PEREIRA, 2013; RODRIGUES; SALVADOR, 2011).

Porém, em alguns trabalhos, existe a consideração da inadequada distribuição das obras do PAC entre as regiões brasileiras. Essa consideração parte da premissa que o programa visa também diminuição da desigualdade regional, mas concentra investimentos nos estados com maior desenvolvimento econômico (CARVALHO; PINHEIRO, 2012; CETRA; OLIVEIRA, 2014; JULIO, 2012; MACEDO, 2011).

Os principais trabalhos sobre o PAC versam sobre os projetos e obras de infraestrutura e investimentos realizados pelo programa, a exemplo de Julio (2012), que analisou os investimentos em infraestrutura de transportes e o desenvolvimento no estado de São Paulo, concluindo que o PAC contribuiu para o desenvolvimento regional e nacional e de Pereira (2013), que avaliou os investimentos em infraestrutura do PAC no estado da Bahia, concluindo que o programa foi positivo, já que o estado não teria alcançado o mesmo patamar de crescimento, no período de 2007 a 2010, sem os investimentos do PAC.

O PAC é um programa extenso e, por este motivo, os estudos que o tem como objeto precisam de recortes bem definidos que, na maioria das vezes, para ganhar em detalhamento, perdem em representatividade dentro do programa. Percebe-se que a maioria deles delimitou seus objetivos em torno de projetos específicos de um eixo ou estados onde ocorreram os investimentos.

Assim, observa-se que a literatura ainda carece de análises que tenham como objeto central o eixo das Medidas Institucionais e Econômicas do PAC. Também como acontece nos eixos de infraestrutura (social e urbana, logística, e energética), este eixo contém subdivisões: Melhoria do Ambiente de Investimento; Estímulo ao Crédito e ao Financiamento; Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário; e Medidas de Gestão e de Consistência Fiscal de Longo Prazo.

Para contribuir com essa lacuna encontrada na literatura, este artigo trata do subconjunto das Medidas Institucionais e Econômicas do PAC que foram agrupadas, nos relatórios finais do programa (Balanços de 4 anos do PAC 1 e 2), como **Melhoria do Ambiente de Investimento, que estão diretamente ligadas aos incentivos em investimentos em infraestrutura.**

Assim, este artigo objetivou realizar uma análise, descritiva e diagnóstica do conjunto de Medidas Econômicas e Institucionais que foram propostas e implantadas pelo PAC, e inseridas no conjunto de Melhorias do Ambiente de Investimento, diretamente ligadas aos incentivos em investimentos em infraestrutura.

Considerando a importância do eixo de Medidas Institucionais e Econômicas para a perpetuação dos investimentos em infraestrutura do PAC, e demais investimentos impulsionados pelas alterações no ambiente institucional do Brasil, este estudo contribui para o entendimento de como o PAC incentivou os investimentos no país.

De forma geral, é possível dizer que todas as medidas influenciam o ambiente de investimentos brasileiro, algumas de forma imediata, outras em longo prazo. Porém, o que se conhece até o momento sobre tais medidas são as informações oficiais divulgadas nos Balanços do PAC 1 e 2. Estas informações incluem resultados que o governo objetivou alcançar ou afirma já ter alcançado. Neste artigo, com análise descritiva e diagnóstica, pretendeu-se realizar comparações entre as informações dos relatórios oficiais e a literatura específica para cada medida, e, quando possível, também evidenciar os resultados encontrados em dados empíricos que foram afetados por cada uma das medidas em estudo.

A partir dos resultados gerados por esta pesquisa, é possível conhecer com maiores detalhes parte do conjunto de Medidas Institucionais e Econômicas do PAC e sua capacidade de incentivar o aumento de investimentos no país. Além disso, conhecer melhor esse eixo, ainda pouco explorado na literatura, permite entender a atuação do PAC além dos eixos de Infraestrutura.

2 Metodologia

2.1 Natureza da pesquisa

Este artigo tem natureza descritiva, pois objetivou descrever as medidas de Melhorias do Ambiente de Investimento voltadas à Infraestrutura, que fazem parte do conjunto de Medidas Institucionais e Econômicas do PAC 1 e 2.

Os resultados produzidos como resposta ao objetivo deste artigo caracterizam a pesquisa como qualitativa. De acordo com os autores Strauss e Corbin (2008), quando se utiliza da análise interpretativa como maior parte da forma de produzir resultados, mesmo que embasados em dados quantitativos, a pesquisa deve ser definida como qualitativa.

A vantagem de se utilizar uma pesquisa qualitativa para analisar o subconjunto das Medidas de Melhoria ao Ambiente de Investimentos implantadas pelo PAC está na possibilidade de realizar uma descrição, com maior nível de detalhes possível, permitindo uma interpretação de como essas medidas modificaram o ambiente de investimentos no país.

2.2 Coleta e fonte dos dados

A coleta de dados para esta pesquisa não se concentrou em apenas um método, mas sim em diferentes estratégias de busca para formação interpretativa dos resultados. A utilização de mais de um método qualitativo para elucidação de um problema de pesquisa é tratada por Flick (2009) como triangulação de métodos, que pode combinar diferentes estratégias qualitativas ou quantitativas na intenção de “ampliar o conhecimento de um tema ou para avaliar resultados de forma mútua” (Flick, 2009, p.91).

Creswell (2007) destaca que a triangulação de métodos de coleta de dados une os resultados na fase de interpretação, tornando-os base para discussão que pode demonstrar que os resultados encontrados são convergentes, o que demonstra o fortalecimento de conhecimento, ou podem ser utilizados para embasar as diferenças encontradas nos resultados.

Na primeira etapa, foi realizada uma pesquisa documental que utilizou como fontes secundárias documentos oficiais. Assim, a pesquisa documental teve como base os dois relatórios finais do PAC 1 e PAC 2, intitulados: Balanço 4 Anos do PAC 1 (2007-2010), lançado em 09 de dezembro de 2010 e Balanço 4 Anos do PAC 2 (2011-2014), lançado em 11 de dezembro de 2014.

Em ambos os relatórios foram analisados a Apresentação e os capítulos de Medidas Institucionais (páginas 19 a 24 do 11º Balanço PAC1 e 23 a 37 do 11º Balanço PAC2) (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014).

Nesses relatórios foram encontradas as informações sobre as medidas de forma sucinta. Neles constavam apenas o nome da medida, a situação (Lei, Lei Complementar, Projeto de Lei ou Decreto) e o resultado breve previsto, ou a descrição da medida, variando de caso a caso (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014).

As informações (nome, situação, observações) do 11º Balanço PAC 1 e do 11º Balanço PAC 2, referentes ao conjunto de medidas de Melhoria do Ambiente de Investimento, e que estão diretamente ligadas aos incentivos em investimentos em

infraestrutura, foram compiladas nas Tabelas 1, 2 e 3 que estão presentes nos resultados deste trabalho.

Para um melhor diagnóstico de algumas medidas citadas nesses relatórios, os dados foram pesquisados em profundidade na legislação em questão, agências reguladoras e demais publicações oficiais que comprovaram a real situação da medida.

Além dessa estratégia, foi realizada uma revisão bibliográfica em artigos publicados em periódicos qualificados, recentes e ligados aos temas das medidas institucionais em estudo. Esta pesquisa está apresentada ao longo dos resultados de forma a embasar a discussão dos resultados. De acordo com Creswell (2007), esta forma de apresentação da literatura é adequada quando a intenção é comparar e contrastar resultados de outras pesquisas, com os resultados encontrados em um estudo qualitativo.

Para enriquecimento dos resultados, alguns dados quantitativos foram coletados, interpretados e apresentados, como forma de oferecer informações mais precisas dos efeitos das medidas. Os dados quantitativos disponíveis foram coletados nas seguintes fontes de dados: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS); Agência Nacional de Transportes Aquaviário (ANTAQ, 2016); Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT, 2016a); Boletim Mensal de Acompanhamento da Indústria de Gás Natural (BRASIL, 2016c); e Sistema de Apoio à Decisão (SAD) da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2016).

Junto aos artigos e publicações sobre algumas das ações tratadas, os dados quantitativos permitiram contextualizar as medidas citadas nos relatórios do PAC, com as alterações no ambiente institucional brasileiro.

Dessa forma, objetivou-se interpretar os impactos imediatos e diretos de cada medida no Brasil utilizando-se de mais de um método de coleta, o que Flick (2009) considera como uma promoção na qualidade da pesquisa qualitativa, já que oferece um diagnóstico mais completo do problema em estudo.

2.3 Procedimentos de análise dos dados

Os dados foram submetidos a análise de conteúdo, que, conforme Bardin (2011, p. 44), é “um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”.

Dessa forma, tendo como base a triangulação concomitante de métodos de coleta de dados, foram realizadas inferências capazes de interpretar os conhecimentos referentes ao objeto de estudo disponíveis após a coleta dos dados.

A inferência utilizada como método da análise de conteúdo concentrou-se nas mensagens dos documentos oficiais do PAC, dos artigos e dados afins às medidas em estudo.

3 Medidas de Melhorias do Ambiente de Investimento em Infraestrutura

Dentre as medidas de **Melhorias do Ambiente de Investimento**, os relatórios finais do PAC 1 e 2 apresentam 37 itens, sendo 7 do PAC 1 e as demais do PAC 2. Dessas 37 medidas, foram selecionadas 20 que estão diretamente ligadas aos investimentos em infraestrutura, social e urbana, logística e energética.

O primeiro grupo é composto por 7 medidas, agrupadas como medidas para incentivo ao investimento em Infraestrutura Social e Urbana. O segundo grupo, de Infraestrutura Logística, contempla 8 medidas para regulação do setor portuário, do setor rodoviário, do setor aeroportuário e do setor ferroviário. E o terceiro grupo, contém 5 medidas voltadas à Infraestrutura do setor Energético.

As Tabelas 1, 2 e 3 seguem o mesmo padrão e têm a mesma fonte de informações. Seus dados são exatamente os apresentados nos relatórios 11º Balanço PAC 1 e do 11º Balanço PAC 2 (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014).

Na primeira coluna, encontra-se a identificação de qual dos relatórios dos PAC's a medida é apresentada (PAC 1 ou 2) e sendo importante para elucidar qual o ano que a medida foi divulgada, 2010 ou 2014. Na segunda coluna está a nomenclatura atribuída à medida. Na terceira, a situação que na maioria das vezes é a sua situação legal e, na quarta, observações, que ora são resultados previstos pelo programa, ora são descrições da medida.

3.1 Infraestrutura Social e Urbana

Na Tabela 1, apresenta-se o grupo das medidas que contemplam a **Infraestrutura Social e Urbana**.

Tabela 1: Medidas Institucionais do PAC para Infraestrutura Social e Urbana

Infraestrutura Social e Urbana			
Relatório	Medida	Situação	Observações
Saneamento e Mobilidade Urbana			
PAC 1	Marco Regulatório para o Setor de Saneamento	Lei nº 11.445/2007	Aumento do investimento do setor privado em saneamento. Participação privada não passava de 6% do setor até 2006, chegou a 7,5% em 2007, a 9,8% em 2008 e tem a expectativa de chegar a 30% até 2013.

PAC 2	Regulamentação da Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico	Decreto nº 7.217/2010	Define requisitos para o planejamento, a gestão, a regulação e controle social dos serviços de saneamento, promovendo o aprimoramento da sua oferta e conferindo maior segurança jurídica aos seus agentes.
PAC 2	Instituição do Plano Nacional de Saneamento Básico	Portaria Interministerial nº 571/2013 (CC, MF, MS, MP, MMA, MI e M.Cidades)	Representa um marco no planejamento de longo prazo do setor, definindo suas metas em todo o País até 2030, com investimentos estimados em R\$ 508 bilhões.
PAC 2	Instituição e regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos	Lei nº 12.305/2010 e Decreto nº 7.404/2010	Indução da prática de hábitos de consumo sustentável e instituição de um conjunto de instrumentos para propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização dos resíduos sólidos e a destinação ambientalmente adequada dos rejeitos, com a inclusão socioeconômica dos catadores de recicláveis.
PAC 2	Marco Regulatório da Mobilidade Urbana	Lei nº 12.587/2012	Institui uma política nacional de mobilidade urbana orientada pelos princípios da acessibilidade universal, da distribuição mais justa dos espaços urbanos, da prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. Normatiza a regulação dos serviços, os direitos dos usuários, as atribuições dos entes federativos, o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana.
PAC 2	Instituição e aprimoramento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)	Lei nº 11.977/2009 Lei nº 12.249/2010 Lei nº 12.424/2011 Lei nº 12.693/2012 Lei nº 12.722/2012	Foram contratadas mais de 3 milhões de moradias e entregues mais de 1,5 milhão, e estima-se que o Programa gerou uma média anual de mais de 920 mil empregos diretos e indiretos, uma renda adicional média de R\$ 22,1 bilhões por ano e que tenha sido responsável direto por fomentar negócios nos mercados de materiais e serviços da construção da ordem de R\$ 15,4 bilhões por ano
PAC 2	MP de estímulo ao crédito, em especial o imobiliário	MP nº 656/2014	Cria a Letra Imobiliária Garantida (LIG), concentra informações dos imóveis em um único cadastro, reduz a zero as alíquotas do PIS/Pasep, da Cofins, do PIS/Pasep-Importação e da Cofins -Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores e prorrogação de benefícios fiscais.

Fonte: Adaptado dos Balanços de 4 anos do PAC 1 e 2, (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014).

O primeiro item é a implementação do Marco Regulatório para o Setor de Saneamento (Lei nº 11.445/2007), que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico, com foco na universalização desse serviço público aos cidadãos brasileiros. A segunda medida é a regulamentação da Lei nº 11.445/2007, que aconteceu pelo Decreto

nº 7.217/2010, definindo os requisitos para a oferta dos serviços de saneamento e segurança jurídica para os agentes envolvidos nesse plano de investimentos.

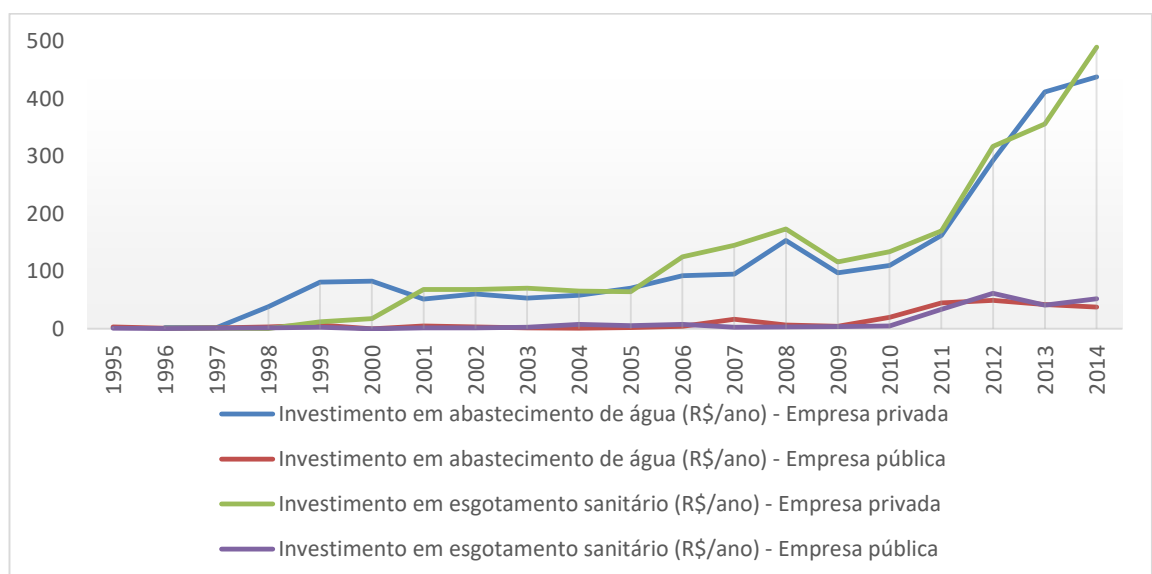
O objetivo, intrínseco nas duas primeiras medidas, era a regulamentação do setor de saneamento, garantindo maior credibilidade e gerando maior confiança aos investidores, para que, dessa forma, aumentassem o investimento em infraestrutura de saneamento básico.

A terceira medida, que foi a instituição do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), legalizou-se pela Portaria Interministerial 571/2013 e acompanha as medidas em prol do saneamento básico. Nesta portaria são estabelecidas metas de curto, médio e longo prazo para que se alcance cenários previstos para o saneamento básico em 2030, também inclui o Programa de Saneamento básico integrado, rural e estruturante, bem como os mecanismos para monitoramento e avaliação sistemática do PLANSAB (BRASIL, 2013).

O resultado previsto para essas medidas era o aumento do investimento privado em saneamento básico, com expectativa de aumento de até 30% de 2008 a 2013, em relação ao investimento de 2006 (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010).

De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades (2016b), o investimento em Água e Esgoto aumentou após a referida lei, principalmente os realizados por empresas privadas, (Figura 1).

Figura 1: Investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil (1995-2014) – milhões R\$.



Fonte: Dados da pesquisa com base em Série Histórica do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (2016).

Esse resultado corrobora com o expresso no relatório do PAC 1 e pode indicar que, a partir de 2007, o cenário de investimentos em saneamento básico foi alterado positivamente, o que pode ter acontecido em virtude das três medidas citadas. Isso, pois a partir do período em que foram implementadas, houve aumento do investimento privado em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

No que se refere à importância das últimas alterações institucionais para o acesso aos serviços de saneamento básico, o estudo de Cunha (2011) as reconhece, mas adverte que as pesquisas sobre planejamento em saneamento básico precisam ser incentivadas no país. Isso porque há grande acervo de planos regionais e locais de saneamento que podem ser comparados e as melhores técnicas difundidas para redução de custos, em especial as operações dos prestadores de serviços privados. Sua análise também concluiu que a avaliação das agências reguladoras precisa ser mais efetiva e que ainda é preciso explorar os gargalos do mercado de crédito, principalmente de fundos federais.

Para Sousa e Costa (2007), as modificações institucionais advindas dessas medidas na área de saneamento, foram dominadas pelas empresas estaduais, que por sua vez tiveram pouca iniciativa de investimentos e ampliação de cobertura do setor, deixando isto a cargo das empresas privadas.

A afirmação de Souza e Costa (2007) pode ser evidenciada pela comparação dos investimentos em abastecimento de água e em esgotamento sanitário realizado por empresas públicas e por empresas privadas, expostas na Figura 1. Pois, a partir de 2007 percebe-se que embora tanto empresas públicas como empresas privadas tenham aumentado substancialmente seus investimentos no setor, as empresas privadas tiveram trajetória de aumento muito superior às públicas.

Ainda no conjunto de medidas em prol da Infraestrutura Social e Urbana, está a medida que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)¹ (Lei nº 12.305/2010 e Decreto nº 7.404/2010). “A PNRS estabelece os princípios, objetivos e instrumentos, bem como as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, as responsabilidades dos geradores e do poder público e os instrumentos econômicos aplicáveis.” (SILVA et al., 2016, p. 204).

Conforme Heber e Silva (2014), Nascimento et al.(2015), Silva et al. (2016) a adequação total à PNRS e sua institucionalização ainda pode ser considerada um desafio aos entes federativos. Os desafios mais comuns estão ligados à gestão compartilhada dos

¹ A PNRS tem como pilar prevenir e reduzir a geração de resíduos sólidos no país.

resíduos sólidos e a outras determinações da PNRS ligados à coleta e tratamento do resíduo sólido urbano, erradicação dos lixões que devem ser substituídos por aterros sanitários. Embora considerem o desafio da adequação, todos os autores estão de acordo que a PNRS foi um avanço para o tratamento de um problema ambiental do país em questões legais, pois, a existência de lixões ainda é presente no país.

Segundo a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (2016), no ano de 2014, apenas 58,8% da massa total coletada no país foi disposta de forma adequada, destinando-se aos aterros sanitários. Dos mais de 40% não destinados aos aterros, um pouco mais que a metade foi destinada aos lixões, ainda existentes principalmente em municípios com menos de 30 mil habitantes. Quanto à distribuição regional dos lixões, os dados apresentam que 56% (751 unidades) destes se encontram na região Nordeste. Já os aterros controlados, em sua maior parte (478 unidades ou 68% do total) estão localizados na região Sudeste. Esses dados da realidade de tratamento dos resíduos sólidos no Brasil em 2014 corroboram com o exposto por Heber e Silva (2014), Nascimento et al.(2015), Silva et al. (2016) de que a adequação total à PNRS ainda é um desafio para o Brasil.

Outra medida em prol dos investimentos em infraestrutura é o Marco Regulatório da Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012), que já era previsto como necessário por Costa (2008). Em sua pesquisa, ao analisar o Índice de Mobilidade Urbana Sustentável (IMUS), os resultados indicaram que o índice médio geral era insatisfatório. Assim, a autora concluiu que ainda são necessárias políticas públicas que enfatizem a mobilidade urbana (condições de deslocamento de pessoas e cargas) para que ela se torne sustentável diante do crescimento populacional e de suas necessidades.

Para Costa (2008), mesmo antes de ser criado o Plano Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), este já poderia ser considerado um desafio para todos os entes federativos por suas diferenças de necessidades e condições de mobilidade. Dessa forma, a política pública para este fim deveria ser adaptado ao contexto social e às necessidades de cada zona urbana. Essa adaptação passa pela identificação adequada da condição de mobilidade de uma zona urbana e a adequada capacitação dos técnicos envolvidos nos projetos de mobilidade urbana sustentável.

Ao analisar o processo de formulação do PNMU, Gomide (2008) enfatizou que já o projeto de lei, que aconteceu mesmo antes do PAC, representou um avanço legal para a área no país, pois sua formulação envolveu uma equipe técnica de renome e fora inspirada nas melhores práticas internacionais. Esse modelo de formulação “poderá gerar

em termos de difusão de valores, ideias e representações sobre a questão da mobilidade urbana para a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das cidades brasileiras” (GOMIDE, 2008, p. 22).

Para Milaré (2016, p. 1), a Lei nº 12.58/12 pode ser considerada uma “política de desenvolvimento urbano ampla, projetada para melhorar as formas de integração entre os diferentes modos de transporte bem como a acessibilidade e a mobilidade das pessoas e mercadorias dentro dos municípios”.

A necessidade desse marco regulatório, em que o papel do governo federal sobre a mobilidade urbana (transportes de quê ou quem, onde, a qual custo, em quais meios, em quanto tempo) se torna um legitimador de ações sob um mesmo conjunto de conceitos que serão aplicados às cidades de forma descentralizada. Gomide (2008) aponta, como uma necessidade do país, a sustentabilidade socioeconômica e ambiental dos municípios sob o princípio a equidade social.

Embora a lei tratada seja de 2012, no ano de 2013 eclodiu no país um movimento nacional por direitos de mobilidade urbana, mesmo não se consolidando somente como um movimento em prol de melhoria nos transportes públicos e suas tarifas, esse foi o início do movimento. Outro momento é citado por Milaré (2016): a Copa do Mundo que aconteceu em 2014, como uma “oportunidade perdida” de se colocar em prática os novos conceitos de ordenamento previstos no PNMU.

Outra crítica ao Plano Nacional de Mobilidade Urbana é a responsabilidade destinada aos municípios. Milaré (2016) a julga como “caminho para insustentabilidade”, visto que os municípios, mesmos os mais desenvolvidos, não têm verbas suficientes para adequar os meios de transportes ao que atenderia perfeitamente os cidadãos.

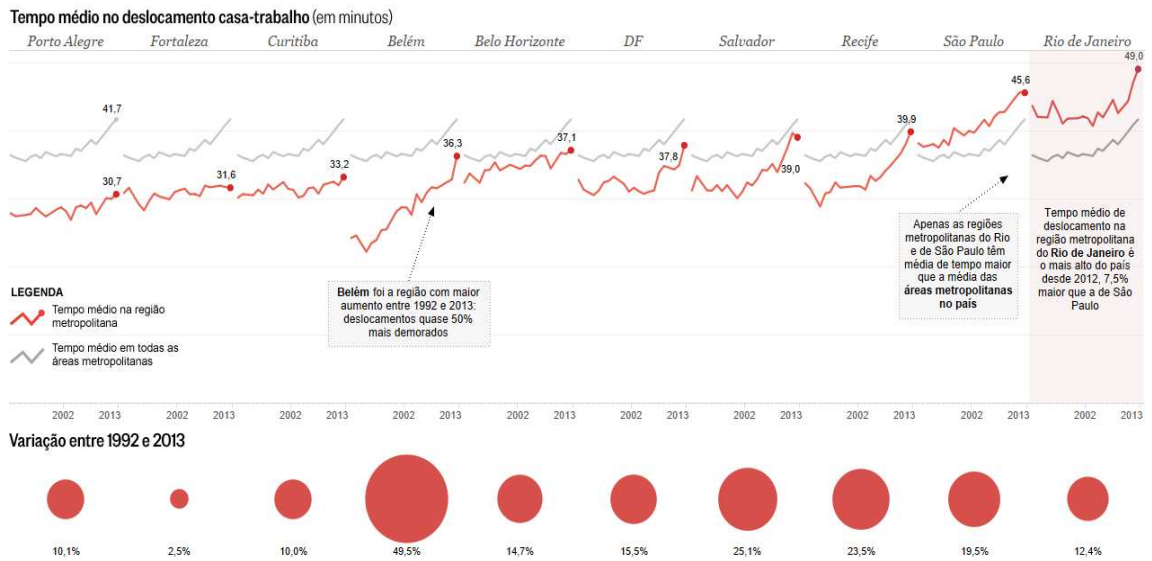
Nesse contexto, a Figura 2 ilustra um infográfico disponibilizado na página da Mobilize Brasil², que apresenta o tempo médio de deslocamento das pessoas ao seu local de trabalho nas regiões metropolitanas do Brasil.

De acordo com a Figura 2, esse tempo médio era de 41,7 minutos em todas as áreas metropolitanas em 2013. Capitais com maior concentração populacional, como São Paulo e Rio de Janeiro, apresentaram tempo médio acima da média nacional. E, de forma

²Mobilize Brasil é uma realização da Associação Abaporu, organização sem fins lucrativos qualificada como OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), fundada em 2003, e que atua nas áreas de educação, cultura e cidadania.

geral, de 2002 a 2013 todos os tempos médios foram aumentados, refletindo a criticidade da mobilidade urbana no Brasil.

Figura 2: Tempo de deslocamento nas regiões metropolitanas



Fonte: Lima, Machado e Pereira (2016).

Outra medida institucional citada pelo PAC, como ação para melhoria no ambiente de investimento em Infraestrutura Social e Urbana, foi a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009. O PMCMV é destinado à facilitação de compras da primeira casa própria por famílias com renda familiar mensal de até R\$ 6.500,00.

Conforme descrito por Hirata (2009), os objetivos do PMCMV a partir de 2009 eram de diminuir o déficit habitacional do país e atrelado a isso amenizar os efeitos da crise econômica internacional da época quanto à geração de empregos no país.

Segundo Krause, Balbim e Lima Neto (2013) o déficit habitacional em 2008 era de 5,546 milhões de domicílios, mas o PMCMV pode ser considerado fraco em atendimento à este quesito, em especial de habitações de interesse social. Eles asseguram que o programa atendeu as faixas sociais de renda um pouco maior, entre 3 e 10 salários mínimos e não as famílias de renda até 3 salários mínimos que concentrariam o maior Déficit habitacional urbano estimado pela Fundação João Pinheiro. Mesmo assim, reconhecem que o PMCMV foi um programa que contribuiu estrategicamente para o desenvolvimento e o crescimento econômico do país.

Por outro lado, França (2015) adverte que os municípios de pequeno porte, com até 50 mil habitantes, tiveram dificuldades institucionais de adesão do programa. Essas dificuldades foram motivadas, sobretudo, por não conseguirem gerar moradias sociais

bem localizadas e adequadas às necessidades dos cidadãos de baixa renda, constituindo o modelo de cidade segregada. A autora também reconhece que nos pequenos municípios o PMCMV foi crucial ao aquecimento econômico oriundo da cadeia de produção civil.

Fora da análise quanto ao déficit habitacional e o atendimento às necessidades sociais dos cidadãos de baixa renda, Barbosa, Irmão e Melo (2015) avaliaram os impactos gerados pelo PMCMV no Índice de Velocidade de Vendas (IVV) dos imóveis novos na região metropolitana do Recife entre 2002 e 2013. Eles constataram que a política pública em questão tem uma função de impulso-resposta de maneira oscilatória sobre o IVV, agindo não somente de forma positiva sobre o índice, mas também de forma negativa a depender do período.

Dessa forma, pode-se inferir que a medida que instituiu o PMCMV foi, sem dúvidas, uma das políticas públicas inseridas no PAC que teve grande impacto no ambiente de investimentos. Ademais, essa medida, de objetivo não restrito ao crescimento econômico e ao setor de produção, teve também seu caráter social, que foi a diminuição do déficit habitacional.

Porém, os estudos citados guiam a interpretação de que esse caráter social poderia ter sido mais bem atendido caso o programa tivesse sido estruturado de forma a priorizar a faixa salarial que inclui as famílias com maior déficit habitacional. Mesmo assim, o programa foi considerado em diversas análises como uma força motor para sustentação econômica do país.

Também como forma de incentivar os investimentos em Infraestrutura Social e Urbana, em especial o mercado imobiliário, dentre as medidas institucionais do PAC, foi implantada a Medida Provisória 656/2014. Com ela, criou-se a Letra Imobiliária Garantida (LIG) e reduziu-se a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação que incidem sobre a receita de vendas e na importação de suprimentos para energia eólica.

Posteriormente, a MP 656/2014 foi convertida em lei, Lei nº 13.097 de 2015, na qual outros dispostos foram acrescentados, mas essa não é citada nos relatórios do PAC como uma medida institucional deste, por esse motivo seus demais dispostos não são tratados no presente trabalho.

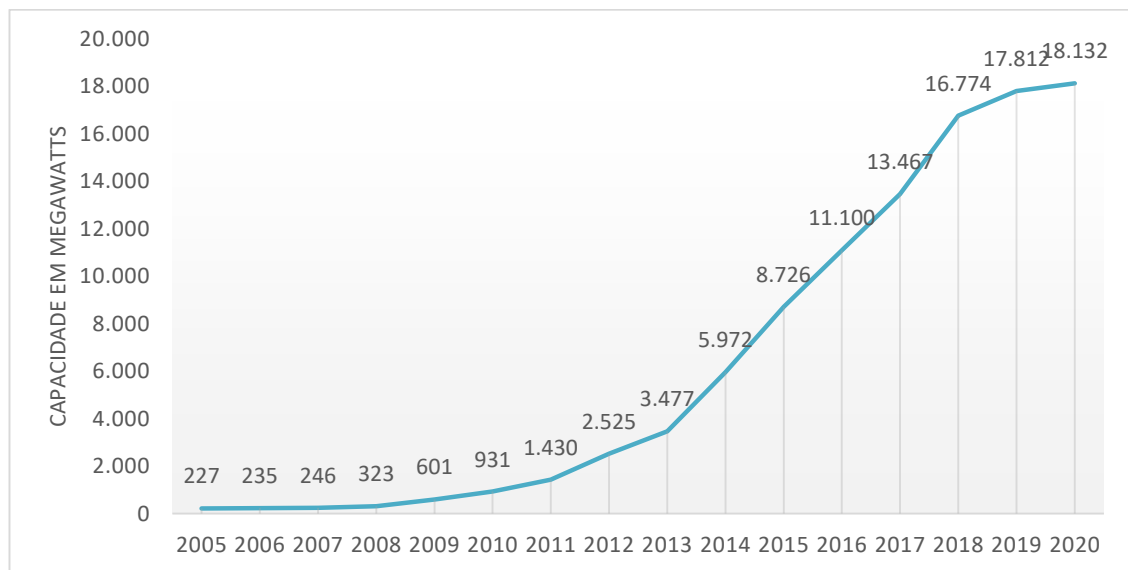
A Letra Imobiliária Garantida (LIG) é um título de crédito nominativo, que é possível transferir e negociar e tem garantia por Carteira de Ativos (créditos imobiliários; títulos de emissão do Tesouro Nacional; instrumentos derivativos contratados por meio

de contraparte central garantidora; e outros ativos que venham a ser autorizados pelo Conselho Monetário Nacional). Esse título é emitido por instituições financeiras e deve ser registrado no Banco Central do Brasil representando um compromisso de pagamento futuro, com data de vencimento e taxa de remuneração devidamente expressas (BRASIL, 2014).

A LIG tem dupla garantia aos investidores, tanto com as empresas emissoras quanto com a Carteira de Ativos. Isso traz mais confiança ao mercado e incentiva a comercialização desses títulos. Esse incentivo pode afetar positivamente o mercado imobiliário e facilitar a diminuição do déficit habitacional, sinalizado como um problema do país quando discutido os objetivos do Programa Minha Casa Minha Vida.

A isenção de impostos em produtos para sistemas de energia eólica foi uma das formas de incentivar o uso dessa energia no país. De 2014, época inicial da isenção para peças do sistema, a 2016 a capacidade instalada de produção de energia eólica praticamente dobrou, representando em 2016, o total de 7% da geração de energia do país (ABEEÓLICA, 2016a). A evolução e expectativa futura dessa capacidade, em megawatts, estão expostas na Figura 3.

Figura 3: Evolução da Capacidade Instalada em Energia Eólica no Brasil.



Fonte: Adaptado de Associação Brasileira de Energia Eólica (2016b).

Diante deste conjunto de medidas institucionais que contribuem com a regulação do setor de saneamento básico, de mobilidade urbana e incentivam o setor imobiliário, pode-se notar que as medidas do PAC em prol da Infraestrutura Social e Urbana têm sido amplas e complexas, e advindas de problemas com tendência de crescimento, mas que as

medidas foram tomadas com o intuito de conter os problemas existentes e proporcionar melhorias contínuas nessa área.

É válido lembrar que as regulamentações têm sido em nível nacional e, assim sendo, não incorporam peculiaridades de todos os entes federativos, principalmente os municípios. Dessa forma, a aplicação da medida pode não acontecer em todos eles de forma homogênea e/ou ao mesmo tempo devido às características e condições financeiras dos municípios do país.

3.2 *Infraestrutura Logística*

Na Tabela 2 estão compiladas as Medidas Institucionais do PAC para Infraestrutura Logística. Nela estão as Regulações para os setores Portuário; Rodoviário; Aeroportuário e Ferroviário.

Tabela 2: Medidas Institucionais do PAC para Infraestrutura Logística

Infraestrutura Logística			
Relatório	Medida	Situação	Observações
Regulação do Setor Portuário			
PAC 2	Novo Marco Legal do Setor Portuário – Autorizações para Terminais Privados (TUPs)	Lei nº 12.815/2013 Decreto nº 8.033/2013	Entre dezembro de 2013 e dezembro de 2014, a Secretaria autorizou 35 novas instalações portuárias privadas e duas ampliações de TUPs já em operação, totalizando R\$ 10,4 bilhões de investimentos.
PAC 2	Novo Marco Legal do Setor Portuário – Arrendamento das Instalações Portuárias	Lei nº 12.815/2013 Portaria SEP nº 349/2014	São previstos investimentos próximos de R\$ 15,8 bilhões com os arrendamentos de 159 áreas portuárias até 2017, o que representará um ganho de capacidade de 219 milhões de toneladas/ano. Portaria SEP nº 349/14 regulamenta a prorrogação antecipada de contratos de arrendamento portuário, irá permitir renovações que trarão mais de R\$ 10 bi de investimentos.
Regulação do Setor Rodoviário			
PAC 2	Ampliação do Programa de Concessões - 3ª Etapa de Concessões de Rodovias	Lei nº 9.491/1997 e Decretos nº 5.432/2005 e nº 6.892/2009 MT e nº 289/MMA	Dos 10 trechos previstos no Programa de Concessões, até 2014, 7 já tiveram contratos assinados, perfazendo uma extensão de 5.348,7 km com investimentos estimados de R\$ 35 bilhões. Em 2014, cinco outros trechos estavam em Processo de Manifestação de Interesse (PMI) para concessão.

Regulação do Setor Aeroportuário			
PAC 2	PIL Aeroportos – Programa de Concessão de Aeroportos	Decretos nº 6373/2008, nº 7.531/2011 e nº 7.896/2013	Realizados 6 leilões para concessão dos aeroportos de São Gonçalo do Amarante/RN, Brasília/DF, Guarulhos/ SP, Campinas/SP, Confins/MG e Galeão/RJ. Entregue Terminal de Passageiros e Sistemas de Pista e Pátio do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, ampliação do TPS dos aeroportos de Brasília/DF, Guarulhos/SP e Viracopos/SP. Investimentos previstos de R\$ 26 bilhões
PAC 2	Criação do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC)	Lei nº 12.462/2011 Lei nº 12.648/2012	Os recursos do FNAC são aplicados exclusivamente no desenvolvimento e fomento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil. O FNAC tem entre suas fontes os recursos provenientes da outorga das concessões aeroportuárias
PAC 2	Redistribuição dos slots do Aeroporto de Congonhas	Resolução Anac nº 336/2014	Promover o uso mais eficiente do ativo escasso que é o Aeroporto de Congonhas, ao mesmo tempo em que abre espaço para maior concorrência entre as empresas aéreas
Regulação do Setor Ferroviário			
PAC 2	Novo Marco Regulatório de Ferrovias e PIL Ferrovias – Programa de Concessão de Ferrovias	Decreto nº 8.129/2013 Decreto nº 8.134/2013	Institui a política de livre acesso ao Subsistema Ferroviário Federal, voltada para o desenvolvimento do setor ferroviário e para a promoção de competição entre os operadores ferroviários e reestrutura a Valec para atuar nesse novo modelo. Aprovados pelo TCU estudos da Ferrovia Campinorte/GO – Lucas do Rio Verde/MT. Lançados em junho/2014 Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI) de 6 ferrovias, com total de 4.676 km.

Fonte: Adaptado dos Balanços de 4 anos do PAC 1 e 2, (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014)

A Regulação do Setor Portuário concentrou-se em duas medidas relacionadas ao Novo Marco Legal do Setor Portuário, uma para o aumento de Terminais Privados (TUPs) e outra para o Arrendamento das Instalações Portuárias. Ambas as medidas visam o ganho de capacidade de movimentação nos portos em virtude do aumento da modernização dos processos de investimentos em novos portos no país.

A previsão do PAC, em 2014, era que os investimentos após a Nova Lei dos Portos aumentassem a capacidade portuária do país em 219 milhões de toneladas por ano até 2017. No período de 2007 a 2014, a movimentação de cargas passou de 755 para 969 milhões de toneladas por ano (ANTAQ, 2015). Um aumento de 214 milhões de toneladas por ano no período de 7 anos, valor próximo ao que o governo espera alcançar em 3 anos (2014 a 2017) com essa medida de regulação do Setor Portuário.

Sob a ótica do Direito Regulatório, pôde-se verificar que a Nova Lei dos Portos poderá ser eficiente para o crescimento do setor, dado que ela confere aos arrendamentos

portuários mais agilidade, simplificação e baixo custo das operações portuárias, que são considerados gargalos para o crescimento do país (FARRANHA; FREZZA; BARBOSA, 2015). Mas, é necessário que, na prática, a nova lei seja eficiente em diminuir a burocracia e incentivar os investimentos em portos em todo o país, fazendo com que este marco regulatório mude a realidade do transporte aquaviário do Brasil.

Enquanto isso, as medidas institucionais voltadas à Regulação do Setor Rodoviário objetivaram ampliar as concessões de rodovias e tornar rodovias federais sustentáveis ambientalmente. Para isso, o governo federal analisou os Processos de Manifestação de Interesse (PMI) de trechos das rodovias com maior tráfego no país, agilizando o processo de concessão das mesmas.

De acordo com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT, 2016a), em 2016, o Programa de Concessão de Rodovias Federais abrangia quase 12 mil quilômetros de rodovias, distribuídos em 21 concessões, das quais 16 aconteceram no período do PAC 1 e 2 (2007-2014).

A segunda medida de Regulação do Setor Rodoviário é voltada a tornar as rodovias federais sustentáveis ambientalmente. Essa medida nasceu no bojo da necessidade de adequação das rodovias que foram construídas antes da obrigatoriedade de estudos ambientais para construção de rodovias, que aconteceu em 1981 por meio da Lei Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/1981. Assim, com o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (PROFAS), instituído em 2013, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) se comprometeu em legalizar as rodovias construídas antes de 1981.

Com o PROFAS, foram publicados 138 Termos de Compromisso de Regularização Ambiental, que se referem a mais de 50 mil quilômetros de rodovias federais pavimentadas (DNIT, 2015). Nestes termos, o DNIT se compromete junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a “adotar medidas que reduzem os impactos ambientais das obras, a apresentar Relatórios de Controle Ambiental ao IBAMA e a comprovar, semestralmente, que cumpre todos os termos acordados com o órgão ambiental” (DNIT, 2015).

As medidas institucionais e econômicas do PAC, voltadas à Melhoria no Ambiente de Investimentos de Infraestrutura do Setor Aeroportuário, contemplaram regulações para aumentar a participação do setor privado nos aeroportos de maior concentração de trânsito de pessoas e cargas. As concessões de aeroportos aumentaram o

investimento do setor, e serviram de fonte de recurso financeiro para criação do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC), que objetiva desenvolver e fomentar o setor.

A primeira etapa do Programa de Concessão de Aeroportos foi responsável pela concessão de 6 aeroportos brasileiros. Nestes, o investimento esperado para melhorias na infraestrutura, modernização e inovações tecnológicas em prol da qualidade dos serviços prestados foi estimado em R\$ 26 bilhões. Estas concessões foram concluídas em 2014 e atraíram investidores brasileiros e estrangeiros, como a UTC Participações, a Egis Airport Operation e a Flughafen Zürich AG (BRASIL, 2016d).

A segunda etapa do programa de concessões (2015-2018) iniciou a audiência pública em maio de 2016. Ao todo, quatro aeroportos (Fortaleza, Salvador, Florianópolis e Porto Alegre) estão em processo de concessão e o investimento total estimado é de mais de R\$ 6 bilhões. As concessões são organizadas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e têm prazos de 25 e 30 anos (BRASIL, 2016d).

No mesmo âmbito, o Setor Ferroviário também foi contemplado pelas medidas institucionais do PAC com um Programa de Concessões de Ferrovias, em vigor a partir de 2013. Segundo a ANTT (2016b, p.1), o programa objetiva “expandir a capacidade de transporte da malha ferroviária nacional, resgatar a ferrovia como alternativa logística e reduzir fretes”.

Em 2015, o Governo Federal previu que mais de R\$ 86 bilhões seriam investidos em 6 ferrovias após a concessão destas por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), porém, até outubro de 2016, nenhum das concessões foi concluída. O presidente em exercício em outubro de 2016, Michel Temer, incluiu alguns dos trechos no Projeto Crescer, um Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) com o setor privado em setembro de 2016, com previsão de conclusão das concessões na metade de 2017 (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2015; BRASIL, 2016a).

As regulações do setor logístico foram intensas e abrangeram todas as áreas de transporte do país, porém, nem todas as previsões do PAC foram realizadas. O aumento dos investimentos realizados pelo setor privado como forma de expandir os serviços e a infraestrutura de transportes foi o principal objetivo das regulamentações propostas pelo governo federal. Sobretudo, a adoção do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) demonstra a preocupação do programa em aumentar a confiança dos investidores nos projetos do país.

Assim, pode-se dizer que o pacote de regulamentações das medidas do PAC são ajustes propostos pelo governo para aumentar a confiabilidade dos investimentos realizados no país, fomentando o desenvolvimento da infraestrutura logística, o mercado de serviços e a economia brasileira.

3.3 Infraestrutura Energética

Ainda como parte das Medidas de Melhoria no Ambiente de Investimentos do Programa De Aceleração De Crescimento (PAC), tem-se as medidas de Regulação do Setor Energético, listadas na Tabela 3.

Tabela 3: Medidas Institucionais do PAC para Infraestrutura Energética

Infraestrutura Energética			
Relatório	Medida	Situação	Observações
PAC 1	Lei do Gás Natural	PL nº 6.673/2006 – Câmara PLC 90/2007 – Senado	Sancionado pelo Presidente da República, convertido na Lei 11.909/2009 e aguardando regulamentação no Ministério de Minas e Energia.
PAC 2	Lei de Extinção das Concessões de Energia Elétrica	Lei nº 12.767/2012	Estabelecimento de novas regras para o processo de intervenção e extinção das concessões no setor elétrico, tornando-o mais transparente e proporcionando maior segurança jurídica.
PAC 2	Novas Regras para a Concessão de Energia Elétrica	Lei nº 12.783/2013 Decreto nº 7.891/2013 Decreto nº 8.020/2013 Decreto nº 8.203/2014	Redução média na tarifa de energia elétrica do consumidor final de cerca de 20% para o consumidor final.
PAC 2	Criação da Conta no Ambiente de Contratação Regulada	Decreto nº 8.221/2014	Fonte alternativa às concessionárias de distribuição de energia elétrica para assegurar o fluxo de pagamentos das operações de crédito, podendo servir como garantia em favor dos credores destas operações, inclusive por meio de cessão fiduciária. A medida permitiu a contratação de financiamento no valor de R\$ 17,8 bilhões em 2014
PAC 2	Novo Marco Legal da Mineração	PL nº 5.807/2013 - Câmara dos Deputados	Melhoria do ambiente institucional e estímulo ao melhor aproveitamento de jazidas, ao controle ambiental e à atração de investimentos para o setor mineral, contribuindo para a elevação da competitividade das empresas de mineração

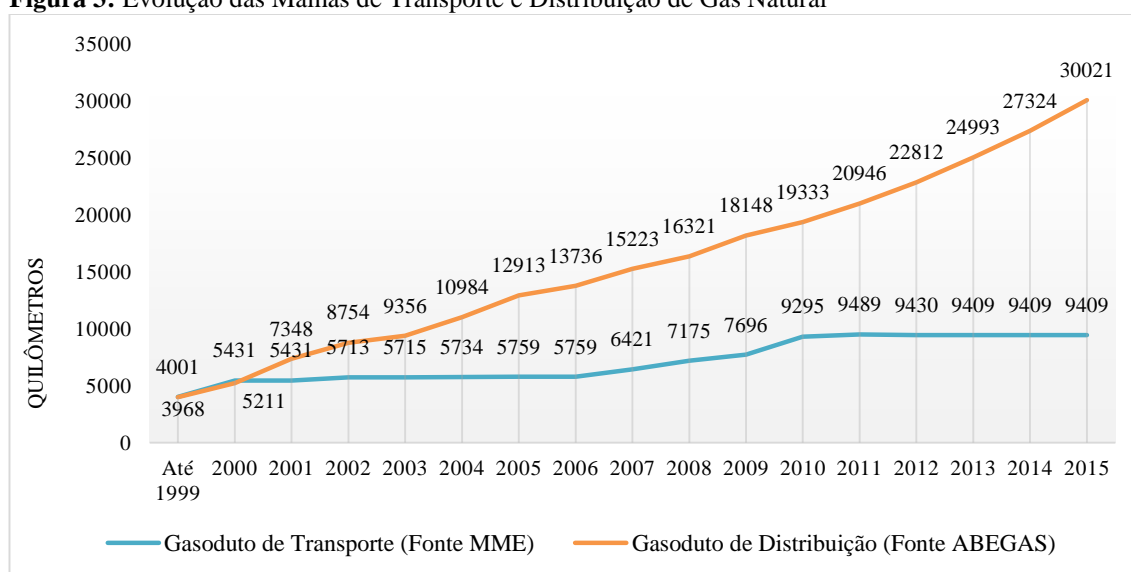
Fonte: Adaptado dos Balanços de 4 anos do PAC 1 e 2, (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014).

A primeira dentre as medidas inerentes ao setor energético foi a Lei do Gás Natural. A Lei nº 11.909/2009 que dispõe sobre o transporte, importação, exportação, distribuição e comercialização do gás natural, dentre outras providências relacionadas à concessão de gás natural no Brasil, foi regulamentada pelo Decreto nº 7.382/2010.

Para Sousa (2010), a referida lei é um marco na regulamentação das atividades ligadas ao Gás Natural no país, pois até então essas atividades eram regidas pela Lei nº 9.478/1997 conhecida como Lei do Petróleo, que não tratava as especificidades de tal recurso energético.

Lanzillo, Moreira e Fabricio (2012, p. 2) destacam que a partir da regulamentação específica para o setor, “o Estado passou a buscar maiores investimentos, mais concorrência entre os agentes e possuir maior poder de direcionamento da indústria gasífera nacional”. Os maiores investimentos refletiram em uma evolução da malha de transporte e de distribuição conforme Figura 3, em que é possível perceber um aumento de proporcionalmente maior no período 2010-2015 que 2005-2010.

Figura 3: Evolução das Malhas de Transporte e Distribuição de Gás Natural



Fonte: Adaptado de Boletim Mensal de Acompanhamento da Indústria de Gás Natural (BRASIL, 2016c).

No relatório Balanço do Gás Natural (BRASIL, 2016c), divulgado pelo Ministério de Minas e Energia em agosto de 2016 também é possível perceber uma expansão da produção média de gás natural a partir de 2010. A média diária em 2016 é de 100,48 milhões de m³ frente à média de apenas 62,85 m³ diários em 2010. Cabe destaque que o aumento da produção foi absorvido pela geração de energia elétrica. A atividade consumia em média 15,79 milhões de m³ por dia em 2010 e em 2016 sua demanda está em torno de 28,46 milhões de m³/dia.

Também no setor energético, as medidas do PAC alteraram as regras de concessão de energia elétrica, visando diminuir os custos empresariais e, sobretudo, reduzir a tarifa de energia elétrica ao consumidor final. A expectativa de redução era de 20%, de acordo

com o Balanço de 4 anos do PAC 2 (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014).

Porém, dados do Sistema de Apoio à Decisão (SAD) da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL, 2016), apontam aumento nas tarifas médias (R\$/MWh) por classes de consumo do Brasil em torno de 45% no período de 2012 a 2016. Mesmo considerando que a inflação no mesmo período foi em torno de 32%, a redução média nos valores das tarifas de energia elétrica ao consumidor final não foi alcançada, conforme proposta do programa.

Como forma de contribuição ao setor de mineração, as medidas institucionais do PAC contemplaram o Novo Marco Legal da Mineração. O Projeto de Lei nº 5.807/2013 estava em tramitação na Câmara dos Deputados (2016) até novembro de 2016. Junto a ele, foram pensados outros projetos defendidos por deputados de vários estados brasileiros, que versam sobre melhorias e modificações na atividade de extração, comercialização, e transporte de minerais no país.

Milanez (2012) argumenta que, desde o início da década de 1990, diversos projetos de lei que tratam da atividade, relacionados à extração, às questões ambientais e ao ambiente institucional da mineração são apresentados ao plenário, porém, até o momento as atividades são regidas pelo Código Mineral, Decreto-lei nº 227/ 1967. O autor também defende que os documentos e relatórios do Ministério de Minas e Energia, na maioria das vezes, apresentam alto teor de interesse das empresas mineradoras, e que a opinião pública tem sido pouco representada nas propostas de um novo marco regulatório.

4 Considerações Finais

As medidas diretamente ligadas à Infraestrutura Social e Urbana tiveram impacto nacional em problemas antigos do cidadão brasileiro, embora não possam ser consideradas soluções totais na área. Ainda assim, são avanços que incentivam o investimento em Infraestrutura Social e Urbana ao regular, nacionalmente, atividades básicas.

É necessário considerar que existem limitações e inadequações particulares às medidas, principalmente quanto a atribuir aos estados e municípios tarefas que esses entes não têm capacidade financeira e/ou técnica de cumprir.

Uma possível solução para esse problema seria a criação de mecanismos de descentralização do planejamento de implantação, e não somente de execução dessas medidas. Porém, esses mesmos mecanismos poderiam ser responsáveis pela não padronização das medidas nos entes da federação. Assim, considera-se que incentivos ao engajamento de gestores, em nível estadual e municipal, seja uma solução mais coerente, visto que, em algumas medidas, como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, existe um grande prazo para execução e mesmo assim nem todos os municípios se adequaram em tempo.

Outra melhoria que ainda precisa ser tratada com mais precisão nas medidas destinadas ao incentivo de investimentos privados em infraestrutura é a participação de empresas e cidadãos na construção dessas medidas. Diferente de outros setores, os investimentos em infraestrutura social e urbana geralmente são por maior prazo e maior volume financeiro, uma restrição comum para que este mercado não seja protagonizado por muitos atores. Considerando então que o número de empresas investidoras nesse setor é menor, o processo de consulta a elas deveria ser facilitado e, assim, poderia trazer benefícios práticos relacionados aos processos burocráticos e à confiança dos investidores.

Para melhoria do ambiente de investimento em Infraestrutura Logística e em Infraestrutura Energética, as medidas contemplaram um pacote de ações voltadas à regulação dos setores. Os incentivos aos novos participantes nesse mercado aumentaram os investimentos privados, bem como sua modernização, mas ainda não podem ser considerados como tarefas cumpridas, visto que algumas obras e ações, sobretudo em ferrovias e rodovias, ainda estão em andamento, e com prazos atrasados. Dessa forma, é primordial que haja continuidade do PAC para acompanhamento dessas obras, fazendo com que os investimentos sejam concluídos e gerem os retornos esperados ao país.

Percebeu-se que o acompanhamento da implantação dos novos marcos regulatórios, bem como das concessões, não tem sido divulgado. Por envolver tantos órgãos públicos, espera-se que esse acompanhamento aconteça com responsabilidade, embora o que se percebe é que os procedimentos têm sido morosos. Isso, pois parte dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI), que foram citados nos relatórios do PAC e apresentados nas agências reguladoras, ainda não foram analisados e sequer têm um prazo definido e/ou publicado.

Num contexto geral, as medidas do PAC para melhora no ambiente de investimentos de infraestrutura logística e energética permitem perceber que houve um esforço em organizar esses setores para aumentar a credibilidade dos investidores. Mas, são medidas que no âmbito jurídico têm sido resolvidas (definição dos marcos regulatórios), porém na prática (efetivação das concessões e arrendamentos) ainda precisam de reformulação, adequação e acompanhamento para tornar-se efetivas.

Todas as medidas citadas nos Balanços de 4 anos do PAC 1 e 2 e tratadas nessa pesquisa tiveram, claramente, o objetivo de incentivar o mercado de investimentos no país. Cada medida agindo em um problema há muito tratado como gargalo de investimento e com uma ação específica para cada problema.

Porém, nem todas essas ações geram retorno imediatamente identificável aos investimentos no país, mas são reconhecidamente formas de evolução das garantias de se investir em um país que tem caminhado para solucionar esses impasses.

Cabe lembrar que as medidas institucionais do PAC não estão dissociadas de um contexto político econômico do país, que se fez ambiente propício para essas ações no período de 2007 a 2014, e que certamente pode ser considerado o esteio para contínuos aperfeiçoamentos dessas medidas, e surgimentos de tantas outras que o Brasil ainda precisa para ser considerado um mercado interessante para investimentos.

Para aumentar a eficiência do PAC na proposta de aumento dos investimentos no país, é necessário que as Medidas Institucionais continuem sendo implantadas para aumenta a segurança jurídica no país. Quanto mais claras e precisas forem as leis, e mais fortalecidas forem as instituições de um país, maior será sua capacidade de atrair investimentos. As medidas aqui estudadas permitem considerar que o Brasil, ainda que necessitando de melhorias, está avançando nesse caminho.

Como aqui foi tratado apenas de parte das Medidas de Melhoria ao Ambiente de Investimentos, do PAC 1 e PAC 2, sugere-se que pesquisas futuras, tratem dos outros três grupos de medidas que não foram investigados no momento. A divulgação dessas pesquisas, de forma organizada em uma única publicação coletiva, seria uma promissora fonte de avaliação dos efeitos desse eixo do PAC como um todo.

Referências

ABEEÓLICA. **Boletim de Dados Novembro 2016**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.portalabeeolica.org.br/images/boletins/Boletim-de-Dados-BEEolica-Novembro-2016 -Publico.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2016a.

ABEEÓLICA. **Abeeolica Infográfico 10GW**. Disponível em: <<http://www.portalabeeolica.org.br/index.php/materiais-tecnicos/2-uncategorised/5456-infografico-abeeolica---10-gw.html>>. Acesso em: 28 nov. 2016b.

ANEEL, A. N. DE E. E. **Tarifa Média de Fornecimento**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www2.aneel.gov.br/area.cfm?idArea=550>>. Acesso em: 26 out. 2016.

ANTAQ, A. N. DE T. A. **Estatístico Aquaviário 2014**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/camaras_tematicas/Infraestrutura_e_logistica/41RO/Anuario_Aquaviario_2014_CONAPORTOS.pdf>.

ANTAQ, A. N. DE T. A. **Estatístico Aquaviário 2015**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/PDF/Anuarios/ApresentacaoAnuario2015.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ANTT, A. N. DE T. T. **Programa de Concessões de Rodovias Federais**. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/4978/Historico.html>>. Acesso em: 5 out. 2016a.

ANTT, A. N. DE T. T. **Concessões Ferroviárias**. Disponível em: <http://pilferrovias.antt.gov.br/index.php/content/view/2002/PIL___Primeira_Etapa.html>. Acesso em: 18 out. 2016b.

BARBOSA, S. KARLA G.; IRMÃO, J. F.; MELO, A. DE S. ANÁLISE DOS IMPACTOS GERADOS PELO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO ÍNDICE DE VELOCIDADE DE VENDAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE. **RACE - Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 14, n. 2, p. 825–842, 2015.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010)**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014)**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **Investimento em Ferrovias**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/apresentacoes-2015/ferrovias-pil2015>>. Acesso em: 18 out. 2016.

BRASIL, G. F. **Apresentação de Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www2.fazenda.gov.br/divulgacao/publicacoes/plano-de-aceleracao-do-crescimento-pac/r220107_pac.pdf>. Acesso em: 15 maio. 2015.

BRASIL, G. F. Projeto Crescer - Ferrovias. 2016a.

BRASIL, M. DAS C. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2013.

BRASIL, M. DAS C. **Investimento realizado em abastecimento de água e esgoto pelo prestador de serviços (R\$/ano)**. Disponível em: <<http://app.cidades.gov.br/serieHistorica/>>. Acesso em: 9 ago. 2016b.

BRASIL, M. DE M. E E. **Boletim Mensal de Acompanhamento da Indústria de Gás Natural**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/1138769/1732803/Boletim_Gas_Natural_nr_114_AGO_16.pdf/9fb8926a-907f-4c6d-b25c-5cd5a669f4c5>. Acesso em: 18 out. 2016c.

BRASIL, P. **Governo inicia processo de concessão de novos quatro aeroportos**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/05/governo-inicia-processo-de-concessao-de-novos-quatro-aeroportos>>. Acesso em: 18 out. 2016d.

BRASIL, P. DA R. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 656, DE 7 DE OUTUBRO DE 2014. . 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 5807/2013**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581696>> . Acesso em: 1 nov. 2016.

CARVALHO, R. M.; PINHEIRO, J. C. V. Impactos do Programa de Aceleração do Crescimento sobre o Desenvolvimento Econômico do Brasil. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 25, p. 13–24, 2012.

CETRA, G. O.; OLIVEIRA, M. A. S. Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). **Revista de Economia e Administração (Impresso)**, v. 13, n. 1, p. 5–29, 2014.

COSTA, M. DA S. **Um índice de mobilidade urbana sustentável**. São Carlos: Universidade de São Paulo, 2008.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, A. DOS S. Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos. **IPEA: Textos para Discussão**, v. 1565, p. 27, 2011.

DE FRANÇA, K. C. B. Os gargalos para a provisão habitacional em municípios de pequeno porte: análise do programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 3, p. 325–339, 2015.

DNIT, D. N. DE I. DE T. **Regularização Ambiental**. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/planejamento%ADe%ADpesquisa/meio%ADambiente/regularizacao%ADambiental1/3>>. Acesso em: 14 out. 2016.

FARRANHA, A. C.; FREZZA, C. DA S.; BARBOSA, F. DE O. NOVA LEI DOS PORTOS : Desafios Jurídicos e Perspecivas de Investimentos. **Revista Direito GV**, v.

11, n. 1, p. 89–116, 2015.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa. Coleção Pesquisa Qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GOMIDE, A. D. Á. **Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana: Texto para Discussão.** Brasília: [s.n.].

HEBER, F.; SILVA, E. M. DA. Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos : dilemas e constrangimentos na Região Metropolitana de Aracaju (SE). **Rev. Adm. Pública**, v. 48, n. 4, p. 913–937, 2014.

HIRATA, F. Minha Casa Minha Vida: Política Habitacional e de Geração de Emprego ou Aprofundamento da Segregação Urbana. **Aurora**, v. 4, p. 1–11, 2009.

JARDIM, M. C. A Construção Social do Mercado de Trabalho no Setor de Construção Civil nas Obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Consensos e Conflitos. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 165–187, 2015.

JULIO, A. DOS S. **Desenvolvimento e Infraestrutura de Transportes: Análise sobre as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado de São Paulo.** Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista, 2012.

KRAUSE, L.; BALBIM, R.; NETO, V. C. L. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a Política Habitacional?** Rio de Janeiro: [s.n.]. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD_1853.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2016.

LANZILLO, A. S. DA S.; MOREIRA, A. A.; FABRICIO, A. R. A lei 11.909/11 e políticas extrafiscais na indústria do gás natural. **Revista Eletrônica Direito E-nergia**, v. 6, 2012.

LIMA, D.; MACHADO, V.; PEREIRA, R. **Tempo de deslocamento nas regiões metropolitanas.** Disponível em: <<http://www.mobilize.org.br/estatisticas/40/tempo-de-deslocamento-nas-regioes-metropolitanas.html>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

MACEDO, G. A. T. C. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Natureza, Impactos e Dinâmica Regional.** Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia - UFU, 2011.

MILANEZ, B. O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. In: **NOVO MARCO LEGAL DA MINERAÇÃO NO BRASIL: Para quê? Para quem?** [s.l.] FASE, 2012. p. 19–90.

MILARÉ, É. Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina**, v. 1, n. 12, p. 59–67, 2016.

NASCIMENTO, V. F. et al. Evolução e desafios no gerenciamento dos resíduos sólidos

urbanos no Brasil. **Revista Ambiente & Água**, v. 10, n. 4, p. 889–902, 2015.

PEREIRA, A. D. S. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 177–203, 2013.

PEREIRA, R. R.; BARROS, O. DE. “ Reencontrando ” a agenda perdida : para tornar a economia brasileira mais eficiente *. In: **BRASIL PÓS-CRISE: Agenda para a próxima década**. [s.l.] Elsevier Editora Ltda., 2009. p. 155–170.

RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, v. 13, n. 28, p. 129–156, 2011.

SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2016. 154p.

SILVA, G. V. DA et al. Política Nacional de Resíduos Sólidos e sua implementação no município de Rio Pomba/MG. **Holos**, v. 1, p. 202–214, 2016.

SOUSA, A. C. A. DE; COSTA, N. D. R. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Rev. Adm. Pública**, v. 47, n. 3, p. 587–599, 2007.

SOUSA, F. J. R. DE. **Desdobramentos da Lei do GásBiblioteca Digital da Câmara dos Deputados**. Brasília: [s.n.].

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento da teoria fundamentada**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

Artigo 2: As Medidas Institucionais do PAC para melhorias no ambiente de investimentos: incentivos e regulamentações no mercado produtivo

1 Introdução

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi estruturado em 2007 como um plano estratégico para construir a infraestrutura de sustentação ao crescimento do Brasil nos próximos anos. A base desse programa são os investimentos, públicos e privados, em setores de infraestrutura, para que, dessa forma, houvesse aumento do emprego e da renda, incentivando então o crescimento econômico do país (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010)

A previsão inicial do PAC 1 seria contemplar o período de 2007 a 2010, mas em reformulações posteriores foi lançado o PAC 2 (2011 – 2014) e o PAC 3 (2015-2018). O PAC 1 e o PAC 2³ tiveram suas ações concentradas em quatro eixos, a saber: Infraestrutura Social e Urbana, Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Medidas Institucionais e Econômicas.

Nos eixos de infraestrutura, o programa contemplou mais de 37 mil obras de investimentos públicos e privados nas áreas de maior necessidade do país (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2016). Os projetos foram distribuídos por todos os estados, e apresentam políticas públicas transversais, que abrangeram desde saúde, educação e saneamento básico até exploração de pré-sal, gasodutos e usinas eólicas.

Já o eixo de Medidas Institucionais e Econômicas foi formado por alterações nas legislações, programas de incentivo e regulamentações de diversos setores, que procuraram melhorar o crescimento econômico do país, por meio do aumento capacidade de atração de investimentos e aquecimento do mercado produtivo.

As avaliações governamentais do PAC, publicadas trimestralmente pelo Comitê Gestor do PAC, avaliam o programa como responsável pela criação de novos empregos, pelo aumento do investimento em infraestrutura social e urbana, logística e energética e pela amenização dos impactos da crise financeira de 2008 no mercado brasileiro (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2012, 2014).

A literatura publicada sobre o PAC também o avalia como um programa importante para o desenvolvimento do país desde sua implementação. Muito embora

³ O PAC 3, manteve os três eixos de infraestrutura citados, mas excluiu o pacote de Medidas Institucionais e Econômicas como responsabilidade do programa.

façam ressalvas sobre sua capacidade de solucionar os problemas considerados crônicos no crescimento do país, bem como questionem a efetividade da distribuição de projetos e investimentos entre os estados como forma de conter a desigualdade regional (PEREIRA, 2013; COSTA, 2012; DEPORTE, 2011; MACEDO, 2011; RODRIGUES; SALVADOR, 2011; DOMINGUES; MAGALHÃES; FARIA, 2009).

Sobretudo, o PAC é considerado um programa que reúne políticas públicas necessárias ao crescimento do país, e que, como todas as políticas públicas, precisam ser submetidas à constantes reformulações para adequação ao momento e ao local de aplicação (BURRIER, 2014; CETRA; OLIVEIRA, 2014; PORPINO; DE STEFANI, 2014).

Analisando as pesquisas publicadas sobre o PAC, percebem-se lacunas quanto a estudos específicos do eixo de Medidas Institucionais e Econômicas, assim como ocorre para os eixos de infraestrutura. Pesquisas sobre essas medidas são encontradas isoladas do conjunto, como os trabalhos de Machado (2013) que trata da nova legislação ambiental brasileira, o de Clève e Franzoni (2013) que versam sobre a Lei de Acesso à Informação; Voronkoff (2014) que aborda o novo sistema brasileiro de defesa da concorrência; Paganotti (2014) e Medeiros e Bygrave (2015) que discursam sobre o Marco Civil da Internet e vários outros⁴ que tratam especificamente de uma das medidas, mas não abordam o conjunto, conforme descrito nos relatórios do PAC.

Visando amenizar essa lacuna existente na literatura, este artigo objetivou analisar as Medidas Institucionais e Econômicas, citadas nos relatórios finais do PAC 1 e PAC 2 como medidas de Melhoria ao Ambiente de Investimentos e que estão relacionadas ao mercado produtivo, às regulações ambientais, às alterações contábeis e informacionais e ao desenvolvimento socioeconômico regional.

Esta elucidação, de quais foram as medidas desse conjunto do PAC e de como elas podem afetar o ambiente de investimentos do país, faz-se pertinente no caminho de compreender como o PAC contribuiu para o crescimento do país. Ainda, apresenta uma contribuição para o entendimento das várias frentes de atuação do programa e de como alguns gargalos burocráticos brasileiros foram tratados nesse período (2007 a 2014).

⁴ Ferreira (2015); Araujo (2014); Paes (2014, 2015); Tavares (2014); Siqueira (2013); Gruman (2012); Guerra (2012); Jardim (2012); Sá e Malin (2012)

2 Metodologia

Este artigo descreve as Medidas Institucionais e Econômicas do PAC, direcionadas à Melhorias do Ambiente de Investimento, e que estão relacionadas ao mercado produtivo, regulações ambientais, desenvolvimento socioeconômico regional, e alterações contábeis e informacionais.

Para atendimento do objetivo proposto foi realizada uma interpretação dos materiais empíricos coletados sendo essa forma de pesquisa considerada, na visão de Denzin e Lincoln (2007) uma pesquisa qualitativa.

Como forma de melhorar o aparato informacional construído para descrição das medidas que foram objeto deste estudo, foram utilizados mais de um método qualitativo na coleta dos dados. Flick (2009) define essa prática como triangulação de métodos e defende que essa combinação pode ser benéfica à qualidade das interpretações advindas dessa prática, pois ampliam a gama de informações disponíveis ao pesquisador para realização das inferências.

Os dados coletados para interpretação e descrição das medidas institucionais estudadas foram: documentos oficiais do PAC 1 e 2; as legislações citadas nos relatórios do PAC 1 e 2 referentes às medidas; as publicações oficiais relacionadas ao tema; e os artigos recentes que dissertam sobre a medida ou os efeitos causados por elas.

Inicialmente, foi realizada a pesquisa nos dois relatórios finais do PAC 1 e PAC 2, intitulados: Balanço 4 Anos, do PAC 1 (2007-2010) lançado em 09 de dezembro de 2010 e Balanço 4 Anos, do PAC 2 (2011-2014) lançado 11 de dezembro de 2014. Essa pesquisa documental aconteceu para conhecer e delimitar o objeto e as questões da pesquisa, que de acordo com Sá-Silva; Almeida e Guindani (2009), serve de base para construção das informações descritivas do problema em estudo.

As informações (nome, situação, observações) que constavam nos dois relatórios finais do PAC 1 e PAC 2, sobre as Medidas Institucionais para Melhoria no Ambiente de Investimentos que influenciariam no mercado produtivo, nos licenciamentos ambientais, no desenvolvimento regional, nas práticas contábeis e no ambiente informacional foram compiladas nas Tabelas 1, 2, 3 e 4 que são apresentadas nos resultados desse artigo. Salienta-se que as informações dessas tabelas são exatamente as que estão apresentadas nos relatórios 11º Balanço PAC 1 e do 11º Balanço PAC 2 (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014).

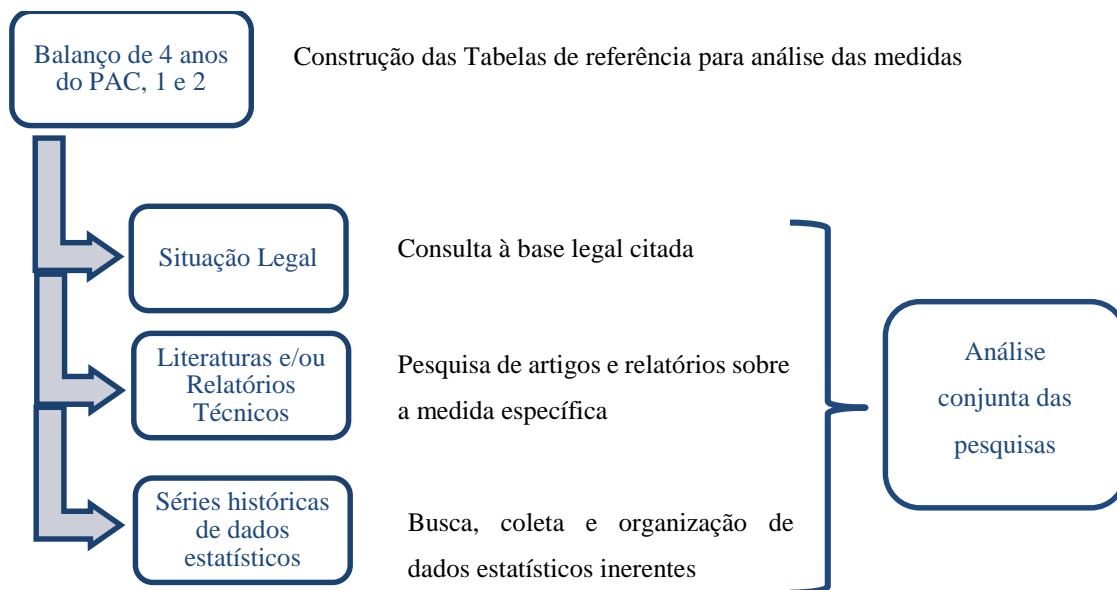
Nas referidas Tabelas, a primeira coluna contém a identificação de qual dos relatórios dos PAC's a medida é apresentada (PAC 1 ou 2), assim, é possível identificar o ano que a medida foi divulgada, 2010 ou 2014. A segunda coluna apresenta o nome dado à medida pelo programa. Na terceira coluna está a situação da medida conforme relatório do PAC na data de divulgação. Assim, essa situação, que tende a ser uma informação sobre a legalidade (Lei, Lei Complementar, Projeto de Lei ou Decreto) da medida, pode, inclusive, ter sido alterada desde a sua divulgação, e essa atualização de informação para o ano de 2016 fez parte dos resultados desta pesquisa. As últimas colunas apresentam observações, que, na maioria das vezes, é o resultado esperado pela efetivação da medida, conforme relatório do PAC, e instiga investigação.

Como essas informações nos primeiros documentos consultados estavam apresentadas de forma genérica, o próximo passo para facilitar o processo de interpretação e para conhecer melhor essas medidas foi pesquisar a legislação citada como “situação” de cada uma das medidas.

Consultar a legislação citada no relatório do PAC permitiu comprovar a situação legal da medida. E para compreender melhor como ela foi aplicada, em alguns casos, foram necessárias consultas a artigos recentes que tratavam da mesma medida ou demais publicações oficiais.

Esta consulta aos outros documentos e à bibliografia recente é indicada por Creswell (2007) em estudos qualitativos. A tarefa foi importante para comparação dos resultados citados nos relatórios do PAC e os que outras pesquisas já haviam relatado, permitindo uma interpretação mais crítica dos resultados.

Assim, todo o material coletado foi submetido à análise investigativa que possibilitaram as interpretações e descrições apresentadas nessa pesquisa. Na Figura 1 expõe-se uma síntese do procedimento metodológico da construção dos resultados da próxima seção.

Figura 1: Procedimento metodológico de construção dos resultados

Fonte: Elaboração própria.

3 Medidas de Melhorias no Ambiente de Investimentos

O conjunto de Medidas Institucionais e Econômicas do PAC é constituído por quatro grupos: Melhoria do Ambiente de Investimento; Estímulo ao Crédito e ao Financiamento; Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário; e Medidas de Gestão e de Consistência Fiscal de Longo Prazo (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014).

O subgrupo de medidas de **Melhorias do Ambiente de Investimento** tem ao todo 37 medidas, das quais 20 estão relacionadas diretamente com os incentivos aos investimentos em infraestrutura, que não são objeto deste artigo, e as demais estão relacionadas ao mercado produtivo, às regulações ambientais, ao desenvolvimento regional, às práticas contábeis e ao ambiente informacional.

Estas últimas são apresentadas neste tópico de resultados, dispostas em quatro tabelas distintas, para facilitar a análise, e discutidas, uma a uma conforme metodologia já apresentada.

Assim, na Tabela 1 dispõem-se as medidas que foram agrupadas como incentivos à regulação ambiental. Na Tabela 2 estão as medidas relacionadas ao mercado produtivo. Na Tabela 3, as medidas que incentivam a melhoria das práticas contábeis e o aumento

da segurança informacional no país. E na Tabela 4, as medidas inerentes ao desenvolvimento socioeconômico regional.

3.1 Regulamentação Ambiental

Na Tabela 1 estão expostas as Medidas Institucionais do PAC para incentivos à Regulamentação Ambiental. Todas estas medidas podem ser consideradas como intervenções do governo a fim desburocratizar os processos de Licenciamentos Ambientais, considerado um gargalo de investimentos no país.

Tabela 1: Medidas Institucionais do PAC para Regulamentação Ambiental

Regulamentação Ambiental			
Relatório	Medida	Situação	Observações
PAC 2	Licenciamento Ambiental. Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental, de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516/2007	Portaria Interministerial MMA MJ MINC MS nº 419/2011	Definiu a participação dos órgãos envolvidos no processo de licenciamento ambiental. Além disso definiu prazos para a participação dos envolvidos em cada etapa do processo
PAC 2	Licenciamento Ambiental.	LC nº 140/2011	Estabelece as competências de cada ente federado no licenciamento ambiental, evitando a judicialização
PAC 2	Licenciamento Ambiental. Revisão da Portaria nº 421/2011	Portaria nº 421/2011	Licenciamento e a regularização ambiental federal de sistemas de transmissão de energia elétrica. Tornou possível a interferência de linhas de transmissão por Unidades de Conservação
PAC 1	Regulamentação do Artigo 23 da Constituição – normas para a cooperação entre União, estados, DF e municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício de competência comum	PLP no 388/2007 - apensado ao PLP 12/2003 - Declarado prejudicado em face da aprovação, em plenário, da Emenda Substitutiva Global de Plenário nº 1	Aprovado na Câmara. Aguarda votação no Senado

Fonte: Adaptado dos Balanços de 4 anos do PAC 1 e 2, (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014)

Considerando as necessidades de melhorias no aparato legal que trata do meio ambiente e, por consequência, ao ambiente de investimentos, o conjunto de medidas do PAC abrangeu o Licenciamento Ambiental, tanto com as normatizações da Portaria nº 419/2011, quanto pela Lei Complementar nº 140/2011 e a Portaria nº 421/2011.

As três normativas são voltadas ao licenciamento ambiental para obras de infraestrutura. Assim, tratam das definições dos órgãos e prazos no processo de licenciamento e as competências de cada ente federado, em especial a Portaria nº421/2011, trata do licenciamento de transmissão de energia elétrica.

O licenciamento ambiental de obras de infraestrutura, tanto logística quanto energética, tem sido um ponto de grande debate nos anos anteriores ao PAC. Sendo tratada como um gargalo ao desenvolvimento, quando estudado sob a ótica da criação e expansão de usinas, rodovias, hidrovias e demais formas de infraestrutura. Isso, pois a morosidade dos licenciamentos ambientais tende a atrasar os investimentos e o desenvolvimento do país, principalmente em áreas mais pobres (LEITÃO, 2009; PADULA; SILVA, 2005; VERDUM, 2007).

Porém, o debate também tem sido amplo na área social, onde a celeridade dos processos de licenciamento é vista como uma forma de sobrepôr o capital financeiro à cultura e subsistência local. Um exemplo são as usinas hidrelétricas que, por gerarem impactos socioambientais, tiveram seu processo de implantação dificultado pelos atores sociais locais (VERDUM, 2007).

Por outro lado, a última medida da Tabela 1, que inclui o Projeto de Lei Complementar - PLP 12/2003, ao qual foi incorporada a regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal, estabelece normas para a cooperação entre a União Federal, Estados, DF e Municípios no que diz respeito à proteção ao meio ambiente e foi transformado na Lei Complementar 140 de 2011 (BRASIL, 2011a).

A LC nº 140/2011 dispõe sobre as normas que devem ser empregadas aos entes federados para cooperação nas ações administrativas que estes compartilham quanto “à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora” (BRASIL, 2011c, p. 1).

Em seu texto, a referida lei define os objetos e ações de cooperação de cada ente, bem como as ações competentes a estes. Para Machado (2013), ela inova ao atribuir aos Estados, em geral, a função de autorização referente às florestas e formações sucessoras dos imóveis rurais, considerando também as áreas de preservação permanente e reservas legais bem como responsabilizar o ente federado emissor da licença ou autorização para um empreendimento de aplicar a fiscalização a este.

Para Guerra (2012), a regulamentação do artigo 23 da CF/88 há muito tempo já era tida como solução para os empasses referentes ao conflito de competência entre órgãos ambientais das três esferas de poder que prejudicavam os processos de licenciamento ambiental.

Assim, Guerra (2012) argumenta que, ao estabelecer a um único órgão ambiental a responsabilização pelo licenciamento ambiental, o aparato legal brasileiro minimiza um problema crônico que atingia os empresários. “Algumas empresas chegam a promover o licenciamento ambiental nos três níveis da federação para evitar – ou, ao menos, minimizar – os riscos e custos decorrentes de multas, embargos administrativos, além de longos litígios judiciais.” (GUERRA, 2012, p. 135).

Enfim, as medidas em prol do aperfeiçoamento dos licenciamentos ambientais e da proteção ambiental, podem ser entendidas como um avanço nas “possibilidades de se aplicarem instrumentos econômicos na gestão ambiental”, conforme apresentado por Padula e Silva (2005, p. 1). Essas medidas são evidências de que o PAC procurou atender às exigências do mercado investidor, por desburocratização e organização dos procedimentos de licenciamento ambiental.

Porém, assim como apresentado por Verdum (2007), os processos de licenciamento ambiental ainda precisam se adequar ao desenvolvimento sustentável, não atendendo somente os investidores com a diminuição dos prazos e desburocratização nos processos, mas precisam também estarem alinhados às condições ambientais locais de forma eficiente e sustentável.

3.2 Mercado Produtivo

Na Tabela 2 estão dispostas as medidas institucionais e econômicas do PAC que estão relacionadas com Mercado Produtivo. Essas medidas atuaram em diversas frentes de investimento brasileiro, sobretudo, com o objetivo de diminuir a insegurança dos investimentos e aquecer o mercado produtivo interno.

Tabela 2: Medidas Institucionais do PAC para melhorias no Mercado Produtivo

Mercado Produtivo			
Relatório	Medida	Situação	Observações
PAC 1	Abertura do Mercado de Resseguros	Lei Complementar nº 126/2007	Entrada de novas empresas no mercado de resseguros do Brasil: 32 empresas corretoras de resseguros, 85 empresas resseguradoras operando.
PAC 2	Regulamentação por decreto de orçamento de obras públicas	Decreto nº 7.983/2013	Estabeleceu normas e critérios para a elaboração do orçamento de referência de

obras e serviços de engenharia financiados pela União

PAC 1	Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência	PL nº 3.937/2004 – Câmara PLC 06/2009 – Senado	Aprovado na Câmara. Aguarda votação no Senado
PAC 2	Definição de margem de preferência nacional	Medida Provisória nº 580/2012 (convertida na Lei nº 12.745/2012) Lei nº 12.349/2010 e vários decretos	Estimulo à produção e à competitividade da empresa nacional com preferência para diversos produtos manufaturados e para serviços nacionais nas compras públicas. Em 2013, ao todo, foram homologados R\$ 2,7 bilhões em compras com margens de preferência
PAC 2	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi)	Lei nº 11.488/2007 e Portaria Nº 403/2013	Estabelece o procedimento de aprovação dos projetos de infraestrutura no setor de irrigação, com redução dos custos de instalação de infraestruturas e, com isso, o aumento da área irrigada
PAC 2	Aumento da adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final	Lei nº 13.033/2014	Estabelece aumento dos percentuais de adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final, medidos em volume, em qualquer parte do território nacional para 6% (seis por cento), a partir de 1º de julho de 2014 e 7% (sete por cento), a partir de 1º de novembro de 2014
PAC 1	Marco Legal das Agências Reguladoras	PL nº 3.337/2004 – apensado ao PL 2057/2003	Aguarda votação na Câmara dos Deputados (em 2010)

Fonte: Adaptado dos Balanços de 4 anos do PAC 1 e 2, (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014)

A primeira medida apresentada como incentivo ao Mercado Produtivo é a Abertura do Mercado de Resseguros⁵ no país a partir de 2007. De acordo com a Federação Nacional das Empresas de Resseguros (FENABER, 2016), desde 1939 o setor era monopolizado pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). Porém, depois da regulamentação dada pela Lei Complementar nº126/2007 “a concorrência [neste mercado] está trazendo novos produtos, maior qualificação, práticas internacionais e geração de empregos” (FENABER, 2016, p. 1).

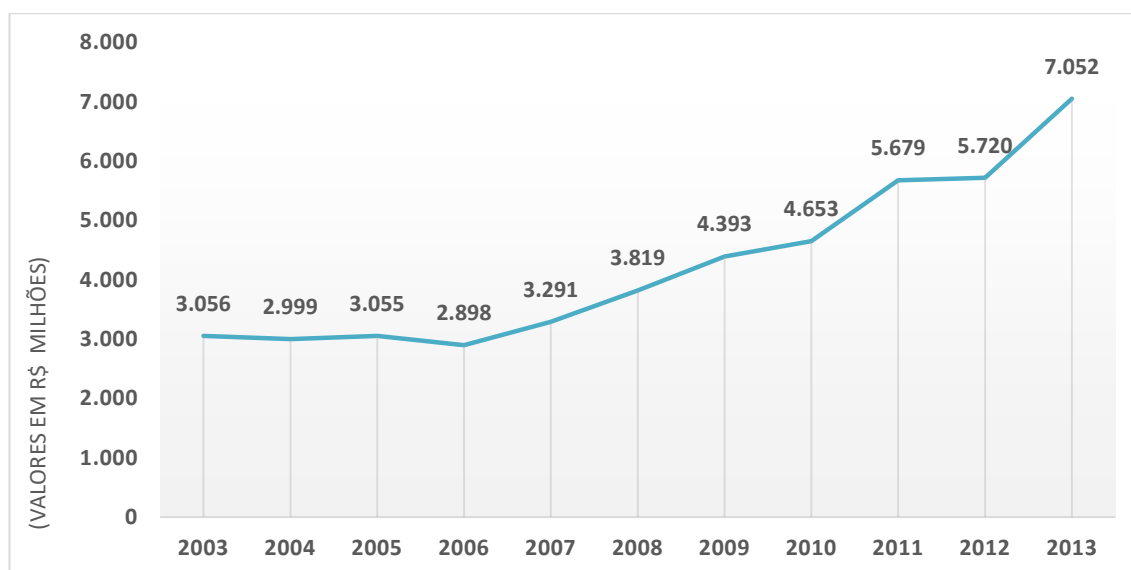
Conforme dados do Terra Brasis (2014), em 2013 no mercado de Resseguros no Brasil haviam 13 novas empresas atuando, além do IRB. Tavares (2014) comenta que embora o IRB não seja mais o detentor de todo o mercado de resseguros, seu desempenho e eficiência continuam a protagonizar tal mercado, principalmente após sua desestatização ocorrida no final de 2013.

⁵ Nessa modalidade de seguro, a companhia de seguros realiza um contrato com outra empresa, a de resseguros, onde a indenização acontecerá caso alguma de suas apólices (produtos vendidos) sofram danos, fazendo com que a seguradora pague o prêmio de seguro ao segurado, mas também o receba de sua resseguradora.

Tavares (2014) acrescenta que, embora tenha sido muito trabalhosa a modificação no mercado (duas emendas constitucionais e uma lei complementar), o setor de resseguros no Brasil cresceu após sua abertura, atendendo melhor o mercado econômico e financeiro do país.

Além do crescimento do número de empresas que atuam no mercado, esse setor também teve aumento em seu volume de prêmios cedidos, principalmente a partir de 2007, mostrando que a modalidade de resseguros tem sido mais adotada por empresas seguradoras. Essa evolução está exposta na Figura 2.

Figura 2: Volume financeiro (em R\$ milhões) de prêmios cedidos para resseguros



Fonte: Adaptado de SUSEP (2014).

Também, em prol do mercado produtivo, a segunda medida foi a estruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência pela Lei nº 12529/2011, que dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica.

Com a referida lei, as tarefas de investigação e julgamento de ações do mercado econômico, antes executadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em conjunto com a Secretaria de Defesa Econômica (SDE) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), concentraram-se somente no CADE, garantindo mais celeridade às análises de concentração, cujo tempo médio de análise caiu de 154 para 25 dias um ano após a modificação (VORONKOFF, 2014).

A nova lei também atualizou o sistema antitruste, tornando-o semelhante aos adotados nos Estados Unidos da América e na União Europeia, o que confere maior confiança aos participantes do mercado econômico (VORONKOFF, 2014).

Como forma de também conferir maior segurança ao mercado de engenharia, em especial no que tange às obras e serviços públicos, aparece outra medida do PAC: o Decreto nº 7.983/2013, que regulamentou a elaboração dos orçamentos de referência.

O decreto atrelou o cálculo do custo de referência de obras e serviços de engenharia aos valores de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI). Além disso, em casos de especificidade do local ou do projeto, os valores poderão ser superiores aos de referência, desde que justificado em “um relatório técnico elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário” (BRASIL, 2013a).

Assim, contratações realizadas pela União, por Estados ou Municípios, em que o financiamento é a cargo da União, passaram a ser mais bem planejadas antes da contratação (FERREIRA, 2015).

Outra medida produtiva, relacionada às compras públicas, foram as definições de margens de preferência nacional, que objetivam aquecer a produção interna do país por meio da aquisição de bens e serviços nacionais em compras públicas.

A partir de 2010, diversos decretos definiram preferência por produtos nacionais em áreas consideradas críticas quanto à importação de produtos e/ou estoque de produção nacional. Bens da área de tecnologia da informação, fármacos e medicamentos, confecções, trens urbanos, máquinas rodoviárias e equipamentos, caminhões e aeronaves executivas estão dentre os contemplados pelo programa (BRASIL, 2013c).

Outra medida institucional no mercado produtivo é o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI). Criado pela Lei nº 11.488/2007, o REIDI reduz os custos de infraestrutura em vendas ou importação de maquinário, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos e de materiais de construção destinados ao ativo imobilizado.

A redução acontece por meio da suspensão da exigência da Contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a venda no mercado interno, quando os referidos bens ou materiais de construção forem adquiridos por pessoa jurídica beneficiária do REIDI; e da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação quando os referidos bens ou materiais de construção forem importados diretamente por pessoa jurídica beneficiária do REIDI (BRASIL, 2007).

O REIDI foi aplicado às áreas produtivas por meio de portarias dos ministérios. Em especial a portaria nº 403/2003, do Ministério da Integração Nacional (MI), citada no relatório do PAC 2, como medida institucional e econômica desse projeto, referente aos projetos de infraestrutura de irrigação, que objetiva o aumento da área irrigada no país.

Com isso, era esperada uma contribuição ao desenvolvimento da economia nacional ao reduzir 9,25% dos custos nos novos projetos e ampliação ou modernização dos projetos já existentes na área de irrigação. Com essa redução de custos, a pretensão é que a produção de alimentos e matérias primas seja beneficiada, com aumento da qualidade e diminuição dos prejuízos causados pelas condições climáticas, o que fortaleceria a cadeia produtiva da agricultura irrigada (BRASIL, 2011b).

Também, para aquecimento da produção do mercado interno, a Lei nº 13.033 de 2014 aumentou o percentual de biodiesel adicionado ao óleo diesel comercializado ao consumidor final. A partir de 1º de julho de 2014 o percentual obrigatório passou a ser 6%, e em 1º de novembro de 2014 de 7%⁶.

Segundo a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE, 2016), a entrega mensal de biodiesel (m³) nos leilões da Agência Nacional de Petróleo (ANP) teve uma pequena variação positiva de 2,1% de julho de 2014 a julho de 2016. No mesmo período, a ABIOVE informa que a importação do diesel caiu em 16%. Dessa forma, pode-se perceber que a medida institucional foi importante para manter a indústria interna do biodiesel aquecida e com trajetória de consumo que, embora não muito crescente, se manteve melhor que o consumo do diesel.

Outra medida esperada pelo mercado investidor era o Marco Legal das Agências Reguladoras, previsto no Projeto de Lei nº 3.337/2004. Esse PL foi citado no Balanço de 4 anos do PAC 1 (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010) como uma das medidas institucionais ao ambiente de investimento que estava aguardando votação na Câmara dos Deputados. Porém, ele foi retirado de tramitação em março de 2013 pelo Poder Executivo, provavelmente por que foi substituído pelo Projeto de Lei do Senado nº 52 (BRASIL, 2013b).

O Projeto de Lei do Senado nº 52, de 2013, intitulado Lei das Agências Reguladoras, que também dispõe sobre a gestão, a organização e o controle social das Agências Reguladoras, iniciou seu processo de aprovação no ano de 2013, e em dezembro

⁶ Atualmente, a redação que vigora é dada pela Lei nº 13.263 de 2016, em que o percentual mínimo deverá ser de 8% em até março de 2017, chegando a 10% em março de 2019.

de 2016 foi aprovado no senado e encaminhado à Câmara dos Deputados, onde ainda se encontra em fase de análise (BRASIL, 2016a).

Conforme destacado por Siqueira (2013), a ausência de uma Lei Geral das Agências Reguladoras ainda enfraquece a qualidade do serviço público federal. Com a suspensão da tramitação do PL nº 3.337/2004 e o posterior lançamento do PLS nº 52/2013 com texto muito semelhante ao primeiro, pode-se concluir que o assunto ainda não é tratado pelas autoridades brasileiras como uma prioridade para regulamentação do sistema de Agências Reguladoras, que, conhecidamente, precisa de uma reformulação para seja mais eficiente e menos politicamente influenciável.

As medidas institucionais e econômicas do PAC 1 e 2, relacionadas com o Mercado Produtivo, podem ser consideradas como alternativas que o governo federal tomou para manter algumas das áreas de produção do mercado interno aquecidas, bem como para aumentar a confiança nos mecanismos antitruste do país.

3.3 Contabilidade e Ambiente Informacional

Ainda como parte integrante das medidas institucionais do PAC está o conjunto das medidas que contemplam o setor Contábil e o Ambiente Informacional. Neles, foram modificadas as regulamentações a fim de promover melhor organização do setor e adequação ao mercado. Essas medidas, coletadas nos dois Balanços de 4 anos do PAC (PAC 1 e 2), estão descritas na Tabela 6.

Tabela 3: Medidas Institucionais do PAC para Regulamentação Contábil e do Ambiente Informacional

Regulamentação Contábil e do Ambiente Informacional			
Relatório	Medida	Situação	Observações
PAC 2	Lei Complementar de alteração do Simples	LC nº 147/2014	Altera o Simples Nacional, beneficiando as micro e pequenas empresas ao alterar a tributação nas faixas de faturamento, amplia os contribuintes suscetíveis de adotar esse tipo de tributação de IRPJ
PAC 2	Instruções da CVM	Instruções CVM nº 509/2011, nº 511/2011, nº 520/2012 e nº 525/2012	Proporcionam maior proteção aos investidores, na medida em alteram o prazo para entrega de informações trimestrais, as regras de auditoria, o registro de emissores de valores mobiliários e os prazos de análise de concessão de registros de companhia e de ofertas públicas
PAC 2	Adequação a padrões contábeis internacionais	Lei nº 12.973/2014	Favorece maior proteção aos investidores ao adequar regras às normas contábeis internacionais, além de alterar a legislação tributária federal relativa IRPJ, à CSLL, ao PIS/Pasep e à Cofins, bem como revoga o Regime Tributário de Transição (RTT)

PAC 2	Lei de Acesso à Informação	MP nº 656/2014	Permite acesso de forma objetiva, transparente e clara a informações públicas
PAC 2	Marco Civil da Internet	Lei nº 12.965/2014	Estrutura o uso e compartilhamento de dados, estabelece a neutralidade da rede e o sigilo da informação, reforçando a segurança jurídica e os direitos e garantias individuais

Fonte: Adaptado dos Balanços de 4 anos do PAC 1 e 2, (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014)

A primeira medida citada pelo Balanço de 4 anos do PAC 2, que está relacionada ao ambiente contábil, é a Lei Complementar nº 147 de 2014. Tal lei altera as faixas de faturamento que as empresas poderão ter para adotar o regime de tributação Simples Nacional na apuração do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

O Simples Nacional é um regime de arrecadação tributária compartilhado, facultativo às micro e pequenas empresas nacionais. Nesse regime há arrecadação unificada de vários tributos⁷, o que facilita a rotina contábil das empresas optantes (BRASIL, 2016b). Em outubro de 2016 existiam 11.452.920 empresas optantes por este regime contábil, quase dois milhões a mais que em dezembro de 2014, quando a referida lei foi promulgada (BRASIL, 2016c).

Comparando empresas optantes e não optantes no período de 2001 a 2010, Paes (2015) assegura que o Simples Nacional é um sistema tributário que auxilia as empresas brasileiras, tanto na criação quanto na formalização. Além disso, o autor sinaliza que as empresas optantes por esse regime têm taxa de crescimento de geração de empregos maior, o que expressa uma facilidade de crescimento desse grupo em relação às empresas não optantes.

Em contrapartida, no mesmo trabalho, Paes (2015) expõe que esse sistema tem um custo alto para sociedade brasileira, em detrimento da diminuição de arrecadação tributária ao unificar os impostos.

Em outro trabalho, Paes (2014, p.1) já havia afirmado que “o crescimento da arrecadação trouxe como contrapartida o incremento das renúncias fiscais, que cresceram a taxas ainda maiores do que o aumento da arrecadação”. Sua pesquisa apurou que a renúncia subiu de R\$ 0,60 por cada real arrecadado de 2005 a 2007 para R\$ 0,80 de 2008 a 2010. Diante desses dados, Paes (2014, 2015) recomenda que a Administração

⁷ Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), PIS/Pasep, Cofins, Imposto sobre produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviços (ISS) e a Contribuição para a Seguridade Social destinada à Previdência Social a cargo da pessoa jurídica (CPP).

Tributária brasileira seja cuidadosa em relação às empresas que devam permanecer sob esse regime.

Levando em consideração os objetivos do PAC em relação ao crescimento dos empregos e à aceleração do crescimento do país, pode-se considerar a LC 147 de 2014 como uma medida institucional adequada ao alcance desses objetivos. Tendo em vista que ao permitir que mais empresas possam optar pelo Simples Nacional, a LC citada contribuiu para simplificação dos processos contábeis, fortalecimento das micro e pequenas empresas e consequente aumento dos empregos no país.

Outra medida do PAC para as regulamentações contábeis no Brasil foi o pacote de instruções da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A CVM é uma autarquia que fiscaliza, normatiza, disciplina e desenvolve o mercado de valores mobiliários no Brasil. Todas as instruções contábeis publicadas foram com o objetivo de conceder maior proteção e confiança aos investidores, e, por consequência, atrair maior nível de investimento para as companhias do sistema.

No mesmo caminho, a Lei nº 12.973 de 2014 revoga o Regime Tributário de Transição (RTT), que havia sido instituído pela Lei 11.941/2009, altera diversas regras contábeis brasileiras, adequando as legislações de apuração tributária aos padrões contábeis internacionais.

As adequações aos padrões contábeis internacionais foram iniciadas no Brasil em 2008, após a promulgação da Lei 11.638/2007 e divulgação das interpretações do Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC's). De 2008 a 2014, embora as normas contábeis adotadas tivessem sido atualizadas, a apuração tributária acontecia pelos critérios contábeis vigentes em 2007, de acordo com o Regime Tributário de Transição. A partir de 01 de janeiro de 2015 a apuração tributária se adequou às normas contábeis por meio dos artigos 1º, 2º e 4º a 71 da Lei 12.973/2014 (BRASIL, 2014b).

De acordo com Silva et al.(2014), as principais alterações da lei se relacionaram com: apuração da receita, Ajuste a Valor presente de Ativos e Passivos, Avaliação com Base no Valor Justo, Arrendamento Mercantil, Imobilizado, Investimentos em Coligadas e Controladas, Combinação de Negócios e Neutralidade Tributária.

Com as alterações impostas na legislação tributária, a Fecontesp (2014, p.10) defende que as normas internacionais de contabilidade se tornaram “fundamentais para o planejamento tributário das empresas, na medida em que se consagrou que o lucro

tributável começaria a partir do lucro líquido contábil, e este é apurado mediante a aplicação das IFRS/CPC.”.

As alterações iniciadas em 2008, com a adoção das normas internacionais de contabilidade, haviam aumentado o número e a qualidade das informações que as empresas forneciam aos usuários contábeis externos. Assim, modificar a legislação tributária a fim de alterar a rotina de apuração dos tributos, adequando ao padrão contábil adotado, pode ser considerado uma evolução que contribui, sobretudo, para diminuição das atividades acessórias dentro da contabilidade, bem como facilita a transparência das informações geradas.

Como medidas ao ambiente Informacional, o PAC contemplou duas medidas, uma para facilitar o acesso às informações públicas, a Lei de Acesso à Informação, e outra para garantir segurança jurídica no uso e compartilhamento de dados pela internet, o Marco Civil da Internet.

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), entrou em vigor em maio de 2012. A partir de então, qualquer pessoa, física ou jurídica, passou a ter o direito de solicitar informações aos órgãos públicos nas três esferas, incluindo as entidades privadas sem fins lucrativos que recebem verba pública, e recebê-la sem especificação do motivo da consulta.

A aplicação da LAI em nível federal é de responsabilidade da Controladoria Geral da União (CGU), que, para agilizar o atendimento aos pedidos de informações dos cidadãos, disponibilizou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Jardim (2012), ao analisar resultados preliminares da implantação da LAI de março a maio de 2012, lembra que, em 2011, já havia 90⁸ países com legislação voltada ao acesso à informação. Ainda, o autor adverte sobre alguns pontos da lei brasileira, dentre os quais se destacam: não existência de uma agência governamental independente e especializada para se responsabilizar pelas informações; exigência de identificação nominal do solicitante das informações; cenário informacional brasileiro não estar totalmente adequado ao atendimento das demandas da LAI.

⁸ O primeiro país a instituir uma lei de acesso à informação foi a Suécia, no ano de 1766. A Colômbia adotou sistema semelhante em 1988, sendo o primeiro país na América Latina (SÁ; MALIN, 2012). O trabalho de Sá e Malin (2012) faz uma breve comparação entre as leis de acesso à informação em diversos países.

Sobretudo, Jardim (2012) critica a não existência de uma agenda voltada às políticas públicas de informação que substanciem a implantação adequada e a eficácia da LAI. Mas ainda assim, considera que a lei é um avanço brasileiro na aplicação de um dos direitos previstos na Constituição Federal de 1988.

De forma semelhante, Sá e Malin (2012, p. 1) afirmam que a lei é “um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país”.

No Relatório de Implementação da LAI, há informações que, em 2014, o tempo médio de resposta foi de 13 dias, tempo menor que os 20 dias previsto em lei. De maio de 2012 a dezembro de 2014, foram solicitados 232.040 pedidos, dos quais 99,61% foram respondidos e 76,50% foram atendidos total ou parcialmente. Cabe salientar que o volume de pedidos tem crescido desde o início da implantação e que os órgãos mais demandados são a AEEL e o INSS. A maior parte das solicitações é realizada por pessoas físicas ou jurídicas, de São Paulo ou do Distrito Federal (BRASIL, 2014a).

Os dados do Relatório de Implementação da LAI, principalmente o crescimento das solicitações, demonstram que a cultura do acesso às informações vem se fortalecendo no cenário nacional, o que pode ser considerado um ponto positivo em relação ao desenvolvimento democrático.

Para Gruman (2012), embora a democracia seja fortalecida pela cultura do acesso às informações e gastos públicos, é necessário que os gestores públicos estejam de acordo que as informações devem ser produzidas com responsabilidade e sem manipulações, para que não se tornem elementos de puro marketing.

Assim, espera-se que a LAI seja responsável pela “ressurgência de virtudes cívicas” nos brasileiros (CLÈVE; FRANZONI, 2013, p. 12), fazendo com que o direito previsto na constituição do estado democrático brasileiro seja um motivo para o fortalecimento da democracia na nação. Ademais, é esperado que os cidadãos, bem como as empresas, e as representações políticas, acompanhem a institucionalização dessa ação governamental e que políticas públicas de informação fortaleçam o projeto.

Ainda como proposta de melhoria ao ambiente de investimentos, outra medida do PAC regulou o uso da internet no país pela Lei nº 12.965/2014, conhecida como Marco Civil da Internet. Essa lei estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil.

Em debate desde o Projeto de Lei 2126/2011, o Marco Civil da Internet teve ampla participação colaborativa dos cidadãos brasileiros por meio de debates e consulta pública na internet. Para Paganotti (2014), a aprovação do projeto que culminou na Lei nº 12.965/2014, foi motivada em especial pela invasão realizada pelos Estados Unidos da América (EUA) às mensagens do governo brasileiro e pelos casos de imagens íntimas de cidadãos que foram disseminadas na internet sem autorizado, em especial pelos casos que aconteceram com celebridades.

O Marco Civil da Internet passa a disciplinar o uso da internet no país baseada nos princípios da liberdade de expressão, proteção da privacidade, dos dados pessoais, da garantia da neutralidade de rede, dentre outros. O objetivo é garantir os direitos de acesso à internet com segurança de comunicação e proteção aos registros, aos dados pessoais e às comunicações privadas aos usuários da internet.

Medeiros e Bygrave (2015) criticam a lei brasileira que, segundo eles, criou um regime de proteção baseado, em especial, na internet e não um regime geral de privacidade de dados como estabelecido nos países europeus.

Também considerando as falhas dessa lei e a ausência de leis semelhantes em outros países, bem como a internacionalização do uso da internet, Tomasevicius Filho (2016) sugere que o caminho adequado seria a elaboração de uma lei mundial unificada para proteção dos usuários da internet, “ou poder-se-ia converter a Resolução da ONU em uma Declaração Universal dos Direitos dos Usuários da Internet, à semelhança da Declaração Universal dos Direitos Humanos”.

Mesmo considerando as críticas ao Marco Civil da Internet, é possível perceber que a referida lei é um avanço, nos moldes brasileiros, em relação à proteção dos usuários. Esse avanço traz algum respaldo jurídico aos que possam ser vítimas de crimes cibernéticos, bem como pode agir como um fator motivacional para diminuição de tais crimes.

Como a lei entrou em vigor há pouco mais de dois anos, em 2016 ainda há pouco material empírico para se analisar sua efetividade e contribuição aos investimentos no Brasil. Todavia, já se pode afirmar que as duas medidas citadas no Balanço de 4 anos do PAC 2, relacionadas ao ambiente informacional trouxeram mudanças que possivelmente facilitarão pesquisas e investimentos no país.

3.4 Desenvolvimento Socioeconômico Regional

Considera-se que todas as medidas, apresentadas no conjunto de Medidas Institucionais e Econômicas do PAC, estão relacionadas aos objetivos do programa, que podem ser entendidos como: crescimento do emprego, da qualidade de vida e diminuição das desigualdades regionais para que gerem um crescimento acelerado.

Porém, cabe destaque à última medida apresentada nesta pesquisa, que trata da recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Esta medida aborda, em especial, um dos pilares do PAC para o crescimento acelerado: o desenvolvimento socioeconômico dos estados e regiões mais necessitados no país.

Os detalhes dessa medida, apresentados no Balanço do PAC 1, estão na Tabela 4.

Tabela 4: Medidas Institucionais do PAC para Desenvolvimento Socioeconômico Regional

Desenvolvimento Socioeconômico Regional			
Relatório	Medida	Situação	Observações
PAC 1	Recriação da SUDAN e da SUDENE	SUDAN - Lei complementar 124/07 e Decreto nº 6.218/07 SUDENE - Lei Complementar 125/07 e Decreto nº 6.219/07	Superintendências recriadas, estrutura aprovada e presidentes nomeados

Fonte: Adaptado do Balanço de 4 anos do PAC 1 (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010, 2014)

Como forma estratégica de incentivar o desenvolvimento econômico das regiões Norte e Nordeste, em 2007, foram recriadas a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), ambas vinculadas ao Ministério da Integração Nacional.

As duas autarquias citadas já haviam existido no país por quase 40 anos, mas foram extintas em 2001 por serem consideradas pouco eficientes, muito embora tenham elaborado e executado programas de grande porte que incentivaram a produção e o desenvolvimento dessas regiões, como por exemplo, a criação da Zona Franca de Manaus e a manutenção de incentivos fiscais para empresas produtoras da região (SUDAM, 2016).

Para reabertura das superintendências, foi considerado que o ciclo de desenvolvimento nas regiões, incluído e sustentável, poderia ser prejudicado pelos gargalos produtivos existentes. Considera-se que as regiões apresentam baixos níveis de

saúde, educação e capacitação da mão de obra; ineficiência de infraestrutura econômica, científica e tecnológica, baixa produtividade dos fatores de produção e pouco incentivo ao empreendedorismo (SANTOS, 2008).

Assim, o objetivo da SUDAM e da SUDENE é contornar esses gargalos e promover o desenvolvimento sustentável das regiões Norte e Nordeste, diminuindo a desigualdade existente entre essas regiões e as demais do Brasil através de políticas públicas de fomento ao desenvolvimento, elaboradas especialmente para essas regiões (SUDENE, 2016).

A SUDAM (2016) conta com quatro grandes Planos de Desenvolvimento, a saber: Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó, Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu e Etanol Social da Amazônia. Além dessas áreas de atuação existem também os incentivos fiscais especiais para a área da Amazônia Legal, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).

De forma semelhante, a SUDENE (2016) têm trabalhado com a aplicação de incentivos fiscais para a região Nordeste, administrado o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), bem como gerido o Plano de Desenvolvimento do Nordeste que tem como base o fortalecimento dos vetores de sustentabilidade socioambiental e dos governos estaduais e municipais como agentes do desenvolvimento local (SUDENE, 2016).

De acordo com Araujo (2014), as regiões Norte e Nordeste tem se beneficiado por políticas que afetaram a renda das famílias, como o Programa Bolsa Família e o aumento do salário mínimo, mais que as regiões Sul e Sudeste. Os crescimentos de rendas familiares dessas regiões têm acontecido acima da média brasileira, acompanhada pela taxa de crescimento da economia dessas regiões, que foi quase um ponto percentual acima da média nacional no período de 2003 a 2010.

Junto a esse aumento das rendas das famílias, houve também incentivos do PAC para o aumento do crédito nas regiões Norte e Nordeste, tanto o crédito da pessoa física quanto da pessoa jurídica, que tem impulsionado o aumento dos investimentos nas regiões. Além disso, em 2014 já existiam diversos projetos de grande porte como hidrelétricas, usinas de energia eólica, refinarias, estaleiros, petroquímicas e siderúrgicas

em andamento nos estados da Bahia, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Maranhão e Alagoas (ARAUJO, 2014).

O crescimento dos empregos formais no país foi liderado pelas regiões Norte e Nordeste de 2002 a 2010 e a educação superior também foi alvo de políticas setoriais, expandindo o número de vagas no ensino superior público e aumentando o acesso aos cursos privados por meio do Programa Universidade para Todos (PROUNI), bem como o número de campi em cidades do Norte e do Nordeste (ARAUJO, 2014).

Com uma breve avaliação dos dados do desenvolvimento nacional, expostos na publicação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), assinado por Araujo (2014), pode-se perceber que as regiões Norte e Nordeste tiveram atenção especial voltada aos gargalos de desenvolvimento que são focos da conduta das superintendências Sudam e Sudene.

Ainda não se pode dizer que tais regiões alcançaram níveis de desenvolvimento semelhante às demais regiões do país, mas os indicadores relatados na publicação de Araujo (2014) indicam que essas regiões têm se destacado em relação ao aumento de renda e de empregos, quando comparados aos aumentos nas demais regiões do país.

Considerando a discrepância de desenvolvimento inter-regional do país, pode-se atribuir importância aos planos e estratégias citados como responsabilidades da SUDAM e SUDENE para preconizar o desenvolvimento dessas regiões, bem como as demais políticas públicas nacionais que afetaram positivamente essas regiões desde o início do século XXI.

Por fim, dado o exposto, é possível inferir que o incentivo ao desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste, com a recriação de superintendências específicas para essas regiões, podem ser consideradas medidas governamentais em prol do desenvolvimento social e da diminuição das desigualdades regionais.

4 Considerações Finais

Constatou-se que, todas as medidas do estudo estão focadas na evolução do ambiente de investimentos brasileiro. Em suma, as medidas voltadas à regulamentação e desburocratização do licenciamento ambiental, às alterações nos processos contábeis e no ambiente informacional, podem ser positivas como incentivos ao investimento por simplificar e dar maior segurança a atividades obrigatórias das empresas.

No caso das medidas de licenciamento ambiental, é provável que gere mais celeridade à liberação de obras que impulsionem o desenvolvimento do país, como as de transporte e de geração e transmissão de energia. Por outro lado, adequar a apuração tributária às normas internacionais de contabilidade, que já haviam sido adotadas por algumas empresas, facilita o processo contábil nas empresas e aumenta a transparência para os investidores, permitindo maior grau de comparabilidade entre demonstrações financeiras de empresas e/ou países diferentes. A regulamentação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, que dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica e as novas instruções da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) também podem ser consideradas medidas que organizam e geram confiança no mercado de investimentos.

Essas ações demonstram que as alterações no ambiente de investimento tendem a eliminar as dificuldades e inseguranças encontradas por investidores, tanto nacionais quanto internacionais, em um país que ainda carece de investimentos públicos e privados para acelerar o seu crescimento econômico.

Do mesmo modo, medidas voltadas ao Mercado Produtivo visaram aquecer o cenário produtivo interno em diversos setores. Em especial, a definição de margens de preferência nacional para compras públicas, pode ser considerada uma medida emergencial de incentivo ao mercado produtivo. Medidas emergenciais precisam ser acompanhadas de planos estratégicos de sustentabilidade. Assim, os setores contemplados por essa preferência de compras, deveriam ser incentivados também por pesquisas de desenvolvimento, que garantissem maior poder de concorrência frente aos produtos importados.

Por outro lado, alinhado ao objetivo do PAC de diminuir a desigualdade regional, a recriação da Sudam e da Sudene, visaram melhorar o ambiente de investimento das regiões menos desenvolvidas do país. Mas, análises de sua efetividade ainda precisam ser realizadas com criticidade, pois essas mesmas superintendências, no passado, foram desativadas, sob a alegação de que não conseguiam contribuir, satisfatoriamente, para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste e da Amazônia.

Enfim, embora já se mostrem interessantes e contributivas ao mercado de investimentos, o conjunto de medidas do PAC aqui apresentado é apenas um recorte do eixo do PAC de Medidas Institucionais e Econômicas. Assim, sugere-se que pesquisas futuras abordem outros conjuntos desse mesmo eixo, como o conjunto de medidas de

Estímulo ao Crédito e ao Financiamento; ou o de Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário; ou o de Medidas de Gestão e de Consistência Fiscal de Longo Prazo. O conhecimento das ações de cada um desses conjuntos permitirá entender como o PAC 1 e o PAC 2 tentaram contribuir com o ambiente econômico e com a aceleração do crescimento do Brasil.

Referências

ABIOVE, A. B. DAS I. DE Ó. V. **Estatística Mensal ABIOVE - Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais**. Disponível em: <<http://www.abiove.org.br/site/index.php?page=estatistica&area=NC0yLTE=>>>. Acesso em: 4 nov. 2016.

ANTÔNIO, N.; BRYAN, P. BRAZILIAN ENVIRONMENTAL AND AFFIRMATIVE-ACTION POLICIES : MANAGEMENT IN THE SETTING OF A PROFESSIONAL EDUCATION INSTITUTION. p. 6–21, 2015.

ARAÚJO, T. B. DE. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 576.

BRASIL. **Decreto N°7.893, de 8 de abril de 2013** Brasília Presidência da República, , 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7983.htm>

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010)**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **Lançamento do PAC 2, O Brasil vai continuar crescendo**. Brasília: [s.n.].

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014)**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **Composição do PAC**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

BRASIL, C. DOS D. **PLP 12/2003 Projeto de Lei Complementar**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1048851/10>>. Acesso em: 25 nov. 2016a.

BRASIL, C. DOS D. PL 3337 / 2004 Documentos Anexos e Referenciados. . 2013 b, p. 1–20.

BRASIL, C. G. DA U. **Relatório sobre a implementação da Lei nº 12.527: Lei de Acesso à Informação Poder Executivo Federal**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio_3anos_web.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2012a.

BRASIL, M. DA I. N. **REIDI Irrigação**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/reidi-apresentacao>>. Acesso em: 2 nov. 2016b.

BRASIL, M. DO D. I. E C. E. **Margens de Preferência Em Compras Públicas: instrumentos para o Desenvolvimento Tecnológico Sustentável** Secretária de Desenvolvimento da Produção, , 2013c. Disponível em: <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/capacitacao/curso/instrumentos-para-o-desenvolvimento-sustentavel.pdf>>

BRASIL, P. DA R. LEI Nº 11.488, DE 15 DE JUNHO DE 2007. . 2007, p. 14.

BRASIL, P. DA R. LEI COMPLEMENTAR Nº 140, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2011. . 2011 c.

BRASIL, S. F. PROJETO DE LEI DO SENADO nº 52 , de 2013 - LEI DAS AGÊNCIAS REGULADORAS - AGENDA BRASIL. . 2016 a, p. 1–9.

BRASIL, R. F. DO. **Legislação Tributária Aplicável às Novas Normas Contábeis** São Paulo, 2014b. Disponível em: <http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2014/12/Claudia-RFB-Slide-Introducao_1.ppt>

BRASIL, R. F. DO. **O que é o Simples Nacional?** Disponível em: <<https://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Documentos/Pagina.aspx?id=3>>. Acesso em: 3 dez. 2016b.

BRASIL, R. F. DO. **Estatísticas Simples Nacional Quantidade de Optantes, outubro 2016**, 2016c. Disponível em: <<https://www8.receita.fazenda.gov.br/simplesnacional/Arrecadacao/EstatisticasArrecadacao.aspx>>

BURRIER, G. **Ordem e progresso: The Programa de Aceleracao do Crescimento, developmentalism and democracy in Brazil**. [s.l.] The University of New Mexico, 2014.

CETRA, G. O.; OLIVEIRA, M. A. S. Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). **Revista de Economia e Administração (Impresso)**, v. 13, n. 1, p. 5–29, 2014.

CLÈVE, C. M.; FRANZONI, J. Á. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público**, v. 15, n. 79, 2013.

COSTA, O. G. P. O PAC e o Pacto Federativo. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, n. 2, p. 146–173, 2012.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O Planejamento Da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens** Porto Alegre Artmed, , 2007.

DEPORTE, H. F. S. **A Política de Crescimento Econômico do Governo Lula: O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

DOMINGUES, E. P.; MAGALHÃES, A. S.; FARIA, W. R. Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: projeção dos impactos dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Minas Gerais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 1, p. 121–158, 2009.

FECONTESP, F. DOS C. DO E. DE S. P. IFRS A nova realidade de fazer Contabilidade no Brasil. **Revista Fecontesp**, v. 1, n. julho/agosto, p. 7–11, 2014.

FENABER, F. N. DAS E. DE R. **Mercado Ressegurador no Brasil**. Disponível em: <<http://fenaber.org.br/index.php/pt/resseguros/mercado-ressegurador-no-brasil>>. Acesso em: 1 nov. 2016.

FERREIRA, H. **Elaboração de Termo de Referência e Projeto Básico**. Brasília: ENAP Escola Nacional de Administração Pública Diretoria, 2015.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa. Coleção Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GRUMAN, M. Lei de Acesso à Informação: notas e um breve exemplo. **Revista Debates**, v. 6, n. 3, p. 97, 2012.

GUERRA, S. Competência Ambiental à luz da Lei Complementar N.140/2011. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 1, p. 125–140, 2012.

JARDIM, J. M. A Lei de Acesso à Informação Pública: dimensões político-informacionais. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, v. 5, n. 1, p. 20, 2012.

LEITÃO, K. O. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento : um estudo sobre o PAC no estado do Pará. p. 285, 2009.

MACEDO, G. A. T. C. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Natureza, Impactos e Dinâmica Regional**. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia - UFU, 2011.

MACHADO, P. A. L. INOVAÇÕES NA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA : A proteção das florestas. **veredas do Direito**, v. 10, n. 19, p. 11–21, 2013.

MEDEIROS, F. A.; BYGRAVE, L. A. Brazil's Marco Civil da Internet: Does it live up to the hype? **Computer Law and Security Review**, v. 31, n. 1, p. 120–130, 2015.

PADULA, R. C.; SILVA, L. P. DA. Gestão e licenciamento ambiental no Brasil: modelo de gestão focado na qualidade do meio ambiente. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 3,

n. 3, p. 01–15, 2005.

PAES, N. L. Simples Nacional no Brasil: O difícil balanço entre estímulos às pequenas empresas e aos gastos tributários. **Nova Economia**, v. 24, n. 3, p. 541–554, 2014.

PAES, N. L. Reflexos do SIMPLES nacional no emprego e na formalização do mercado de trabalho no Brasil. **Economía, Sociedad y Territorio**, v. XV, n. 49, p. 639–663, 2015.

PAGANOTTI, I. Pressão Virtual e Regulamentação Digital Brasileira: análise comparativa entre o Marco Civil da Internet e a Lei Azeredo. **Revista Eptic Online**, v. 16, n. 2, p. 143–160, 2014.

PEREIRA, A. D. S. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 177–203, 2013.

PORPINO, G.; DE STEFANI, E. O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público. (Portuguese). **The case of PAC Embrapa: requirements for results-based management in the public sector. (English)**, v. 48, n. 2, p. 343–366, 2014.

RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, v. 13, n. 28, p. 129–156, 2011.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. DE; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, p. 1–15, 2009.

SÁ, M. I. DA F. E; MALIN, A. M. B. Lei De Acesso À informação: Um Estudo Comparativo Com Outros Países. **XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação - XIII ENANCIB 2012**, p. 1–17, 2012.

SANTOS, G. S. O. **A ação do Estado brasileiro para o desenvolvimento do Nordeste: limites e possibilidades da recriação da SUDENE**. [s.l.] Universidade Federal da Bahia, 2008.

SILVA, C. L. P. M. DA et al. Tributação e IFRS no Brasil: alterações na legislação do IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e da COFINS, trazidas pela Lei n.12.973/2014. **Revista da Receita Federal: estudos tributários e aduaneiros**, v. 1, n. 1, p. 393–422, 2014.

SIQUEIRA, G. B. DE. **Estudo Crítico sobre a Investiduta, Direitos e garantias dos Diretores nas Agências Reguladoras Federais**. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2013.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia Histórico - SUDAM**. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/index.php/institucional/58-acesso-a-informacao/87-historico-sudam>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

SUDENE, S. DO D. DO N. **CONTRIBUIÇÃO DA SUDENE AO**

DESENVOLVIMENTO DO BRASIL. Disponível em:
<<http://www.sudene.gov.br/sudene>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

SUSEP, S. D. S. P. **2º Relatório de Análise e Acompanhamento Dos Mercados Supervisionados.** Rio de Janeiro: [s.n.].

TAVARES, A. Abertura do mercado brasileiro de resseguros. **Caderno de Seguro**, p. 60–65, 2014.

TERRA BRASIS RESSEGUROS, T. **MERCADO DE RESSEGUROS NO BRASIL Futuro de Desafios: 3º Encontro de Resseguro.** Rio de Janeiro: [s.n.].

TOMASEVICIUS FILHO, E. Marco Civil da Internet: uma lei sem conteúdo normativo. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 86, p. 269–285, 2016.

VERDUM, R. **Integração, usinas hidrelétricas e impactos socioambientais.** Brasília: INESC, 2007.

VORONKOFF, I. O novo sistema brasileiro de defesa da concorrência: estrutura administrativa e análise prévia dos atos de concentração. **Revista de Defesa da Concorrência**, v. 4, n. 12, p. 144–179, 2014.

Artigo 3: Medidas Institucionais e Econômicas do PAC: a recriação da SUDAM e da SUDENE e o desenvolvimento regional

1 Introdução

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) foram criadas em 1959 e 1966, respectivamente, para promover o desenvolvimento industrial do Norte e Nordeste do Brasil (ARAÚJO; SANTOS, 2009). Existiram até 2001 quando foram extintas por problemas organizacionais e institucionais (MOREIRA, 2003), e foram recriadas no ano de 2007 pelo Governo Federal Brasileiro (BRASIL, 2007a, 2007b).

Desde então, ambas as Superintendências atuam como autarquias especiais e vinculadas ao Ministério da Integração Nacional. Dedicam-se ao fomento do desenvolvimento do Nordeste do Brasil e da área da Amazônia Legal, incluindo alguns municípios de Minas Gerais e Espírito Santo, totalizando 2.580 municípios (46,32% dos municípios) do país (SUDAM, 2016a; SUDENE, 2016).

A recriação da Sudam e da Sudene faz parte do pacote de Medidas Institucionais e Econômicas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010). Esta medida está ligada a um dos objetivos pilares do PAC, que é o de minimizar as desigualdades socioeconômicas regionais no país para promover um crescimento acelerado e sustentável ao Brasil.

Os objetivos da Sudam e da Sudene são a promoção do “desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional” (BRASIL, 2007a, 2007b). Para atingir esses objetivos as superintendências de desenvolvimento gerenciam planos de desenvolvimento territorial e sustentável, incentivos fiscais especiais e fundos de financiamentos destinados às empresas que atuam em sua área (SUDAM, 2016a; SUDENE, 2016).

A recriação de ambas as superintendências foi amplamente debatida no cenário nacional, tanto no âmbito acadêmico quanto no âmbito social, durante o período de 2001 a 2007, gerando diversos pontos de vistas e debates. Autores como Araújo (2015); Silva Filho (2009); Silva e Teixeira (2014), consideraram que a recriação foi oportuna e necessária, dado que as regiões ainda necessitam de políticas públicas efetivas para conter a desigualdade regional e avançar m direção ao desenvolvimento sustentável.

Em contraposição, as pesquisas de Pedroza Júnior, Andrade e Bomfim (2011); Santos (2008) e Silva (2009) foram contrárias à recriação das superintendências, considerando que, mesmo antes, em um cenário em que a intervenção Estatal poderia ter tido mais efeito sob este problema, a SUDAM e a SUDENE não foram projetos que conseguiram modificar substancialmente a estrutura de desenvolvimento regional brasileira, assim, consideram que a recriação é desnecessária.

Mesmo diante de toda essa discussão, entre recriar ou não as superintendências, em 2017, a recriação da SUDAM e da SUDENE, como uma das Medidas Institucionais e Econômicas do PAC, completa dez anos (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010).

Em um cenário diferente do que regia na primeira criação, os problemas regionais relacionados ao crescimento econômico, emprego e renda, pobreza extrema e saúde ainda estão presentes nas regiões da SUDAM e da SUDENE (ARAÚJO; SANTOS, 2009; LARA; SIMÕES, 2007; PESSOA; MILANI, 2016).

As pesquisas para recriação das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste tomaram como base o cenário econômico e político à época, que consideravam a série temporal dos indicadores sociais das regiões e do país, e postularam seus posicionamentos, como defensoras ou não.

Agora, após quase uma década de recriação, ainda são necessárias análises dos indicadores sociais dos municípios atendidos pelas superintendências recriadas pelo PAC, para elucidar como essa medida institucional pode ter colaborado para o desenvolvimento econômico sustentável do país.

Assim, esta pesquisa busca contribuir com a literatura sobre a recriação da SUDAM e da SUDENE ao realizar uma análise dos efeitos dessa recriação nos indicadores de desenvolvimento econômico municipal. Com isto, o objetivo deste estudo é identificar se a recriação da SUDAM e da SUDENE contribuiu efetivamente para melhoria nos indicadores de desenvolvimento econômico nos municípios de atuação das superintendências, buscando averiguar o nível de adequação das referidas Superintendências.

Neste contexto, analisa-se se, após a recriação da Sudam e da Sudene, os municípios contemplados tiveram alterações no desenvolvimento, capazes de diminuir a desigualdade regional ou capazes de alterar estruturalmente seus indicadores sociais,

conforme objetivo do PAC, avalia-se assim se o PAC foi efetivo em suas ações e Medidas Institucionais e Econômicas.

2 O Desenvolvimento Regional: conceito histórico e as bases para a Sudam e a Sudene

2.1 Políticas de Desenvolvimento Regional: América Latina e Brasil

As desigualdades regionais nos territórios dos países industrializados foram acentuadas após a Recessão de 1929, dando início aos processos de formulação de políticas públicas de redução das desigualdades regionais. Políticas que agrupavam políticas industriais e planos de desenvolvimento regional, contendo além de diretrizes, linhas de crédito e incentivos fiscais, foram formuladas por vários países (DINIZ, 2009).

Dentre as políticas da época, Diniz (2009) destaca a da União Soviética com seu Plano de Eletrificação Nacional (1925); a dos Estados Unidos da América com o plano de desenvolvimento de seis dos seus estados, o *Tennessee Vale Authority – TVA* (1933); a da Inglaterra com a Comissão de Barlow (1937-1940) e da Itália com a política de industrialização para o sul, *Cassa del Mezzogiorno* (1950).

Assim como na Europa e na América do Norte, no final da década de 1940, os estudos da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), publicados, na maioria das vezes pelo pesquisador argentino Raúl Prebisch, apontavam características e soluções teóricas para os problemas de desenvolvimento da América Latina (MONTENEGRO et al., 2012).

Esses estudos, bem como outros da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), se destacaram por seu arcabouço teórico embasado na realidade específica dos países latino-americanos, e não por incorporar, mesmo que de forma adaptada, teorias criadas em países desenvolvidos, que não levavam em consideração as particularidades existentes (COLISTETE, 2001; MONTENEGRO et al., 2012).

Segundo Prebisch (1949), os países da América Latina estavam com seu desenvolvimento comprometido em virtude da sua alta dependência comercial de países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América (EUA) e os países europeus.

Como os países latino-americanos exportavam, sobretudo, produtos agrícolas e de baixo valor agregado, e importavam desses mesmos parceiros comerciais, bens de capital e tecnologia, o seu crescimento se comprometia na medida em que era necessário um

maior esforço produtivo para aquisição dos produtos que não produziam internamente (PREBISCH, 1949).

De acordo com Colistete (2001), teoricamente essa é uma caracterização chamada de dependência centro-periferia, em que países desenvolvidos, ou de centro, em termos econômicos, dominavam as relações comerciais com países subdesenvolvidos, ou periféricos.

Então, o ideal seria que a industrialização e diversificação da matriz produtiva da América latina fossem intensificadas, fazendo com que esses países diminuíssem sua dependência dos países desenvolvidos. Além disso, a industrialização aumentaria a renda nacional, pela geração de empregos em massa em um setor mais produtivo que a agricultura, melhorando a renda da classe trabalhadora das atividades agrícolas que migrariam para a indústria (PREBISCH, 1949).

Essa migração de mão-de-obra da agricultura para a indústria era esperada como benéfica, na mesma medida que a industrialização acontecesse junto ao incentivo ao progresso técnico nesses países. Inclusive porque o próprio progresso técnico poderia ser entendido como fator de aumento da discrepância entre as nações, já que “o ritmo de incorporação do progresso técnico e o aumento de produtividade seriam significativamente maiores nas economias industriais (centro) do que nas economias especializadas em produtos primários (periferia)” (COLISTETE, 2001, p. 23).

Em suma, Prebisch (1949) abordou que o progresso técnico, presente nos países de centro, era crucial para a distribuição de renda mais adequada, pois ele supriria a demanda de trabalhadores em atividades pouco produtivas em todos os setores, inclusive agricultura, e criariam novas funções nas indústrias, nas quais os trabalhadores seriam melhor remunerados. Assim, países de periferia iniciariam uma melhor distribuição de renda e aumento da renda per capita por intermédio da industrialização e do progresso técnico (PREBISCH, 1949).

Essa estrutura teórica do subdesenvolvimento da América Latina legitimou políticas econômicas em países latino-americanos à época, inclusive no Brasil. Contemporâneo à Raul Prebisch, Celso Furtado, um economista brasileiro, “percebeu que poderia aplicar o método daquele para interpretar o caso da economia interna brasileira, que mostrava uma disparidade grande entre as regiões Centro-Sul e Nordeste” (MONTENEGRO et al., 2012, p. 5).

Dessa forma, no fim da década de 1950 o relatório do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), dirigido por Furtado, apontou alguns problemas que deveriam ser corrigidos o quanto antes no Nordeste brasileiro. Dentre esses, destacavam-se a má distribuição de renda com acentuada concentração de pessoas com baixa renda; e a pouca diversificação de produtos comercializados com as demais regiões, sobretudo, produtos primários, a baixos preços de mercado, que tornavam o comércio desigual com o Centro-Sul do país (ARAÚJO; SANTOS, 2009; CARVALHO, 2011; GTDN, 1997).

As sugestões do GTDN para o Brasil eram semelhantes às de Prebisch (1949) para a América Latina, uma vez que apontava a relação de dependência entre o Nordeste e o Centro-Sul brasileiro, que são as mesmas características outrora definidas como centro-periferia para países da América Latina e os Estados Unidos da América.

Assim, como solução ideal para o problema do subdesenvolvimento e do baixo crescimento no Nordeste brasileiro, o GTDN sugeria que o processo de industrialização fosse prioridade do governo (GDTN, 1997).

O relatório do GTDN indicou uma política industrial para reduzir as disparidades do nível de crescimento no país. Nessa política, considerava-se crucial que fossem tomadas medidas para aumentar as ofertas de emprego e fortalecer uma classe dirigente diferente da então dominante (oligarquia) e que essa buscasse o desenvolvimento industrial e a diversificação produtiva regional (GDTN, 1997).

Araújo e Santos (2009) relatam que o ambiente brasileiro no fim da década de 1950 estava marcado por fortes apontamentos de necessidade de intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento do Nordeste do país. Nessa época, o clima nacional era influenciado por: a) concentração de industrialização na região Centro-Sul (altos investimentos estrangeiros que aconteciam especialmente em São Paulo e do O Plano de Metas, do governo de Juscelino Kubistchek, em Brasília); b) término da Revolução Cubana, quando os Estados Unidos da América transferiram a compra de açúcar de Cuba para produtores do nordeste do Brasil; c) forte tensão social advinda da grande seca de 1958 a 1959 que assolou o semiárido brasileiro; d) o aumento do desemprego urbano no nordeste, por consequência do avanço da concorrência entre as regiões brasileiras na indústria têxtil, quando o Centro-Sul, detentor de melhores parques industriais e menores preços de mercado, passou a ser mais acessível devido à nova rodovia Rio-Bahia.

Em virtude desse cenário e com as sugestões do relatório do GTDN, de acordo com Gumiero (2014) e Araújo e Santos (2009), foi criada e institucionalizada a SUDENE, que passou a centralizar o processo de financiamento e incentivos da industrialização do Nordeste a partir de 1959.

2.2 Primeira SUDENE e SUDAM, da criação à extinção

Com base na teoria cepalina do subdesenvolvimento, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi criada em 1959 a partir dos estudos de Celso Furtado, sobre as desigualdades regionais brasileiras, em conformidade com as defesas da CEPAL sobre o subdesenvolvimento na América Latina. Nesses estudos, a sugestão do autor era que as diferenças encontradas, entre os graus de desenvolvimento presente nas regiões brasileiras, poderiam ser corrigidas pela intervenção do Estado, por meio de uma política pública de industrialização (ARAÚJO, 2015).

Com base nisso, a SUDENE tinha o foco de fomentar a industrialização do Nordeste, incentivando inclusive a produção de bens de capital na região. Com essa visão, foram incentivados Complexos Industriais e a produção de bens intermediários (borracha, plásticos, química etc.), em grande parte financiados pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), cujos financiamentos foram direcionados, na maioria das vezes, para grandes empresas (CARVALHO, 2011).

A finalidade da Sudene era estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste, bem como gerir e executar projetos com este fim. A área de atuação limitava-se aos estados do nordeste brasileiro (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia), e aos municípios do Polígono das Secas em Minas Gerais (BRASIL, 1959).

Com objetivos semelhantes, em 1953, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), para industrializar a Amazônia, e promover a substituição regional de importações. Problemas de gestão que comprometiam os objetivos gerais da instituição, incluindo impasses quanto à industrialização do Sudeste, levaram à extinção da SPVEA em 1966. A extinção dessa instituição foi a base para a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) no mesmo ano, a cargo do governo federal (MARQUES, 2013; PRATES; BACHA, 2011).

A SUDAM passa a ter a finalidade de “coordenar a ação federal na Amazônia, sendo, dessa forma, a principal encarregada da elaboração e execução do Plano de

Valorização” (SILVA, 2005, p. 5). O objetivo do Plano de Valorização Econômica da Amazônia era promover o desenvolvimento econômico e autossustentável e o bem-estar social da região amazônica, integrando-a à economia nacional. A área legal da Amazônia inclui os estados do Acre, Pará, Amazonas, Amapá, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, e municípios do Estado do Maranhão a oeste do meridiano de 44° (BRASIL, 1966).

As atuações da SUDAM e da SUDENE nas décadas seguintes foram, em partes, semelhantes, já que seus objetivos eram o desenvolvimento sustentável das regiões brasileiras consideradas mais necessitadas no momento (LEITÃO, 2009; MOREIRA, 2003).

Brasileiro (2002) comenta que as ações da SUDAM concentraram-se em administrar o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), cuja principal função era apoiar financeiramente as empresas que atuassem na região da Amazônia Legal. Assim, a SUDAM tinha como propósito “definir prioridades, analisar e aprovar os projetos, autorizar a liberação de recursos e acompanhar e fiscalizar os empreendimentos beneficiados com os incentivos fiscais” (BRASILEIRO, 2002, p. 7).

As críticas ao trabalho da SUDAM indicam que a maioria dos projetos aprovados concentrara-se nos estados do Pará e do Mato Grosso, e que os estados de Roraima, Acre e Amapá ficaram praticamente esquecidos em relação aos investimentos aportados pelo FINAM. Além disso, os empreendimentos foram, em sua maioria, na área agropecuária e com baixa geração de emprego, não sendo motivadores do desenvolvimento regional sustentável (BRASILEIRO, 2002)

A atuação da SUDENE se destacou no período de 1960 a 1964, com a aprovação de quase 800 projetos de incentivos aprovados para empresas que desejavam iniciar ou expandir seus trabalhos no nordeste do país (SILVA FILHO, 2009).

Carvalho (2011) relata que as grandes empresas beneficiadas pelos financiamentos e incentivos fiscais do Nordeste conseguiram aumentar a produtividade e a absorção de tecnologia, bem como seus lucros, embora isso não tenha tido efeito substancial sobre as desigualdades regionais e de distribuição de renda na região.

No primeiro ano, 1960, a maioria desses incentivos (85%) estava relacionada à importação de equipamentos industriais que não eram produzidos no Brasil. No segundo ano, 1961, os incentivos concentraram-se na redução de impostos sobre a renda gerada, em que empresas poderiam reduzir em até 50% o imposto de renda de acordo com a atuação exercida no território contemplado. Já no ano de 1963 e 1964 a maior parte dos

projetos estava relacionada aos financiamentos concedidos pelo Banco do Brasil e pelo Banco do Nordeste do Brasil. Com esses incentivos fiscais, a gama de empresas beneficiadas aumentou, bem como o incentivo pela produção no nordeste (ARAÚJO, 2015).

Após 1964, a SUDENE deixou de ser uma autarquia especial diretamente ligada à Presidência da República, e foi integrada ao Ministério Extraordinário para a Cooperação dos Organismos Regionais (MECOR), que originou o Ministério do Interior (MINTER). Essa modificação de patamar foi acompanhada pelo enfraquecimento de seu poder e por cortes orçamentários, que enfraqueceram a instituição e minaram seu poder de atuação junto ao Nordeste (COLOMBO, 2014; SILVA FILHO, 2009).

Nos anos entre 1964 e 2001, tanto a SUDENE quanto a SUDAM foram reformuladas e restringiram suas atividades ao gerenciamento dos sistemas de incentivos fiscais do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e do Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), que financiavam as novas instalações empresariais ou as ampliações nos territórios de atuação. (MOREIRA, 2003).

As atividades das superintendências continuaram restritas a esse gerenciamento até que, em 2001, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, aprovou a Medida Provisória nº 2.145 de 2001 que anunciava o fim das duas instituições. O motivo, considerado à época, estava ligado aos escândalos de corrupções nas instituições, embora, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) não tenha chegado à conclusão de que a extinção fosse necessária, mas que ações corretivas deveriam ser adotadas. (ARAÚJO, 2015; COLOMBO, 2014; SILVA FILHO, 2009)

Para Moreira (2003), foram os problemas organizacionais e institucionais que viabilizaram a corrupção e colocaram em questionamento eficácia das políticas de desenvolvimento regional utilizadas para redução das desigualdades regionais brasileiras.

Em 2001, com a extinção da SUDAM e da SUDENE, foram extintos o FINOR e o FINAM, e criados os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE). Esses novos fundos foram geridos pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), autarquias vinculadas ao Ministério da Integração Nacional. Porém, o processo de transição das atividades de uma instituição para a outra foi prejudicial para a continuidade dos projetos que recebiam recursos, dada a demora na efetivação de sua implantação, aumentando os prejuízos acumulados ao desenvolvimento dessas regiões (MOREIRA, 2003).

Além disso, a promoção do desenvolvimento pelas novas agências também ficou comprometida pela falta de autonomia das instituições, que foram restritas às atividades técnicas, excluindo até mesmo a gestão dos Incentivos Fiscais e Financeiros, que foram direcionados ao Ministério da Integração Nacional (SILVA FILHO, 2009).

2.3 Reflexões sobre a necessidade de recriação da SUDENE e da SUDAM

Silva Filho (2009) comenta que, a partir de 2001, o cenário de políticas de desenvolvimento regional se tornou desarticulado no Norte e Nordeste do país, fazendo com que cada estado e/ou organizações fossem responsáveis por suas próprias medidas de desenvolvimento, tanto no âmbito político, quanto técnico e institucional. Então, ainda de acordo com o autor, projetos como o Projeto de Transposição do Rio São Francisco e o da Ferrovia Transnordestina foram prejudicados pela não existência de uma instituição de planejamento regional que representasse a região, o poder político, a área técnica e a sociedade civil como um todo, ficando à mercê de conflitos de poder político.

Para Leitão (2009), Silva Filho (2009) e Silva (2009) essa fragilidade do processo de planejamento regional foi enfatizada, pelos atores representantes da sociedade dessas regiões⁹, como uma demanda à próxima campanha presidencial.

Assim, o Governo Federal se engajou na proposta de promover a recriação dos órgãos que haviam sido extintos em 2001, considerando que as agências (ADA e ADENE) eram ineficazes para o problema e que as novas superintendências seriam “administrativamente dotadas de organização e recursos suficientes para [...] promover a necessária aceleração do processo de incorporação das Regiões” (SUDENE, 2016).

O processo de pesquisa iniciou-se com grupos de trabalho para recriação dos órgãos ainda em 2003, mas somente no dia 3 de Janeiro de 2007 as Leis Complementares de nº 124 e 125 foram aprovadas recriando a SUDAM e a SUDENE.

A despeito da visão de Silva Filho (2009), de que a recriação das superintendências seria importante para integrar as ações, estudos e projetos de desenvolvimento de todos os estados das regiões Norte e Nordeste, há autores que a criticaram. As críticas caem da recriação das superintendências tal como escopo anterior, que não foram capazes de solucionar os problemas propostos.

⁹ Atores que se manifestaram a favor da recriação da SUDENE: Associação dos Servidores da SUDENE; Sindicato dos Servidores Públicos; Associações Comerciais do Nordeste; Federações das Indústrias; Centro de Estudos do Nordeste (CENOR); Movimento Acorda Nordeste (MANO) e Instituto Nacional de Administração para o Desenvolvimento (INAD) (FILHO, 2010).

Considerando a análise dos dados do Produto Interno Bruto (PIB) das regiões do país, no período anterior, durante e após a SUDENE, Pedroza Júnior, Andrade e Bomfim (2011) consideram que a recriação da SUDENE seria desnecessária. A conclusão é advinda do fato de que a participação do Nordeste no cenário de produção nacional não obteve avanço com a existência dessa superintendência. Os autores enfatizam que a recriação da SUDENE, “com a mera função de administrar fundos para o desenvolvimento, portanto, é incorrer em erro e desperdício de dinheiro público” (PEDROZA JÚNIOR; ANDRADE; BONFIM, 2011, p. 830).

De forma análoga, Santos (2008) conclui que a recriação da SUDENE nos anos 2000 propõe um espaço de atuação ainda mais restrito que em sua primeira versão, e que possivelmente ela não terá condições de contribuir para a evolução econômica adequada do Nordeste. Leitão (2009) comenta que a recriação da SUDAM, pelo menos nos dois primeiros anos, não foi responsável por uma mudança no padrão de serviços da ADA, já que suas restrições orçamentárias continuaram as mesmas em relação ao financiamento do desenvolvimento. Enfaticamente, Silva (2009) adverte que a SUDENE ficaria deslocada no cenário dos anos 2000, dado que o mercado exerce grande pressão sobre o Estado na busca de incentivos fiscais, dificultando as ações adequadas ao desenvolvimento.

De forma crítica, porém não isolada ao caso do Norte e Nordeste, Silva e Teixeira (2014), considerando a trajetória do país, apresentam que houve uma inflexão do crescimento econômico brasileiro no período após a atuação da SUDENE, mas que a política regional e o planejamento foram retomados após 2000, possibilitando uma mudança leve nessa trajetória. Silva e Teixeira (2014) também alegam que as políticas regionais possibilitaram uma desconcentração de produção e de renda, beneficiando a região Nordeste do país, que teve crescimento acima da média nacional e queda do índice de desigualdade de renda.

Mesmo assim, os autores consideram que essa mudança de “desempenho não garante o crescimento e desenvolvimento do Nordeste de forma sustentável para os próximos anos” (SILVA; TEIXEIRA, 2014, p. 131). Essa consideração os leva a recomendar que políticas públicas como a proposta da SUDENE, que visem o desenvolvimento sustentável, embasado em eficiência competitiva e redução das disparidades sociais, continuem sendo propostas do governo federal (SILVA; TEIXEIRA, 2014).

Ademais, cabem as considerações realizadas por Lara e Simões (2007) e Pessoa e Milani (2016), de que mesmo com a trajetória de crescimento do Nordeste tendo sido modificada nos anos 2000, ainda há problemas que resistiram às mudanças, e que esses velhos desafios (redução de pobreza extrema, aumento de emprego e renda, melhorias em saúde) ainda estão presentes para a nova SUDENE.

2.4 O Desenvolvimento Endógeno e a nova SUDENE

Na década de 1990, ainda existindo a SUDENE e a SUDAM como superintendências incumbidas do fomento do desenvolvimento de suas regiões no Brasil, iniciou-se uma mudança no paradigma de desenvolvimento regional. Essa mudança alterou a visão de que as ações deveriam ser voltadas à industrialização, e atribuiu valor à lógica do desenvolvimento local sustentável. Aos países em desenvolvimento, as diretrizes do Banco Mundial indicavam a necessidade de combater a pobreza e estimular as atividades locais para o desenvolvimento (CARVALHO, 2011).

Sob essa ótica, que trata da Teoria do Desenvolvimento Endógeno, o desenvolvimento, deve ser estimulado não pela industrialização e sim pela potencialização das forças locais. Com isso, as políticas públicas direcionariam recursos para fortalecimento das estruturas internas de uma região, capital humano, conhecimento e pesquisas específicas à região, com o objetivo de criar condições econômicas para o desenvolvimento sustentável de novas produções (FARIAS; ARAÚJO, 2010).

A complementação de Carvalho (2011) é que o desenvolvimento regional endógeno prioriza a ampliação da capacidade de agregar valor à produção e reter o lucro gerado pela economia local. Dessa forma, aconteceria o aumento das ofertas de emprego, do produto interno bruto e da renda da região.

Ao analisar os planos nacionais federais do Brasil, no período de 1990 a 2003, Senra (2010) conclui que a modificação das políticas regionais, que aconteceu nos países da América Latina e no Caribe, passando a direcionar ações governamentais para desenvolvimento econômico local e territorial, também aconteceu no Brasil a partir de 1990. As diretrizes do Banco Mundial e as concepções da Teoria do Desenvolvimento Endógeno foram adotadas pela SUDENE e pela SUDAM, alterando, pelo menos no plano teórico, algumas de suas ações em prol do planejamento regional.

De acordo com Gumiero (2014) a recriação da SUDENE, aliada à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) de 2003, passou a incorporar “medidas que dinamizem a produtividade e inclusão social dessa região” (GUMIERO, 2014, p. 5).

Carvalho (2011) defende que a SUDENE e a SUDAM passaram a estar comprometidas com o fortalecimento e a melhoria da qualidade das estruturas internas já existentes, melhorando o ambiente de investimentos para atração do capital privado de forma sustentável, valorizando assim os fatores endógenos do desenvolvimento. A autora comenta que a ação da SUDENE com esse foco iniciou-se com o Programa Regional de Desenvolvimento Local e Sustentável, que, realizado em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), estimulava a geração de renda e trabalho com políticas de desenvolvimento local.

Em consonância com as concepções do desenvolvimento endógeno, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, apresentada em 2003, continha ações de políticas sociais, como o Programa Fome Zero e de desenvolvimento regional como Plano Amazônia Sustentável (PAS) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PNDE), cuja “estratégia recomenda aumentar a competitividade da economia regional, inclusão social, por meio da redução de desigualdades, pobreza e sustentabilidade do meio ambiente” (GUMIERO, 2014, p. 20).

As Políticas Públicas do Governo Federal do Brasil, incluindo a criação do Programa de Aceleração do Crescimento e seus subprogramas, como “Luz para Todos”, “Minha Casa, Minha Vida”, “Mais Saúde – Direito de Todos”, e a recriação da SUDAM e da SUDENE em 2007, passaram a ser embasadas em soluções propostas para o desenvolvimento sustentável. (GUMIERO, 2014; SENRA, 2010).

Essa constatação pode ser verificada nos principais projetos da nova SUDENE (2017), listados na Tabela 1.

Tabela 1: Projetos da nova Sudene.

PROGRAMA	AÇÃO
2029 - Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária	4640 - Capacitação de Recursos Humanos para a Competitividade.
	8689 - Elaboração e Implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico.
	8902 - Promoção de investimentos em infraestrutura econômica
	8917 - Fortalecimento das Administrações Locais.
	8918 - Ampliação e Fortalecimento das Estruturas Produtivas.
	20N7 - Provimento de Infraestrutura Produtiva para Arranjos Produtivos locais.
2040 - Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	20N9 - Apoio ao Associativismo e Cooperativismo
	8172 - Coordenação e Fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa Civil.
	8424 - Gerenciamento Riscos e Desastres Área de Influência da SUDENE.

Fonte: SUDENE (2017).

Ao analisar os programas listados, o que se percebe é que a nova fase da SUDENE tem como pauta o fomento de fatores endógenos ao desenvolvimento da região Nordeste, incluindo programas de capacitação do capital humano, de fortalecimento de produção local, apoio ao associativismo e cooperativismo, e ao meio ambiente.

A promoção de investimentos em infraestrutura econômica, como resqúicio do forte apoio à industrialização, não deixou de existir, até mesmo porque, a nova conduta teórica não elimina essa fonte de desenvolvimento, mas a coloca em segundo plano, junto ao fortalecimento dos fatores endógenos.

Com essa variedade de projetos em frentes de desenvolvimento é possível perceber a guinada teórica que Senra (2010) e Carvalho (2011) indicavam como presente nas políticas públicas de desenvolvimento brasileiro. A esperança dos autores com essa modificação teórica é que ela seja realmente mais adequada à realidade do Brasil, e que seus efeitos afetem positivamente o desenvolvimento regional, para que a nova SUDENE não seja avaliada como Barros (2013) avaliou o seu primeiro período de existência, como uma política pública que não surtiu efeito no desenvolvimento do Nordeste em relação ao resto do país, e se surtiu foi ínfimo, suficiente para não gerar uma quebra estrutural ao PIB per capita da região.

2.5 Nova SUDENE e nova SUDAM, finalidade e atuação

Recriadas como autarquias especiais, administrativa e financeiramente autônomas, que integram o Ministério da Integração Nacional, a nova SUDAM e a nova SUDENE visam a promoção do desenvolvimento sustentável na região Norte e Nordeste, com base na integração da produção das regiões diante da economia nacional e internacional, e redução das desigualdades regionais (LC/124 e LC/125).

A atuação da SUDAM (2016b) contempla:

- Planos regionais de desenvolvimento plurianuais e anuais, articulados com os planos federais, estaduais e locais; que englobam: i) Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA); ii) Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago do Marajó; iii) Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu e ix) Etanol Social da Amazônia

- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO);
- Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA);
- Administração de Programas de Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros, na forma da Lei e da Constituição Federal;

De forma congênere, a SUDENE (2016) adota os seguintes instrumentos de ação:

- Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE);
- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE);
- Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE).
- Administração dos Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros regionais.

Em suma, os Planos Regionais de Desenvolvimento são os norteadores para o processo de gestão e execução dos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento, bem como para a administração dos incentivos fiscais. Nesses planos, são estabelecidas as diretrizes para que os objetivos das superintendências sejam alcançados.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE) são operados pelo Banco da Amazônia e pelo Banco do Nordeste sob gerenciamento da SUDAM e da SUDENE e são responsáveis por conceder financiamentos em condições especiais às empresas que atuem em território contemplado e que suas atividades contribuam ao desenvolvimento regional, gerando empregos e melhor distribuição de renda (SUDENE, 2016).

Os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE) asseguram os recursos financeiros para financiamento dos projetos privados para desenvolvimento das regiões, tanto em infraestrutura, quanto em inovação tecnológica ou outro setor que seja considerado pertinente para a produtividade da região, conforme estudos técnicos da SUDAM e da SUDENE. Os empreendimentos que são financiados pelos fundos de desenvolvimento tendem a gerar empregos e renda, bem como aumentar a arrecadação de impostos nas regiões (SUDAM, 2016c).

Os Incentivos e Benefícios Fiscais concedidos às atividades produtivas e empresariais no território de atuação da SUDAM e da SUDENE são a redução do Imposto de Renda (Redução Fixa de 75%, Isenção no Programa de Inclusão Digital e Reinvestimento de 30% do IRPJ) e a Depreciação Acelerada Incentivada (SUDAM, 2016d; SUDENE, 2015).

Os resultados dessa ação na SUDAM apontam que no período de 2007 a 2014 o montante total de incentivos concedidos foi de R\$ 17,8 bilhões, distribuídos em 1758 incentivos que beneficiaram 548 empresas de 107 cidades da Amazônia Legal. A maior parte dos incentivos concentrou-se no estado do Amazonas, e em setores de Alimentos e bebidas e Eletroeletrônicos e Veículos. Esses incentivos também foram importantes para que essas empresas mantivessem ativos 158.885 vagas de emprego (SUDAM, 2016d).

Na SUDENE, no ano de 2014, foram concedidos 324 pleitos de incentivos fiscais e em 2013 foram 298 pleitos, a maioria concentrada em Redução de 75% do Imposto de Renda. Esses incentivos fiscais foram responsáveis por uma Renúncia Fiscal, considerada como incentivo ao setor produtivo, de cerca de R\$ 10 bilhões, que fomentaram investimentos de R\$ 60 bilhões na região, incentivando também a criação de cerca de 44 mil vagas de empregos. A maior parte dos investimentos foi em Infraestrutura de Energia e Transporte de Gás, nos estados da Bahia, Maranhão e Pernambuco (SUDENE, 2015).

Embora sejam elevados esses valores apresentados pela Sudene (2015), Pessoa e Milani (2016) observam que o desempenho dos Fundos de Financiamento e dos Incentivos Fiscais da região Norte e Nordeste estão aquém dos seus Planos de Desenvolvimento, principalmente porque esses instrumentos de ação da SUDAM e da SUDENE têm baixa capacidade de influenciar a localização e os setores em que os investimentos acontecem.

3 Metodologia

3.1 Natureza e fonte dos dados

Para conhecer o efeito da recriação da SUDAM e da SUDENE nos os indicadores de desenvolvimento econômico dos municípios das regiões Norte e Nordeste que estão sob sua área de atuação, essa pesquisa tem como base dados e metodologia quantitativa.

Os dados utilizados são secundários, coletados nas fontes descritas na Tabela 2. Como proxies de desenvolvimento econômico foram adotados o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), em suas versões: Geral, da Saúde, da Educação e de Emprego e Renda. Esse índice foi o adotado porque mede o desenvolvimento municipal anualmente desde 2005, assim, esse índice pode ser utilizado para acompanhamento de impactos de políticas públicas municipais, sendo utilizado como ferramenta de gestão pública (BRITO, NASCIMENTO e LIMA, 2011).

Estes dados estão organizados em dois painéis distintos, com as mesmas variáveis (Tabela 2), ambos para o período de 2005 a 2014, que é a série histórica disponível para os indicadores de desenvolvimento municipal utilizados. Há dados faltosos em algumas variáveis para alguns municípios ou para algum ano, conforme disponibilizado pela fonte de cada variável, o que torna os painéis desbalanceados. A distinção entre eles é que um contém 5.477 municípios brasileiros e o outro apenas os 2.580 municípios que pertencem à SUDAM e/ou à SUDENE. Assim, na Tabela 2 apresentam-se as variáveis, conceitos, referências, expectativas e fontes dos dados utilizados.

Tabela 2: Variáveis utilizadas nas equações propostas.

Variáveis Dependentes					
Nome	Unidad e de Medida	Conceito	Referências	Sinal esperado (quando defasada)	Fonte
IFDM Geral	0 a 1	Índice FIRJAN de desenvolvimento humano municipal, que considera as dimensões Saúde, Educação, Emprego e Renda e Vulnerabilidade Social em quatro níveis de desenvolvimento: alto, moderado, regular e baixo. Valores variam de 0 a 1.	Brito, Nascimento e Lima (2011); Massardi (2014)	+	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN)
IFDM Educação	0 a 1	Dimensão Educação do Índice Firjan. Valores variam de 0 a 1.		+	
IFDM Saúde	0 a 1	Dimensão Saúde do Índice Firjan. Valores variam de 0 a 1.		+	
IFDM Emprego e Renda	0 a 1	Dimensão Emprego e Renda do Índice Firjan. Valores variam de 0 a 1.		+	
Variáveis Explicativas					
Nome	Unidad e de Medida	Conceito	Referências	Sinal esperado	Fonte
SUDAM	0 ou 1	Variável binária; 1 atribuído aos municípios da SUDAM	Variáveis de interesse	+	Ministério da Integração (2016)
SUDENE	0 ou 1	Variável binária; 1 atribuído aos municípios da SUDENE		+	
PIB per capita	Reais	Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações. R\$ de 2010.	Brunozi Jr et al (2011)	+	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
Coleta de Lixo	n°	Número de famílias atendidas pela Estratégia de Saúde da Família, antigo PSF, pelo	Brunozi Jr et al (2011)	+	DATASUS/SUS

		serviço público de coleta seletiva		
Atendimento PSF	n°	Número de pessoas totais atendidas pelo Programa de Saúde da Família, como mecanismo de atenção primária, com pequenos atendimentos médicos mas com prioridades na prevenção da saúde pública		+
Número de Médicos	n°	Número de médicos registrados no município		+
Anos por turma	n°	Razão do número de alunos matriculados no ensino fundamental pelo número de turmas disponíveis para o ensino fundamental multiplicado por 100		-
Distorção Educação	n°	Razão do número de alunos matriculados no ensino fundamental com idade superior à idade regular da série pelo número total de alunos matriculados no ensino fundamental multiplicado por 100	Albernaz, Ferreira e Franco (2002)	EDUCAC ENSO/IN EP/MEC -
Estabelecimentos <50	n°	Número de estabelecimentos que empregam menos de 50 trabalhadores registrados no Ministério de Trabalho, emprego e previdência social		+
Estabelecimentos >500	n°	Número de estabelecimentos que empregam acima de 500 trabalhadores Ministério de Trabalho, emprego e previdência social		+
Saldo de Empregos	n°	Saldo de emprego registrado no Ministério de Trabalho, emprego e previdência social, calculado pela diferença do número de contratação pelo número de demissão no ano corrente	Crespo e Gurovitz (2002)	RAIS/CA GED - MTE +
Superior /Total	n°	Razão do Número de vínculos de trabalhos cuja qualificação profissional consiste no ensino superior completo pelo número total de vínculos de trabalho, registrado no Ministério de Trabalho, emprego e previdência social		+
Despesas com Saúde e Saneamento	Reais	Somatório das despesas municipais com Assistência Social, Saúde, Saneamento e Habitação.	Brunozi Jr et al (2011);	+
Despesas com Educação e Esporte	Reais	Somatório das despesas municipais com Educação, Cultura, Deporto e Lazer	Massardi (2014)	FINBRA/STN +
Despesas com Setor Produtivo	Reais	Somatório das despesas municipais com Agricultura,		+

		Organização Agrária, Indústria e Comércio e Serviços	
Despesas com Ciência e Tecnologia	Reais	Somatório das despesas municipais com Desenvolvimento e Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	+
Despesas com Trabalho	Reais	Somatório das despesas municipais com Proteção e Benefício ao Trabalhador, Empregabilidade e Fomento ao trabalho	+

Fonte: Dados da pesquisa.

3.2 Procedimentos de tratamento dos dados

Os dados foram analisados após tratamento estatístico de um modelo de regressão com dados em painel, com dados dos 5477 municípios nos 10 anos de estudo. Essa forma de organizar os dados torna a análise mais segura que quando analisada em um só ano, pois considera que existe uma dinâmica própria de mudança nas variáveis, logo, ao considerar essa heterogeneidade existente a análise gera menor variação de erro, com resíduos constantes e menos enviesados, que expressem com maior fidelidade os dados (CAMERON; TRIVEDI, 2005).

Considerando como variáveis dependentes as quatro dimensões do IFDM (Geral, Educação, Saúde, Emprego e Renda), e como variável de interesse do estudo a participação ou não dos municípios na SUDAM e/ou na SUDENE, as equações de estudo foram:

$$IFDMGeral_{it} = \alpha_i + \beta_1 IFMDGeral_{t-1} + \beta_2 SUDAM_{it} + \beta_3 SUDENE_{it} + \delta_n \sum_{i=1}^n \ln X_{it} + \mu_{it}$$

(1)

$$IFMDEducação_{it} = \alpha_i + \beta_1 IFMDEducação_{t-1} + \beta_2 SUDAM_{it} + \beta_3 SUDENE_{it} + \delta_n \sum_{i=1}^n \ln X_{it} + \mu_{it}$$

(2)

$$IFMDSaúde_{it} = \alpha_i + \beta_1 IFMDSaúde_{t-1} + \beta_2 SUDAM_{it} + \beta_3 SUDENE_{it} + \delta_n \sum_{i=1}^n \ln X_{it} + \mu_{it}$$

(3)

$$IFMDEmprego e Renda_{it} = \alpha_i + \beta_1 IFMDEmprego e Renda_{t-1} + \beta_2 SUDAM_{it} + \beta_3 SUDENE_{it} + \delta_n \sum_{i=1}^n \ln X_{it} + \mu_{it}$$

(4)

em que:

$IFDMGeral_{it}$ é o IFDM Geral cada município i no período t ;

$IFDMEducação_{it}$ é o IFDM em sua dimensão Educação cada município i no período t ;
 $IFDMSaúde_{it}$ é o IFDM em sua dimensão Saúde cada município i no período t ;
 $IFDMEmpregoRenda_{it}$ é o IFDM em sua dimensão Emprego e Renda cada município i no período t ;

α_i trata dos efeitos fixos para todos os municípios em todos os períodos de estudo;

$SUDAM$ é a variável binária da SUDAM para todos os municípios de sua atuação;

$SUDENE$ é a variável binária da SUDENE para todos os municípios de sua atuação;

$\ln X_{it}$ é um vetor de variáveis contemporâneas utilizadas como influentes no crescimento e no desenvolvimento econômico dos municípios, contemplado pelas variáveis da Tabela 2.

β 's e δ 's são os coeficientes estimados para cada variável explicativa em estudo;

μ_{it} é o termo de erro composto.

Algumas variáveis explicativas utilizadas nas regressões propostas apresentam endogeneidade teórica por simultaneidade, como por exemplo o PIB e seu efeito no IFDM Geral, pois, embora o crescimento influencie o desenvolvimento, o contrário também é verdadeiro. Além disso, as variáveis omitidas nessa regressão, cujos efeitos estão incorporados ao termo de erro, fazem com que variáveis explicativas utilizadas estejam correlacionadas ao termo de erro composto (WOOLDRIDGE, 2011).

A endogeneidade presente nas variáveis torna o Método dos Mínimos Quadrados (MQO) inadequado, pois o MQO considera que todas as variáveis do modelo são exógenas. Assim, o adequado é utilizar o Método dos Momentos Generalizados (GMM), que considera os valores defasados da variável dependente como uma variável explicativa, mas que corrige o erro padrão das estimativas (CAMERON; TRIVEDI, 2009).

Por se tratar de um modelo com variáveis endógenas, é necessário o uso de instrumentos (aqui empregadas as variáveis explicativas defasadas em um e dois períodos), os instrumentos devem estar correlacionados às variáveis explicativas, mas não correlacionados ao termo de erro para serem válidos, assim, foi aplicado o método GMM com Variáveis Instrumentais.

Para validade dos instrumentos é aplicado o teste de Sargan, cuja hipótese nula é a de que os instrumentos são válidos. Para identificação de autocorrelação serial é utilizado o teste de Abond, de Arellano-Bond, cuja hipótese nula é a ausência de

autocorrelação serial. Caso essa hipótese seja rejeitada, considera-se que existe a autocorrelação serial e é necessária a estimação da regressão considerando erros padrão robusto (BALTAGI, 2005)

A estimação de um painel dinâmico curto, quando há mais indivíduos que unidades temporais, é indicada pelo modelo desenvolvido por Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), chamado de “System GMM”. (CANGUSSU; SALVATO; NAKABASHI, 2010).

4. Resultados e discussão

Nesta seção estão expostos os resultados quantitativos de uma análise descritiva dos dados e das equações propostas na metodologia. Antes de analisar os resultados das equações, é importante conhecer as estatísticas descritivas das variáveis, pois elas permitem resumir e conhecer a distribuição das observações em estudo. Essas informações permitem maior embasamento dos resultados encontrados nas estimativas das equações propostas, podendo colaborar com as interpretações das mesmas.

4.1 Análises descritivas dos dados

Na Tabela 3, encontram-se os valores médios das variáveis dependentes do estudo, para cada ano de estudo, para dois grupos de municípios: da SUDAM e/ou da SUDENE e o de todos os municípios do Brasil. Além das variáveis dependentes foi adicionada a variável explicativa PIB per capita para melhor compreensão dos valores encontrados na variável IFDM Emprego e Renda.

Tabela 3: Valores médios das variáveis dependentes, por ano.

Amostra	Ano	IFDM Geral	IFDM Educação	IFDM Saúde	IFDM Emprego	PIB (R\$) per capita
Sudam e Sudene	2005	0,4277	0,4429	0,4335	0,4052	4.388,90
Todos	2005	0,5366	0,5660	0,5816	0,4607	7.379,63
Diferença	2005	-0,1089	-0,1230	-0,1481	-0,0555	-2.990,73
Sudam e Sudene	2006	0,4474	0,4471	0,4642	0,4295	4.607,04
Todos	2006	0,5531	0,5683	0,6034	0,4872	7.913,85
Diferença	2006	-0,1057	-0,1212	-0,1392	-0,0577	-3.306,82
Sudam e Sudene	2007	0,4844	0,5146	0,5057	0,4169	5.183,04
Todos	2007	0,5483	0,6208	0,6286	0,4704	9.040,17
Diferença	2007	-0,0639	-0,1061	-0,1229	-0,0535	-3.857,12
Sudam e Sudene	2008	0,4937	0,5308	0,5426	0,4042	6.027,82

Todos	2008	0,5818	0,6323	0,6497	0,4595	10.224,05
Diferença	2008	-0,0882	-0,1015	-0,1072	-0,0553	-4.196,23
Sudam e Sudene	2009	0,5177	0,5600	0,5587	0,4310	6.400,26
Todos	2009	0,6037	0,6598	0,6613	0,4863	10.727,66
Diferença	2009	-0,0860	-0,0997	-0,1026	-0,0553	-4.327,40
Sudam e Sudene	2010	0,5282	0,5873	0,5737	0,4219	7.197,58
Todos	2010	0,6138	0,6823	0,6731	0,4841	12.446,03
Diferença	2010	-0,0856	-0,0950	-0,0994	-0,0622	-5.248,45
Sudam e Sudene	2011	0,5446	0,6139	0,5947	0,4228	8.424,52
Todos	2011	0,6265	0,7047	0,6901	0,4822	14.493,69
Diferença	2011	-0,0819	-0,0908	-0,0954	-0,0594	-6.069,17
Sudam e Sudene	2012	0,5587	0,6248	0,6167	0,4313	9.650,68
Todos	2012	0,6388	0,7150	0,7071	0,4917	16.132,77
Diferença	2012	-0,0802	-0,0902	-0,0904	-0,0603	-6.482,09
Sudam e Sudene	2013	0,5696	0,6560	0,6356	0,4156	9.973,36
Todos	2013	0,6496	0,7416	0,7218	0,4840	17.198,52
Diferença	2013	-0,0800	-0,0856	-0,0862	-0,0684	-7.225,17
Sudam e Sudene	2014	-	-	-	-	10.942,55
Todos	2014	-	-	-	-	18.443,94
Diferença	2014	-	-	-	-	-7.501,39

Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar os valores da Tabela 3, pode-se perceber que, em todos os anos, as médias de todos os indicadores de desenvolvimento do grupo em que estavam exclusivamente os municípios da Sudam e da Sudene foram menores que as médias do grupo de todos os municípios do país. Isso porquê as diferenças encontradas são sempre negativas.

Essa constatação corrobora com o exposto por Araújo e Santos (2009), Lara e Simões (2007) e Pessoa e Milani (2016), de que as desigualdades sociais dos municípios das duas superintendências em estudo em relação ao restante do país ainda são existentes.

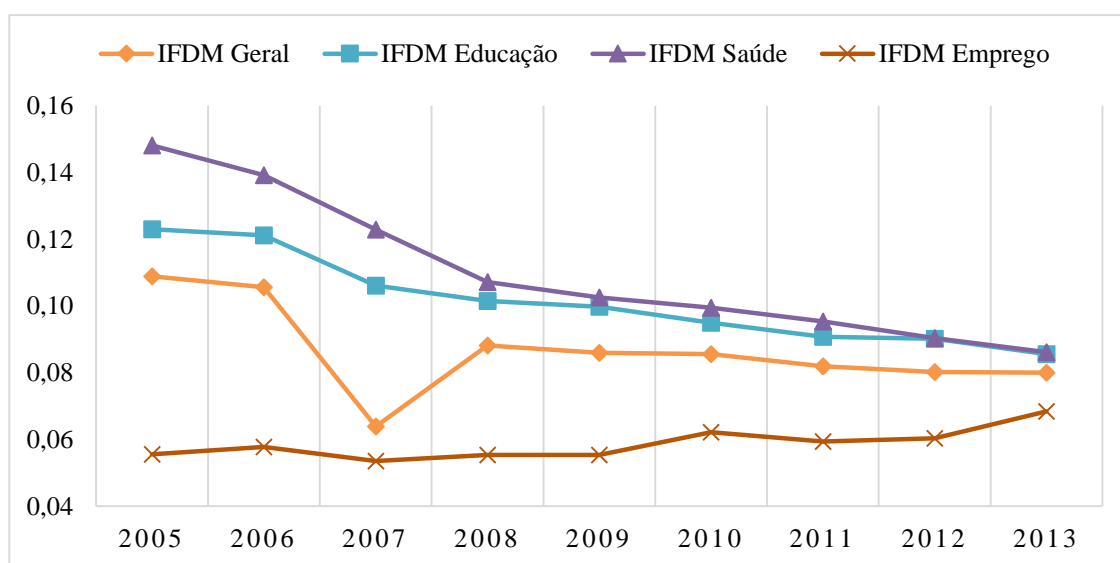
Porém, conforme apresentado na análise de Araujo (2014) nos últimos anos o Norte e o Nordeste têm apresentado melhor desempenho nos aumentos dos indicadores de desenvolvimento. Embora, ainda exista diferença negativa entre esse grupo de municípios e as médias totais do país, os seus aumentos nos IFDM's Geral, Educação e Saúde, têm sido maiores que a média total.

Enquanto na média nacional os municípios tiveram um aumento médio do IFDM Geral de 2005 a 2013 de 21%, o grupo dos municípios da SUDAM e da SUDENE tiveram

um aumento de 33%, assim, ainda que este grupo permaneça em condições desiguais desfavoráveis, no período em estudo foi reduzida em quase um terço (27%) a diferença total entre eles. O mesmo se aplica ao IFDM Educação, que teve redução das diferenças em 30%. Já o IFDM Saúde, foi o indicador de desenvolvimento que teve maior redução nas diferenças, de 48% de 2005 a 2013.

Essa percepção também pode ser verificada na Figura 1, que apresenta a evolução dessas diferenças. Nessa análise é possível perceber que, no indicador de desenvolvimento Geral, de Saúde e de Educação, existe uma tendência de queda nos últimos anos, principalmente após o ano de 2007.

Figura 1: Evolução das diferenças dos indicadores de desenvolvimento, entre todos municípios do Brasil e os da Sudam e Sudene.



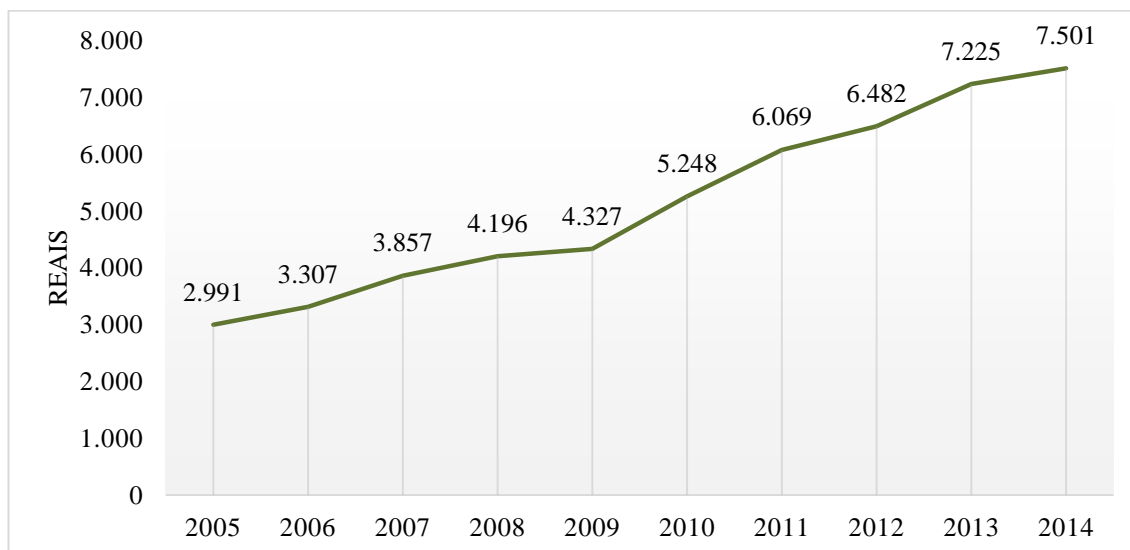
Fonte: Dados da pesquisa.

Em contraposição aos demais indicadores de desenvolvimento, o IFDM Emprego e Renda, tem aumentado sua diferença entre os dois grupos no mesmo período, mostrando que os municípios da SUDAM e da SUDENE não têm acompanhado o pequeno aumento desse indicador em âmbito nacional. Para melhor entendimento, uma variável que também reflete o crescimento econômico, é o PIB per capita dos municípios, assim, essa variável explicativa foi adicionada à esta análise descritiva.

Assim como a diferença no IFDM Emprego e Renda, a diferença do PIB per capita entre os dois grupos também tem aumentado. Nos últimos dez anos, a diferença entre a média de todos municípios do país aumentou aproximadamente 150%. Se em 2005 essa diferença era de quase R\$ 3 mil reais, dez anos depois ela era de mais de R\$ 7,5 mil reais. Essa trajetória está exposta na Figura 2 e permite inferir que, mesmo que a renda dos

municípios da SUDAM e da SUDENE tenham aumentado nos últimos dez anos, esse aumento foi muito inferior ao aumento na média total dos municípios do país.

Figura 2: Evolução das diferenças do indicador de crescimento, dos municípios brasileiros em relação aos da Sudam e Sudene.



Fonte: Dados da pesquisa.

Ao analisar os valores médios, desvio padrão e mínimos e máximos de todos os anos (Tabela 4) é possível conhecer a discrepância dos indicadores entre os municípios do país e entre os municípios pertencentes às Superintendências. É possível constatar-se que, em todos os índices no conjunto dos anos, assim como em cada ano separadamente, os municípios da SUDAM e da SUDENE apresentam indicadores de crescimento e desenvolvimento econômico menores que a média nacional.

Os valores dos Desvio Padrão apresentados para cada indicador e para cada grupo, bem como sua diferença, também permite perceber que a dispersão dos indicadores é maior no grupo tratado, ou seja, também dentre os municípios da SUDAM e da SUDENE existe uma desigualdade de desenvolvimento e crescimento econômico acentuada, e ainda maior que a nacional.

A amplitude dessa diferença, exposta pelos valores mínimos e máximos confirma alta dispersão dos dados. Ademais, é notório que todos os valores mínimos de todos os indicadores em estudo estão concentrados na área de atuação das superintendências, pois, em todos os casos as diferenças entre os valores mínimos são iguais a zero.

Tabela 4: Estatísticas descritivas das variáveis dependentes, no período de 2005 a 2014.

Amostra	Variável	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Sudam e Sudene	IFDM Geral	0,5094	0,1028	0,1592	0,8863
Todos	IFDM Geral	0,5980	0,1272	0,1592	0,9234
Diferença	IFDM Geral	-0,0886	-0,0244	0,0000	-0,0371
Sudam e Sudene	IFDM Educação	0,5533	0,1242	0,1327	0,9294
Todos	IFDM Educação	0,6551	0,1485	0,1327	1,0000
Diferença	IFDM Educação	-0,1018	-0,0243	0,0000	-0,0706
Sudam e Sudene	IFDM Saúde	0,5473	0,1653	0,0334	1,0000
Todos	IFDM Saúde	0,6574	0,1779	0,0334	1,0000
Diferença	IFDM Saúde	-0,1102	-0,0127	0,0000	0,0000
Sudam e Sudene	IFDM Emprego	0,4198	0,1158	0,0837	0,8955
Todos	IFDM Emprego	0,4785	0,1362	0,0837	0,8962
Diferença	IFDM Emprego	-0,0586	-0,0205	0,0000	-0,0007

Fonte: Dados da pesquisa.

Diante do evidenciado nas estatísticas descritivas apresentadas e comentados, pode-se concluir que o grupo dos 2.580 municípios que pertencem à SUDAM e/ou à SUDENE pode ser considerado um grupo adequado para atenção de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional, pois apresentam valores abaixo da média nacional tanto em crescimento quanto em desenvolvimento econômico.

Porém, com essa análise, não se pode perceber nenhuma modificação estrutural nesse conjunto após a recriação das duas superintendências, que se propuseram a isso. Assim, o cenário continua o mesmo de quando existiram essas superintendências no passado, corroborando à análise de Barros (2013).

4.2 Efeitos da SUDAM e da SUDENE no desenvolvimento municipal

A análise e discussões dos resultados dos modelos de regressão aqui apresentados visam, sobretudo, conhecer o efeito da SUDAM e da SUDENE sobre os indicadores de desenvolvimento dos municípios que pertencem à área de atuação dessas superintendências.

As estimativas dos parâmetros das variáveis consideradas nas análises estão apresentadas nas Tabelas 5 e 6. Na Tabela 5 têm-se os resultados considerando todos os municípios do Brasil e visa identificar se há diferenças estatísticas para os indicadores de desenvolvimento econômico entre os municípios pertencentes às recriadas Sudam e Sudene (municípios tratados), em seu período de existência, e os demais municípios do país. Na Tabela 6 considera-se apenas os municípios das Superintendências e os

resultados das estimativas buscam identificar se houve diferenças nos indicadores de desenvolvimento antes e após a recriação das mesmas.

Por meio do teste Chi2 de Wald, verificou-se que, estatisticamente, todas as regressões estimadas são válidas ao nível de confiança de 99%. Por outro lado, a partir do teste de Abond de Arellano-Bond, identificou-se a presença de autocorrelação serial em todos os modelos propostos. Então, todas as estimativas foram estimadas com erros padrão robustos. Finalmente, o teste de Sargan demonstrou validade conjunta dos instrumentos utilizados.

Assim, iniciando-se pela análise da identificação das diferenças no desenvolvimento socioeconômico entre os municípios da Sudam/Sudene e os demais do Brasil, os valores dos coeficientes estimados, seus respectivos erros padrão e o nível de significância estatística estão na Tabela 5.

Tabela 5: Resultados da Regressão de todos os municípios do Brasil

VARIÁVEL	IFDM Geral	IFDM Educação	IFDM Saúde	IFDM Emprego e Renda
Constante	-0,003 (0,040)	-0,678 (0,030)***	0,127 (0,021)***	-0,371 (0,064)***
Dependente Defasado	0,494 (0,023)***	0,387 (0,023)***	0,978 (0,012)***	0,183 (0,018)***
SUDAM	-0,20 (0,002)***	-0,010 (0,003)***	-0,008 (0,002)***	-0,062 (0,005)***
SUDENE	-0,004 (0,002)*	0,031 (0,002)***	0,011 (0,002)***	-0,064 (0,004)***
PIB per capita	-0,020 (0,007)***	0,020 (0,009)**	0,017 (0,006)***	-0,041 (0,017)**
PIB per capita defasado	0,053 (0,007)***	0,099 (0,008)***	-0,027 (0,006)***	0,154 (0,017)***
IFDM Educação	0,338 (0,027)***	-	-	0,012 (0,048)
IFDM Educação defasado	-0,205 (0,022)***	-	-	-0,293 (0,038)***
Coleta de Lixo	0,021 (0,006)***	-	-0,003 (0,002)*	-
Atendimento PSF	-0,026 (0,006)***	-	0,003 (0,002)	-
Número de Médicos	0,002 (0,001)***	-	-0,002 (0,000)***	-
Alunos por turma	-	-0,000 (0,000)	-	-
Distorção Educação	0,002 (0,001)	0,014 (0,003)***	-	0,001 (0,003)
Estabelecimentos <50	-	-	-	-0,000 (0,000)
Estabelecimentos >500	-	-	-	0,000 (0,000)

Saldo de Empregos	0,000 (0,000)	-	-	-
Superior /Total	-	-	-	-0,040 (0,019)**
Despesas com Saúde e Saneamento	115,142 (31,206)***	-	-70,551 (42,338)*	-
Despesas com Saúde e Saneamento defasado	-	-	14,386 (5,810)**	-
Despesas com Educação e Esporte	-118,580 (29,878)***	30,466 (5,035)***	44,691 (38,743)	-
Despesas com Educação e Esporte defasado	-	-25,661 (5,000)***	-	38,484 (17,418)**
Despesas com Setor Produtivo	-0,904 (9,557)	-	5,585 (12,199)	-67,587 (20,450)***
Despesas com Ciência e Tecnologia	-	-	-	0,000 (0,000)
Despesas com Trabalho	-	-	-	0,000 (0,000)
Nº de Observações	21743	31534	34058	27927
Estatística A. Bond	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Estatística Chi² Wald	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Nota: O número entre parênteses indica o erro padrão robusto; ***, ** e * indica significância estatística aos níveis de 1%, 5% e 10%, respectivamente.

Fonte: Dados da pesquisa.

A análise da Tabela 5 inicia-se pelas constatações a respeito das variáveis de controle. Os resultados apontam que o PIB per capita, tanto referente ao ano corrente quanto ao ano anterior, foi estatisticamente significativo em todos os indicadores de desenvolvimento municipal estudados e na maioria dos casos essa variável influenciou positivamente o aumento dos indicadores de desenvolvimento municipal, mostrando que o crescimento econômico, que normalmente é evidenciado pelo PIB per capita, interfere diretamente e positivamente no desenvolvimento econômico. Porém, para os indicadores IFDM Geral e de Emprego e Renda, o PIB per capita do ano corrente apresentou coeficiente negativo, o que contraria a expectativa defendida com base no trabalho de Brunozi Jr et al (2011). Essa diferença de efeito é inesperada para o estudo e deve ser indicada como possível investigação futura.

As variáveis relacionadas à saúde, Coleta de Lixo, Atendimento no PSF e Número de Médicos que foram relacionadas ao IFDM Geral e ao IFDM de Saúde apresentaram também coeficientes válidos, na maioria dos casos, porém, incondizentes com a expectativa criada a partir das análises de Brunozi Jr et al (2011). Isso porquê era esperado que essas três variáveis fossem positivamente relacionadas aos indicadores tratados, mas a Coleta de Lixo e o Número de Médicos no município apresentaram coeficientes

negativos, indicando que o aumento dessas variáveis está relacionado à diminuição do indicador de desenvolvimento de Saúde. Já o Atendimento no PSF apresenta-se como negativo ao IFDM Geral. A Coleta de Lixo e o Número de Médicos no município estão de acordo com o esperado, indicando que os investimentos em Coleta de Lixo e o aumento do Número de Médicos no município podem contribuir para o desenvolvimento econômico geral.

Com base no trabalho de Albernaz, Ferreira e Franco (2002) foi definido como variáveis influentes no IFDM Geral e no IFMD Educação, as variáveis de Alunos por Turma e Distorção da Educação. A expectativa era que essas variáveis influenciavam negativamente esses indicadores, mas isso não pôde ser constatado nas estatísticas desse estudo, pois a maioria dessas variáveis não foram significantes.

Os resultados estatísticos das variáveis relacionadas ao mercado de trabalho (Estabelecimentos com menos de 50 empregados e com mais de 500 empregados; Saldo de Emprego e; Razão de vínculos de trabalho com Ensino Superior em relação ao total) também se apresentaram diferente do esperado. Para essas variáveis, escolhidas com base no trabalho de Crespo e Gurovitz (2002) eram esperados coeficientes positivos, pois, esperava-se que esses dados referentes ao mercado de trabalho fossem influenciadores positivamente dos indicadores de desenvolvimento municipal IFDM Geral e IFDM de Emprego e Renda, mas os resultados não foram significantes estatisticamente, não permitindo inferências seguras da influência dessas variáveis nos indicadores em estudo.

Direcionando a análise às variáveis binárias de interesse, têm-se que para os cinco modelos estimados, as variáveis binárias utilizadas para os municípios tratados pela SUDAM e/ou pela SUDENE apresentaram-se estatisticamente significativas. Isto indica que há diferenças para os diferentes indicadores de desenvolvimento entre os municípios dessas áreas de atuação e os demais.

Na maioria dos casos, embora com coeficientes pequenos, observa-se sinais negativos. Isso significa que, em média, o desenvolvimento econômico geral e das distintas categorias são menores para os municípios das Superintendências, a partir de 2007. Esses resultados corroboram, estatisticamente, com as análises descritivas apresentadas na seção anterior, destacando que esse grupo ainda mantém diferenças consideráveis em relação aos demais municípios do país.

Sob essa visão, pode-se dizer que o tratamento de tais municípios por meio da referida política de desenvolvimento, por intermédio das superintendências em estudo, é

adequado, pois, percebe-se que o grupo dos municípios tratados ainda apresentam desenvolvimento econômico abaixo das médias nacionais, já que as variáveis apresentaram, em algumas vezes, coeficientes negativos, indicando que a SUDAM e a SUDENE são variáveis que estão presentes em municípios cujos indicadores são menores que os do grupo total. Isso ratifica o exposto nos trabalhos de Araújo (2015); Silva Filho (2009); Silva e Teixeira (2014), em que todos consideram que as regiões norte e Nordeste ainda são carentes de políticas públicas especiais para se desenvolverem e diminuir sua discrepância frente às demais regiões do Brasil.

Todavia, de acordo com a estimação com esse grupo específico, nota-se que, a recriação da SUDAM e da SUDENE em 2007 não surtiu efeito considerável no desenvolvimento econômico desses municípios nos anos de 2007 a 2013. Isso porque embora sejam estatisticamente significativos, os coeficientes são muito baixos, indicando que pertencer a este grupo em pouco altera os índices de desenvolvimento econômico.

Os baixos coeficientes encontrados, mesmo quando positivos, como é o caso do IFDM Educação e Saúde para os municípios da SUDENE vão ao encontro dos estudos de Pedroza Júnior, Andrade e Bomfim (2011); Santos (2008) e Silva (2009), que indicavam como desnecessária a recriação das superintendências. As conclusões destes estudos partiam exatamente da hipótese, de que a recriação dessas não seria suficiente para alterar os indicadores de desenvolvimento e crescimento econômico, pois o modelo de superintendência de desenvolvimento adotado pela SUDENE e pela SUDAM não são suficientes para solucionar este problema no país.

Em especial, existem exceções para os modelos dos indicadores de desenvolvimento da educação e da saúde (IFDM Educação e IFDM Saúde) com a variável binária da SUDENE, cujos coeficientes estimados são positivos. Esse resultado indica que, no período de análise, o desenvolvimento em educação e saúde foi alterado positivamente nos municípios de atuação da SUDENE.

Há de se considerar que, embora sejam coeficientes positivos por apresentarem valores tão baixos, o efeito da SUDENE sobre os indicadores de desenvolvimento da educação e da saúde são muito pequenos. Ademais, é preciso também considerar que, conforme o exposto por Araújo e Santos (2009), os aumentos nos indicadores de desenvolvimento em Educação e em Saúde podem ser reflexo das políticas assistenciais adotadas pelo Governo Federal na década de 2000, tais como o Programa Bolsa Família, que incentiva a permanência dos assistidos na escola, e da expansão dos Programas de

Saúde na Família (PSF), que confere maior acompanhamento de saúde às famílias de baixa renda.

No geral, os resultados apresentados na Tabela 5 confirmam que os municípios tratados pela SUDAM e pela SUDENE se caracterizam como um grupo cujo desenvolvimento econômico municipal está abaixo das médias nacionais, e portanto justifica que este grupo necessita de políticas públicas voltadas ao seu desenvolvimento. Porém, os valores dos coeficientes, em sua maioria negativos e quando positivos irrisórios, permitem inferir que as propostas de recriações das superintendências de desenvolvimento em questão não foram eficientes para modificar substancialmente a posição desses municípios frente ao cenário nacional.

Partindo-se para a análise cuja amostra compreende apenas o grupo de municípios abrangidos pelas superintendências em estudo, tem-se a Tabela 6. Como já descrito, esta análise busca comparar os diferentes indicadores de desenvolvimento antes (2005 e 2006) e após a recriação das Superintendências (2007 a 2014). Para tanto, as variáveis binárias (SUDAM e SUDENE) utilizadas possuem valor 1 para o período a partir de 2007 e zero para o anterior.

Tabela 6: Resultados da Regressão somente com municípios que pertencem à SUDAM e/ou à SUDENE

Nome	IFDM Geral	IFDM Educação	IFDM Saúde	IFDM Emprego e Renda
Constante	-0,169 (0,044)***	-0,561 (0,064)***	0,315 (0,035)***	-0,186 (0,075)**
Dependente Defasado	0,441 (0,030)***	0,413 (0,029)***	0,970 (0,016)***	0,136 (0,023)***
SUDAM	-0,009 (0,002)***	0,030 (0,005)***	0,000 (0,002)	-0,033 (0,005)***
SUDENE	0,010 (0,002)***	0,068 (0,005)***	0,019 (0,002)***	-0,016 (0,004)***
PIB per capita	-0,002 (0,010)	0,066 (0,015)***	-0,012 (0,005)***	0,131 (0,013)***
PIB per capita defasado	0,045 (0,010)***	0,039 (0,014)***	-	-
IFDM Educação	0,258 (0,036)***	-	-	-0,0645 (0,048)
IFDM educação defasado	-0,105 (0,028)***	-	-	-
Coleta de Lixo	0,003 (0,003)	-	0,005 (0,002)***	-
Atendimento PSF	0,010 (0,007)	-	-0,009 (0,003)***	-
Número de Médicos	0,001 (0,001)*	-	-0,002 (0,001)***	-

Alunos por turma	-	-0,000 (0,000)	-	-
Distorção Educação	0,000 (0,002)	0,000 (0,005)	-	-0,003 (0,005)
Estabelecimentos <50	-	-	-	-0,000 (0,000)*
Estabelecimentos >500	-	-	-	0,001 (0,001)
Saldo de Empregos	-	-	-	-
Superior /Total	-	-	-	-0,046 (0,027)*
Despesas com Saúde e Saneamento	0,017 (0,007)***	-	-0,010 (0,011)	-0,085 (0,015)***
Despesas com Educação e Esporte	-0,025 (0,006)***	-0,041 (0,009)***	-0,001 (0,009)	-
Despesas com Educação e Esporte defasado	-	0,037 (0,007)***	-	-
Despesas com Setor Produtivo	-0,002 (0,002)	-	0,003 (0,002)	-0,003 (0,004)
Despesas com Ciência e Tecnologia	-	-	-	0,000 (0,000)
Despesas com Trabalho	-	-	-	0,000 (0,000)
Nº de Observações	10489	14763	15768	12699
Estatística A. Bond	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Estatística Chi² Wald	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Nota: Erro padrão entre parênteses; * confiável à 1%; ** confiável à 5%, * confiável à 10%.**

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados da Tabela 6 têm concentração de importância na análise temporal permitida pelas variáveis binárias utilizadas, mas inicialmente serão analisadas as diferenças dos efeitos das variáveis de controle entre os dois grupos, o primeiro, cujos resultados estão na Tabela 5 e engloba todos os municípios do país, e o segundo cujos resultados estão na Tabela 6 e contém apenas os municípios da Sudam e/ou da Sudene.

Assim, percebe-se que os resultados do PIB per capita são diferentes para os dois grupos. Enquanto no grupo de todos os municípios do país essa variável apresentou sinal negativo para o IFDM Emprego e Renda, no grupo com municípios tratados, o PIB per capita do ano corrente, assim como em quase todos os indicadores estudados aqui, foi positivo. Além de positivo, o coeficiente indicou que um aumento no PIB per capita corrente está relacionado ao aumento de 0,13 no IFDM de Emprego e Renda, indicador que tem escala de 0 a 1.

Diferente do primeiro grupo, nos municípios da Sudam e/ou da Sudene, as variáveis relacionadas à saúde, Coleta de Lixo, Atendimento no PSF e Número de Médicos que foram relacionadas ao IFDM Geral e ao IFDM de Saúde não apresentaram todos os resultados estatisticamente válidos. Nesse segundo grupo, somente é seguro inferir que essas variáveis influenciam o IFDM de Saúde, e com valores semelhantes ao do grupo anterior.

As variáveis relacionadas à Educação, Alunos por Turma e Distorção da Educação, utilizadas com base no trabalho de Albernaz, Ferreira e Franco (2002), assim como as relacionadas ao mercado de trabalho (Estabelecimentos com menos de 50 empregados e com mais de 500 empregados; Saldo de Emprego e; Razão de vínculos de trabalho com Ensino Superior em relação ao total), utilizadas com base no trabalho de Crespo e Gurovitz (2002) não se mostraram estatisticamente significantes, contrariando o esperado para esta análise. Assim, não é possível inferir se essas variáveis influenciam o desenvolvimento econômico nos municípios de atuação da Sudam e da Sudene.

Quanto às variáveis binárias utilizadas, elas têm concentração de importância na análise temporal permitida, pois atribuem-se valores 0 para os anos de 2005 e 2006, antes das recriações das superintendências e 1 para os anos de 2007 a 2014, após as recriações.

Assim, embora sejam baixos os valores dos coeficientes estimados para essas variáveis em todos os indicadores estudados, é possível perceber que a recriação foi, ainda que de forma muito leve, importante para a evolução dos indicadores de desenvolvimento municipal Geral, da Saúde, da Educação e de Emprego e Renda, nos municípios abrangidos pela SUDENE, e nos municípios da SUDAM o mesmo só não acontece para o desenvolvimento municipal da Saúde, cujo coeficiente não foi estatisticamente significativo.

Os baixos valores atribuídos estatisticamente aos coeficientes das variáveis binárias em todos os modelos de regressão demonstram que, embora seja o objetivo das duas superintendências, a diminuição das desigualdades sociais, pertencer a este grupo, tanto antes, quanto depois da recriação, não induz à grande diferença nos indicadores de desenvolvimento e crescimento municipal.

Ademais, para os municípios da SUDAM, os efeitos, ainda que pequenos, atribuídos ao período após a recriação da superintendência são negativos nas variáveis de IFDM Geral e de Emprego e Renda, indicando que nesse período os desempenhos nesses indicadores de desenvolvimento foram ainda menores que no período de 2005 e 2006. A

variável SUDAM não foi estatisticamente significativa no IFDM Saúde, permitindo a inferência de que as alterações no desenvolvimento da saúde não sofreram efeito em virtude da recriação da superintendência. Assim, nos municípios da SUDAM, a recriação surtiu efeito positivo apenas no indicador de desenvolvimento da Educação, que como já comentado anteriormente, pode ser apenas um reflexo de outras políticas públicas assistenciais ou até mesmo de políticas de educação praticadas na região.

Para os municípios da SUDENE existiram mais efeitos após a recriação da superintendência que para os municípios da SUDAM. O IFDM Geral, de Educação e de Saúde sofreram efeitos positivos, ainda que pequenos. Em contramão, foi o efeito no indicador de desenvolvimento de Emprego e Renda, que pode ser considerado como uma representação do crescimento econômico. Neste indicador, a recriação da SUDENE não foi favorável, apresentado coeficiente estatisticamente significativo, porém negativo. Com isso, é possível inferir que os municípios da SUDENE, foram mais beneficiados com a recriação da superintendência que os municípios da SUDAM.

Ainda assim, os efeitos negativos no IFDM de Emprego e Renda demonstram que a recriação de ambas as superintendências não foi benéfica ao desenvolvimento econômico municipal, na vertente que melhor representa o crescimento econômico. Essa constatação estatística permite concluir que, em termos de crescimento econômico, a SUDAM e a SUDENE ainda precisam modificar suas estratégias de atuação para fomentar o desenvolvimento de seus municípios.

Os resultados estatísticos corroboram com as pesquisas realizadas por Barros (2013); Santos (2008) e Silva (2009) de que mesmo sendo necessária uma política pública para impulsionar o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste do país, a SUDAM e a SUDENE ainda não são modelos de políticas públicas capazes de superar esse problema. Afinal, em dez anos de recriação, os efeitos sentidos nos indicadores econômicos de crescimento e de desenvolvimento ainda estão muito aquém do necessário.

Além disso, mesmo que recriadas com novos projetos voltados ao fortalecimento dos fatores locais de desenvolvimento, as novas superintendências, continuam com os mesmos efeitos sobre seus municípios de atuação de quando a industrialização era tida como a melhor ferramenta ao desenvolvimento.

Desde a criação da SUDENE, em 1959, até 2014, último ano dos dados analisados, se passaram 55 anos. Carvalho (2011) relata que nesse período muitas teorias

moldaram as ações da superintendência, a cada momento se atualizando conforme novas práticas internacionais de políticas públicas. Porém, mesmo com todas as modificações teóricas adotadas, os resultados dessa pesquisa, junto às pesquisas já citadas como contrárias à recriação, ainda mostram que assim como no passado, os projetos, da SUDENE e da SUDAM, não foram capazes de contribuir efetivamente para fomentar o desenvolvimento sustentável e reduzir as desigualdades sociais no Brasil.

5. Considerações Finais

Como diferencial às pesquisas consultadas, essa traz uma atualização do efeito da SUDAM e da SUDENE sobre os indicadores de crescimento e desenvolvimento econômico dos municípios de atuação. Apesar de tratar de um período distinto ao das pesquisas já citadas, os resultados levam à conclusão semelhante: de que embora essas regiões sejam as mais necessitadas de políticas de desenvolvimento regional no Brasil, as duas superintendências, com os projetos que têm, não são capazes de alterar essa realidade nacional.

A certeza de que o Norte e o Nordeste do Brasil são as regiões com menores índices de crescimento e desenvolvimento econômico e social, perpassa as discussões teóricas e se apresenta nos dados empíricos quando tratados estatisticamente, como foi feito nessa pesquisa.

Essa constatação é certamente relevante e apoiadora da necessidade de Políticas Públicas para essas regiões. Porém, nos moldes que a SUDAM e a SUDENE se propuseram fazer na década de 1960, com uma política de industrialização, não funcionou. Nos moldes atuais, mesmo com projetos diversificados, como apresentado na seção que trata da atuação após a recriação, tampouco tem surtido efeitos substanciais sob os municípios de atuação, mesmo depois de dez anos.

Aliás, nem a SUDAM, nem a SUDENE, nem outra política pública regional, nem o conjunto delas, tem feito com que as desigualdades regionais sejam combatidas com eficiência no cenário nacional. Pelo contrário, a diferença do crescimento, representado pelo PIB per capita, está em crescimento contínuo.

Assim, ao que parece, a repetição dessa ação do Estado, que não se sabe até quando existirá, terá trajetória pouco marcante frente à realidade dos seus municípios, assim como no passado. Diante disso, o questionamento de viabilidade da recriação se

responde com evidências estatísticas dos últimos anos, e a crença de que essa foi uma medida do PAC inflamada pela proposta populista de reeleição, se ascende.

A certeza que fica é que, se o desejo de um Brasil mais equacionado existe entre os brasileiros, e é expresso na Constituição Federal de 1988 como dever do Estado, Políticas Públicas direcionadas a este objetivo devem ser criadas, bem planejadas, implantadas adequadamente, avaliadas e reformuladas sempre que necessário.

Políticas Públicas de desenvolvimento para as regiões mais necessitadas do Brasil devem levar em consideração a necessidade de desenvolvimento da educação e a adequação dos projetos de crescimento econômico, não se limitando aos incentivos industriais, mas fomentando também os fatores de desenvolvimento locais.

Para futuras pesquisas sobre a recriação da SUDAM e da SUDENE são sugeridas pesquisas que analisem os valores investidos nessa recriação, os atores envolvidos nesse processo, as empresas que iniciaram suas atividades na região desde sua recriação, bem como sua trajetória de lucratividade, e os impactos gerados nessas regiões quanto aos investimentos e geração de emprego. A esperança é que, de alguma forma que não foi clara com os dados aqui tratados, a SUDAM e a SUDENE tenham contribuído com esses municípios.

Ademais, assim, como realizado por Celso Furtado na década de 1950, o estudo de políticas públicas criadas para regiões semelhantes em outros países, pode ser uma forma de encontrar soluções técnicas aplicáveis a essas regiões no Brasil.

Referências

ALBERNAZ, Â.; FERREIRA, F. H. G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, 32, n. n. 3, Dez 2002. 453-476. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11058/4340>>. Acesso em: 20 out 2016.

ARAÚJO, G. F. **A trajetória da SUDENE, suas (re)invenções, na condução do projeto de desenvolvimento regional**. [s.l.] Universidade Federal de Sergipe, 2015.

ARAÚJO, T. B.; SANTOS, V. M. DOS. Desigualdades regionais e Nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, T. P. DE; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. (Eds.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. p. 177–200.

ARELLANO, M.; BOVER, O. Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. **Journal of Econometrics**, v. 68, n. 1, p. 29–51, 1995.

BALTAGI, B. H. **Econometric Analysis of Panel Data**. 2. ed. Chichester: John Wiley

& Sons, LTD, 2005.

BARROS, A. R. Desigualdades Regionais e Desenvolvimento Econômico. In: VELOSO, F. A. et al. (Eds.). . **Desenvolvimento Econômico - uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2013. p. 426–449.

BLUNDELL, R.; BOND, S. GMM estimation with persistent panel data: an application to production functions. **Econometric Reviews**, v. 19, n. 3, p. 321–340, 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010)**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

BRASIL, P. DA R. LEI N° 3.692, de 15 de dezembro de 1959. . 1959.

BRASIL, P. DA R. LEI N° 5.173, de 27 de outubro de 1966. . 1966, p. 1–12.

BRASIL, P. DA R. LEI COMPLEMENTAR N° 124, DE 3 DE JANEIRO DE 2007. . 2007 a.

BRASIL, P. DA R. **LEI COMPLEMENTAR N° 125, DE 3 DE JANEIRO DE 2007** Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp125.htm>

BRASILEIRO, V. M. M. **ANÁLISE DO TRABALHO DESENVOLVIMENTO PELA SUDAM E PELA SUFRAMA PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA**. Brasília: [s.n.].

BRUNOZI JÚNIOR, A. C. et al. Efeito das transferências intergovernamentais e arrecadação tributária sobre os indicadores sociais da saúde e educação em Minas Gerais. **RIC - Revista de Informação Contábil**, 5, n. 2, jun. 2011. 99-121. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/ricontabeis/index.php/contabeis/article/view/241/226>>. Acesso em: 01 mar. 2016.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics: Methods and Applications**. New York: Cambridge University Press, 2005.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics Using Stata**. Texas: Stata Press, 2009.

CANGUSSU, R. C.; SALVATO, M. A.; NAKABASHI, L. Uma análise do capital humano sobre o nível de renda dos estados brasileiros: MRW versus Mincer. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 40, n. 1, p. 153–183, 2010.

CARVALHO, F. F. DE. SUDENE: DO DESENVOLVIMENTO CEPALINO AO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO. In: FILHO, J. DO A.; CARILLO, J. (Eds.). . **Trajatórias de desenvolvimento local e regional: Uma comparação entre a região Nordeste do Brasil e a Baixa Califórnia, México**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2011. p. 285–303.

COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 41, p. 21–34, 2001.

COLOMBO, L. A. Artigo A trajetória institucional da SUDENE : uma arena de cooperação federativa. **Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 2, p. 229–250, 2014.

CRESPO, A. P. ; GUROVITZ, E. A Pobreza Como um Fenômeno Multidimensional. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, 1, n. 2, dez. 2002. 2-12. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae-eletronica/vol1-num2-2002/pobreza-como-fenomeno-multidimensional>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, v. 19, n. 2, p. 227–249, 2009.

FARIAS, C. S. DE; ARAÚJO, J. J. C. DO N. DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E DESENVOLVIMENTO POLARIZADO : teorias em confronto. **VOOS Revista Polidisciplinar Eletrônica da Faculdade Guairacá**, v. 2, n. 2, p. 3–13, 2010.

GDTN, G. DE T. PARA O D. DO N. DOCUMENTO DO GTDN Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 28, n. 4, p. 387–432, 1997.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5. ed. [s.l.: s.n.].

GUMIERO, R. O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula. **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)**, p. 30, 2014.

LARA, D.; SIMÕES, R. Agências Regionais de Desenvolvimento: Formações. **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, p. 21, 2007.

LEITÃO, K. O. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento : um estudo sobre o PAC no estado do Pará. p. 285, 2009.

MASSARDI, W. D. O. **Esforço Fiscal e Desempenho Socioeconômico dos Municípios Mineiros**. Viçosa: (Dissertação de Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, UFV, 2014.

MARQUES, G. S. SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953- 1966). **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 34, p. 163–198, 2013.

MONTENEGRO, R. D. et al. Prebisch e Furtado: a CEPAL e o Planejamento do Desenvolvimento do Nordeste. **I Seminário do Desenvolvimento Reional, Estado e Sociedade**, p. 20, 2012.

MOREIRA, C. C. P. A extinção da Sudam e da Sudene. **Revista de Informação Legislativa**, v. 40, n. 157, p. 209–221, 2003.

PEDROZA JÚNIOR, D.; ANDRADE, T. A. N.; BONFIM, C. V. DO. Instituições e

políticas regionais: uma proposta para a nova Sudene. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 5, p. 813–831, 2011.

PESSOA, S. REGINA N.; MILANI, A. M. R. Análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003-2010) sobre a Economia do Nordeste. **Revista Economia do Nordeste**, v. 47, n. 3, p. 45–60, 2016.

PRATES, R. C.; BACHA, C. J. C. Os processos de desenvolvimento e desmatamento da Amazônia. **Economia e Sociedade**, v. 20, n. 3, p. 601–636, 2011.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, R. (Ed.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 1949. p. 69–136.

SANTOS, G. S. O. **A ação do Estado brasileiro para o desenvolvimento do Nordeste: limites e possibilidades da recriação da SUDENE**. [s.l.] Universidade Federal da Bahia, 2008.

SENRA, K. V. Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico territorial. O caso do Brasil. **CEPAL - Serie Desarrollo Territorial**, p. 109, 2010.

SILVA, J. A. DA; TEIXEIRA, M. DO S. G. DESCONCENTRAÇÃO NO BRASIL: NORDESTE, DA SUDENE AOS ANOS 2000. **Revista Economia do Nordeste**, v. 45, n. 3, p. 118–134, 2014.

SILVA, J. B. DA. Adeus Sudene, Que Saudade De Celso Furtado! **Mercator**, v. 8, n. 17, p. 25–32, 2009.

SILVA, M. G. DA. Amazônia : Expansão Do Capitalismo Os Órgãos Públicos E As Políticas De Ocupação E Valorização Da Amazônia. **Presença Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente**, v. IX, n. 30, p. 1–10, 2005.

SILVA FILHO, L. A. **SUDENE: 50 Anos, uma abordagem política, institucional e administrativa**. Recife: COMUNIGRAF, 2009.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia Histórico - SUDAM**. Disponível em:

<<http://www.sudam.gov.br/index.php/institucional/58-acesso-a-informacao/87-historico-sudam>>. Acesso em: 18 nov. 2016a.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Plano de Ação 2016 Ações orçamentárias e não orçamentárias**. Belém: [s.n.].

SUDAM, S. DO D. DA A. **Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA**. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/index.php/fda>>. Acesso em: 15 dez. 2016c.

SUDAM, S. DO D. DA A. **Incentivos Fiscais Concedidos - Relatório de Avaliação 2007-2014**. Belém: [s.n.].

SUDENE, S. DO D. DO N. **Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.sefaz.pe.gov.br/sefaz2/outros/incentivos_fiscais.asp>.

SUDENE, S. DO D. DO N. **CONTRIBUIÇÃO DA SUDENE AO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL**. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/sudene>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

SUDENE, S. DO D. DO N. **A SUDENE e o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

WOOLDRIDGE, J. M.. *Introdução à Econometria: uma Abordagem Moderna*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

Considerações Finais da dissertação

O estudo proposto nesta dissertação, de análise das Medidas Institucionais e Econômicas do PAC, delimitado ao conjunto de medidas para Melhorias do Ambiente de Investimentos, foi dividido em duas análises descritivas, uma relacionada às medidas para os setores de infraestrutura e outra aos demais setores, e uma análise específica de uma das medidas, que foi a recriação da SUDAM e da SUDENE.

Com os resultados de cada um dos artigos escritos, a visão de atuação do PAC foi expandida, e foi possível perceber que esse programa não é amplo somente em suas políticas públicas transversais, mas também em suas ações ao ambiente de investimento que reduziram a burocracia e aumentaram a confiança dos investidores em diversos setores.

Assuntos antes tratados pela esfera federal com morosidade há anos, tiveram soluções legais aplicadas, iniciando seu processo de institucionalização e alteração estrutural do ambiente de investimentos, e por vezes, resultados empíricos já comprovaram seus benefícios ao desenvolvimento brasileiro.

Dentre esses, cabe destaque aos Marcos Regulatórios, de Saneamento Básico, de Mobilidade Urbana, do Setor Portuário, do Setor Ferroviário, de Gás Natural, da Mineração, que alteraram o cenário nacional de infraestrutura social e urbana, logística e energética. Além disso, as medidas relacionadas ao Meio Ambiente, ao Mercado Produtivo, ao Ambiente Informacional, e à Regulamentação Contábil no Brasil, foram medidas que além de aquecerem o setor produtivo interno, deram maior credibilidade ao país para investimentos, tanto de empresas privadas nacionais quanto internacionais.

Porém, algumas dessas medidas não se mostraram eficientes o suficiente, como é o caso da medida que foi estudada com maiores detalhes, a recriação da SUDAM e da SUDENE. A proposta era a diminuição das desigualdades regionais, por meio do aumento do desenvolvimento sustentável na área de atuação, mas em dez anos isso foi pouco notado, e considera-se que essa medida pouco contribuiu para o desenvolvimento dos municípios das regiões Norte e Nordeste.

Como a desigualdade regional ainda é um problema no país, não se pode descredibilizar totalmente essa medida de recriação das duas superintendências, pois são regiões que continuam carecendo de atenção federal para melhorar o seu nível de desenvolvimento. No entanto, a recriação, nos moldes em que aconteceu, não tem surtido

o efeito esperado. Isso indica que uma reformulação nas ações e programas executados por essas superintendências é necessária.

Sobretudo, deve-se considerar também que o esforço para melhorar o ambiente de investimentos e diminuir as desigualdades regionais, realizado pelo Governo Federal por meio das medidas do PAC, aconteceu em um momento de crise econômica no país. Assim, mesmo diante de crise, grandes obras, incentivadas por essas medidas, foram responsáveis por geração de empregos e manutenção dos valores investidos em todos os estados brasileiros.

As obras do PAC estão por todo lado no território nacional, praticamente todos os municípios receberam algum investimento do PAC, e como as medidas institucionais e econômicas foram a nível nacional, pode-se afirmar, que todos os cidadãos brasileiros foram direta ou indiretamente beneficiados por essas medidas.

Os níveis de desenvolvimento e crescimento econômico do país não podem ser considerados os melhores no cenário atual. Porém, como esses fatores são influenciados por uma gama de outros vetores, além das políticas públicas realizadas, o PAC pode ser considerado como uma das ações que contribuiriam para a situação não ficar ainda pior.

Avaliações de políticas públicas são, notoriamente, boas ferramentas para que aconteçam reformulações adequadas. Assim, espera-se que os achados desta pesquisa sejam disseminados no meio acadêmico e, se possível, entre os formuladores das políticas que compõe o PAC. Isso, pois, segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), as avaliações de políticas públicas podem levar a novas interações no ciclo, na medida em que os governos tentam responder aos problemas apontados, assim como acontece quando são realizadas avaliações técnicas por parte do governo.

Realizar esta pesquisa, com os recortes e as metodologias propostas, foi uma tentativa de analisar o Conjunto de Medidas Institucionais e Econômicas do PAC, de uma forma mais detalhada.

Considera-se que pesquisas que tenham como objeto esse mesmo conjunto ou parte dessas medidas, devam ser incentivadas no meio acadêmico, assim como são as pesquisas que têm os eixos de infraestrutura como objeto. Esse conjunto é rico em ações realizadas pelo PAC, as quais são essenciais ao bom funcionamento dos outros eixos, e o PAC, é um dos programas de maior destaque nacional nos últimos dez anos.

Referências

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **11º Balanço Completo do PAC - 4 anos (2007 a 2010)**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **11º Balanço Completo do PAC 2 - 4 anos (2011-2014)**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **1º Balanço do PAC 2015 (Janeiro - Junho 2015)**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/ccedac8ebd8bfe1fefc25c0e4e4e8c0c.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, O. E G. **2º Balanço do PAC 2015-2018**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/23216159149151fbfbcedb1d57dff510.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2016.

BRASIL, G. F. **Apresentação de Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <http://www2.fazenda.gov.br/divulgacao/publicacoes/plano-de-aceleracao-do-crescimento-pac/r220107_pac.pdf>. Acesso em: 15 maio. 2015.

CETRA, G. O.; OLIVEIRA, M. A. S. Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração de Crescimento. **Revista de Economia e Administração (Impresso)**, v. 13, p. 5–29, 2014.

CLARK, G. Política econômica e Estado. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 62, p. 207–217, 2008.

DEPORTE, H. F. S. **A Política de Crescimento Econômico do Governo Lula: O Programa de Aceleração do Crescimento - PAC**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2011.

DOMINGUES, E. P.; MAGALHÃES, A. S.; FARIA, W. R. Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: projeção dos impactos dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Minas Gerais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 1, p. 121–158, 2009.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2013.

JULIO, A. DOS S. **Desenvolvimento e Infraestrutura de Transportes: Análise sobre as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado de São Paulo**. Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista, 2012.

PEREIRA, A. D. S. Uma avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no estado da Bahia (2007-10). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 177–203, 2013.

SILVEIRA, S. J. C. DA; RATHMANN, R. Uma breve análise do PAC tendo como base a retrospectiva dos planos econômicos dos governos militares no Brasil entre 1964 e 1985*. **Estudos do CEPE**, n. 25, p. 4–20, 2007.