



Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE

Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA

Mestrado Profissional em Administração Pública – MPA

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

Guillermo Dicesar Martins de Araújo Gonçalves

Brasília

2019

GUILLERMO DICESAR MARTINS DE ARAÚJO GONÇALVES

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

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Rezende Ferreira.

Brasília

2019

GUILLERMO DICESAR MARTINS DE ARAÚJO GONÇALVES

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

Aprovado pela Banca Examinadora:

---

Professor Dr. Rodrigo Rezende Ferreira (Presidente)

Universidade de Brasília (UnB)

---

Professor Dr. Diego Mota Vieira (Membro interno)

Universidade de Brasília (UnB)

---

Professor Dr. Luiz Akutsu (Membro externo)

Tribunal de Contas da União (TCU)

---

Professor Dr. Tomás de Aquino Guimarães (suplente)

Universidade de Brasília (UnB)

Brasília - DF, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019.

Com saudades,  
À doce Genoveva Jaronski (*in memoriam*) e ao bravo Herculano Gonçalves (*in memoriam*),  
Às iluminadas Teca (*in memoriam*) e Lilita (*in memoriam*), sei que onde estiverem torcem e  
olham por mim.

Com gratidão,  
Aos meus queridos pais César e Heloisa.

Com carinho,  
Às minhas amadas filhas Julia e Olívia.

Com amor,  
À minha linda esposa Sheila.

Com admiração,  
Aos abnegados profissionais do DNIT, que se empenham diuturnamente no cumprimento da  
missão institucional.

## AGRADECIMENTOS

A concretização desta pesquisa somente foi possível com apoio de diversas pessoas e instituições. De fato, sou muito grato a todos que possibilitaram que eu percorresse essa jornada.

Agradeço, primeira e especialmente, aos meus pais, que muito se doaram para conduzir a mim e a meus irmãos pelo compasso da vida. Sou grato à minha esposa Sheila Bacellar pelo apoio, compreensão e os cuidados com nossa pequena Olívia, que veio ao mundo durante a fase de análise de dados dessa pesquisa. Agradeço, também, a compreensão de minha filha Julia Gonçalves pelos momentos em que estive ausente. Agradeço, ainda, Mônica Beyer, Eliane Beyer, Geisa Bacellar e minha mãe Heloisa Gonçalves pela ajuda com Olívia para que eu pudesse me dedicar à pesquisa. Agradeço, também, minha irmã Anna Karina, meu cunhado Eduardo Resende e ao jovem Marco Antônio por me proporcionarem um refúgio para que eu pudesse me concentrar.

Agradeço aos meus colegas do mestrado que comigo compartilharam as angústias e alegrias do caminho, e com os quais muito pude aprender. Em especial, agradeço aos “barbulé” pela parceria. Agradeço, meu camarada Cláudio Aguiar, pela força nos assuntos tecnológicos. Agradeço ao nobre Tiago Diniz, sempre disposto a me auxiliar nas “missões”. Agradeço ao meu amigo Marçal Fagundes Pessoa, desde a época do Colégio Militar de Brasília (CMB), que por uma grata coincidência do destino veio trabalhar no DNIT e me auxiliou muitíssimo na obtenção e sistematização de dados. Agradeço à Érica Zanon e à Karoline Lemos que igualmente me ajudaram na obtenção de dados. Agradeço aos meus amigos Pedro Henrique Peixoto Leal e Philipe Pupo Santos pelo constante apoio e parceria. Agradeço a Otávio Calegari, mestrando (PSTO/UnB), que gentilmente abriu as portas do ErgoPublic, no final de 2018, para que eu pudesse rodar algumas análises no Iramuteq. Sou grato à Professora Gislayne Goulart (UFMS) que, de forma muito paciente e atenciosa, me prestou verdadeira consultoria sobre Iramuteq, via whatsapp e e-mail, que me possibilitou identificar os bugs, saná-los e rodar as análises.

Agradeço aos professores do PPGA, por todo o conhecimento que compartilharam ao longo desses dois anos, em especial ao Professor Doutor Rodrigo Rezende Ferreira pelas orientações, às vezes severas, mas sempre honestas e necessárias.

Pela oportunidade e iniciativa, agradeço muitíssimo à Escola da Advocacia-Geral da União (EAGU). Agradeço, também, à Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral Federal, e, em particular, à Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT (PFE/DNIT), onde exerço

minhas funções de Procurador Federal e cujos representantes também apoiaram a empreitada e autorizaram minha licença capacitação para desenvolver a pesquisa.

Agradeço, ainda, a todos aqueles que reservaram um espaço na agenda atribulada do dia-a-dia e muito gentilmente me concederam as entrevistas que foram utilizadas nessa dissertação.

Muito obrigado, de coração, a todos, inclusive àqueles que por lapso de extrema indelicadeza deixei de mencionar expressamente.

## RESUMO

Esta dissertação teve como objetivo comparar os instrumentos governamentais utilizados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) na implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no que diz respeito à sua efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, informação, etapas e tempo, controle e transparência. Aprofundar a compreensão sobre os instrumentos governamentais na Administração Pública brasileira é desejável na medida em que possibilita qualificar o debate técnico-científico sobre as alternativas mais adequadas para a implementação de políticas públicas, auxiliando no aprimoramento dessa fase. A presente pesquisa é empírica, descritiva e com abordagem de investigação qualitativa-quantitativa. O objeto de estudo foram as contratações (Lei n.º. 8.666/1993 e Lei n.º. 12.462/2011) e as assistências financeiras (termos de compromisso regulados pela Lei n.º. 11.478/2011) utilizadas pelo DNIT para executar o Programa de Aceleração do Crescimento, no período 2007-2017. Mesmo abordando contratações realizadas nesse intervalo de tempo, os objetivos da pesquisa e os seus resultados não foram apresentados/discutidos em função de sua série temporal, razão pela qual a pesquisa é de recorte transversal. Como instrumentos de coleta de dados, optou-se pela realização de análise documental e de entrevistas semiestruturadas. As categorias de análise utilizadas na comparação dos instrumentos foram descritas a priori, com base no que a literatura científica da área preconiza acerca de instrumentos governamentais, quais sejam, efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, informação, etapas e tempo, controle e transparência. Além da investigação documental, também se quantificou tais categorias de análise por meio da percepção de 16 entrevistados, escolhidos por conveniência, permitindo assim a modelagem de um banco de dados para a descrição numérica das categorias, a fim de complementar e refinar os dados qualitativos, em uma iniciativa de triangulação de dados. Os resultados indicam que os três instrumentos pesquisados são adequados à implementação do PAC no âmbito do DNIT, ainda que apresentem características capazes de facilitar ou dificultar tal processo. O termo de compromisso apresentou o mais baixo grau de autonomia, com fluxo de informações complexo e baixa gerenciabilidade. Por sua vez, a contratação direta pela lei n.º 8.666/93, embora confira autonomia e maior controle, torna o processo mais longo e burocrático. Já a contratação via RDC revelou-se o instrumento mais adequado por garantir maior autonomia, fluxo de informações e controle, possibilitando maior agilidade no processo, além de trazer inovações que facilitam a gestão e execução com foco nos resultados. Ao final, os limites do estudo são discutidos e é proposta uma agenda de pesquisas futuras.

**Palavras-chave:** política pública; implementação de políticas públicas; instrumentos governamentais; política de infraestrutura de transportes.

## ABSTRACT

The present research had the objective of comparing the governmental instruments used by the National Department of Transport Infrastructure (DNIT) in the implementation of the Growth Acceleration Program (PAC) regarding its effectiveness, manageability, autonomy, political/institutional support, social support, information, stages and time, control and transparency. Furthering the understanding of government instruments in the Brazilian Public Administration is desirable as it enables us to qualify the technical-scientific debate on the most appropriate alternatives for the implementation of public policies, contributing to the improvement of this phase. The present research is empirical, descriptive and with qualitative-quantitative research approach. The object of study was contracting (Law n<sup>o</sup>. 8,666 / 1993 and Law n<sup>o</sup>. 12,462 / 2011) and financial assistance (terms of commitment regulated by Law No. 11,478 / 2011) used by DNIT to execute the Program for Acceleration of Growth in the period 2007-2017. Even if we look at contracting within this timeframe, the research objectives and their results were not presented based on a time series, since the research is crosscutting. As instruments of data collection, we opted documentary analysis and semi-structured interviews. The categories of analysis used to compare the instruments were described a priori, based on the scientific literature of the area concerning government instruments, namely, effectiveness, manageability, autonomy, political/institutional support, social support, information, stages and time, control and transparency. In addition to documentary research, we also quantified these categories of analysis through the perception of 16 interviewees, chosen by convenience, allowing us to model a database for the numerical description of the categories and to complement and refine the qualitative data in a data triangulation initiative. Results indicate that the three instruments analyzed are adequate to the implementation of PAC in the context of DNIT, although they present characteristics capable of facilitating or hindering this process. Commitment term had the lower autonomy level, with a complex information flow and low manageability. For its turn, direct contracting by the law 8.666/93, despite the autonomy and control it provides, the process with this instrument is longer and more bureaucratic. Contracting by RDC is the most adequate instrument since it enables higher autonomy, information flow and control, enabling more speed in the process besides innovations regarding management and execution focused on results. Finally, the limits of the study are discussed and an agenda for future research is proposed.

**Keywords:** public policy; implementation of public policies; governmental instruments; transport infrastructure policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Dendograma do Corpus 1_Autonomia .....	74
<b>Figura 2</b> - Dendograma do Corpus 2_Informações .....	79
<b>Figura 3</b> - Dendograma Corpus 3_Apoio político e institucional .....	82
<b>Figura 4</b> - Dendograma do Corpus 4_Apoio social .....	86
<b>Figura 5</b> - Dendograma do Corpus 5_Etapas e tempo.....	92
<b>Figura 6</b> - Dendograma do Corpus 6_Efetividade.....	98
<b>Figura 7</b> - Dendograma do Corpus 7_Controle e transparência .....	102
<b>Figura 8</b> - Dendograma do Corpus 8_Gerenciabilidade.....	105
<b>Figura 9</b> - Dendograma do Corpus 9_Barreiras de implementação .....	107

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Representatividade do PAC no orçamento do DNIT (porcentagem).....	58
<b>Gráfico 2</b> - Representatividade do PAC no orçamento do DNIT (Valor R\$) .....	59
<b>Gráfico 3</b> - Quantitativo de licitações por modalidade (2012-2018).....	68
<b>Gráfico 4</b> - Distribuição dos respondentes sobre o grau de autonomia .....	73
<b>Gráfico 5</b> - Distribuição dos respondentes sobre o grau de adequação do fluxo de informações .....	78
<b>Gráfico 6</b> - Distribuição dos respondentes sobre existência de apoio político/institucional ...	81
<b>Gráfico 7</b> - Distribuição dos respondentes sobre existência de apoio social.....	85
<b>Gráfico 8</b> - Percepção dos entrevistados quando à influência do tipo de instrumento na efetividade .....	97
<b>Gráfico 9</b> - Percepção dos entrevistados quando à influência do tipo de instrumento no controle e transparência .....	101

**LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1</b> - Instrumentos políticos segundo principal recurso governamental.....	31
<b>Quadro 2</b> - Instrumentos conforme tipologia de Salamon (2002).....	34
<b>Quadro 3</b> - Categorias analíticas selecionadas para comparar instrumentos .....	41
<b>Quadro 4</b> - Variáveis do estudo bibliométrico .....	43
<b>Quadro 5</b> - Operacionalização das categorias de análise .....	50
<b>Quadro 6</b> - Operacionalização das categorias para análise quantitativa .....	51
<b>Quadro 7</b> - Comparação de Etapas e Tempo entre instrumentos governamentais.....	94
<b>Quadro 8</b> - Resumo do comparativo entre instrumentos governamentais por meio das categorias analíticas.....	110

**LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 1</b> - Saturação teórica das categorias analíticas.....	53
<b>Tabela 2</b> - Licitações da Sede DNIT (2012 a 2017).....	89

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APF	- Administração Pública Federal
APG	- Administração Pública Gerencial
Art.	- Artigo
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	- Constituição Federal
DNIT	- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EUA	- Estados Unidos da América
FIEMG	- Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais
GE	- Governo Empreendedor
GP	- Governança Pública
Inc.	- Inciso
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRAMUTEQ	- <i>Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires</i>
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LGLC	- Lei Geral de Licitações e Contratos
MTPA	- Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
NGP	- Nova Gestão Pública
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RDC	- Regime Diferenciado de Contratação
SFV	- Sistema Federal de Viação
SPSS	- <i>Statistical Package for the Social Sciences</i>

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 PROBLEMA DE PESQUISA, OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 JUSTIFICATIVAS.....</b>	<b>14</b>
<b>1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>17</b>
<b>2.1 REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO .....</b>	<b>17</b>
<b>2.2 NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA .....</b>	<b>22</b>
<b>2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>	<b>24</b>
<b>2.4 INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS.....</b>	<b>28</b>
<b>2.5 CATEGORIAS ANALÍTICAS PARA COMPARAÇÃO.....</b>	<b>35</b>
<b>3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO ENTRE 2007 E 2018 .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1 MÉTODO DE PESQUISA BIBLIOGRÁFICA .....</b>	<b>42</b>
<b>3.2 RESULTADOS E BREVE ANÁLISE DA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>44</b>
<b>4. MÉTODOS, PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....</b>	<b>47</b>
<b>4.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA .....</b>	<b>47</b>
<b>4.2 AMOSTRA.....</b>	<b>48</b>
<b>4.3 INSTRUMENTOS DE PESQUISA.....</b>	<b>49</b>
<b>4.4 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>52</b>
<b>5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>55</b>
<b>5.1 PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO .....</b>	<b>55</b>
<b>5.2 IDENTIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS UTILIZADOS PELO DNIT NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAC .....</b>	<b>61</b>
<b>5.3 AUTONOMIA .....</b>	<b>71</b>
<b>5.4 INFORMAÇÃO.....</b>	<b>76</b>
<b>5.5 APOIO POLÍTICO E INSTITUCIONAL .....</b>	<b>80</b>
<b>5.6 APOIO SOCIAL .....</b>	<b>84</b>
<b>5.7 ETAPAS E TEMPO .....</b>	<b>88</b>
<b>5.8 EFETIVIDADE.....</b>	<b>95</b>
<b>5.9 CONTROLE E TRANSPARÊNCIA.....</b>	<b>99</b>
<b>5.10 GERENCIABILIDADE .....</b>	<b>103</b>
<b>5.11 BARREIRAS DE IMPLEMENTAÇÃO .....</b>	<b>106</b>

5.12 DISCUSSÃO GERAL .....	109
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>114</b>
6.1 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS.....	114
6.2 CONTRIBUIÇÕES ACADÊMICAS E GERENCIAIS .....	116
6.3 LIMITAÇÕES E RECOMENDAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS .....	117
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>128</b>
<b>APÊNDICE A – MINUTA ROTEIRO DE ENTREVISTA .....</b>	<b>128</b>
<b>APÊNDICE B – GRÁFICOS RESULTADOS BIBLIOMETRIA.....</b>	<b>131</b>

## 1. INTRODUÇÃO

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

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

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

Nesse cenário, o conceito de eficiência é central na APG à medida em que vislumbra a indispensabilidade de adequação entre meios e fins (resultados) das políticas e serviços públicos (BRESSER-PEREIRA, 2008; OLIVEIRA; PAULA, 2014). No Brasil, tal processo não é diferente, encontrando singularidades que aumentam a quantidade e a complexidade dos

desafios, como tamanho e dispersão geográfica da máquina pública, necessidade de reformas política, legislativa e fiscal e, atualmente, finanças públicas em crise (ABRUCIO, 2010).

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

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

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

Há em curso, no mundo, uma discussão sobre como lidar de maneira adequada com os problemas públicos. Esse debate reflexivo é em grande medida estimulado pela insatisfação popular generalizada com os resultados das ações governamentais, estabelecidas, em regra, por meio de políticas públicas que se propõem a tratar esses problemas (SALAMON, 2002). Conseqüentemente, governos de todas as partes do mundo “estão sendo desafiados a serem reinventados, reduzidos, privatizados, devolvidos, descentralizados, desregulamentados, atrasados, submetidos a testes de desempenho e a contrarem” (SALAMON, 2002, p. 1).

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

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

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

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

Optou-se por examinar uma parte específica da política de infraestrutura implementada pelo DNIT, aquela que foi inserida no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. A escolha do PAC justifica-se por representar uma das prioridades dos últimos 12 anos de governo, aproximadamente, como evidenciam os discursos oficiais de lançamento do programa (BRASIL, 2007; 2010) e as constantes referências feitas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO neste período. Ademais, o orçamento do DNIT no período de estudo, 2007 a 2017, era composto quase que integralmente por rubricas orçamentárias destinadas a ações do PAC.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um programa de governo federal brasileiro instituído no início do segundo mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio do Decreto nº. 6.025, de 22 de janeiro de 2007, no uso da atribuição constitucional que lhe fora conferida, especificamente, pela alínea “a” do inc. VI do art. 84. Conforme o art. 1º do referido Decreto, o PAC é constituído de medidas de estímulo ao investimento privado e

ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal – APF.

Por meio do referido programa governamental, foi mobilizado grande montante de recursos para investimentos em obras de infraestrutura. Para implementação das ações do PAC, o DNIT dispõe, basicamente, de dois instrumentos: (i) a contratação de empresa privada por meio de procedimento licitatório, que num primeiro momento só era possível por meio da Lei nº. 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos) e, posteriormente, pôde ser efetivada por intermédio da Lei nº. 12.462/2011 (Lei do Regime Diferenciado de Contratações); ou (ii) a celebração de termo de compromisso, previsto na Lei nº. 11.578/2007, com órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios visando à transferência obrigatória de recursos financeiros.

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

### **1.1 Problema de pesquisa, objetivo geral e objetivos específicos**

Tendo em vista o contexto por ora desenhado, o problema que justificou a realização da presente pesquisa foi: pouco ou nada se conhece sobre eventuais diferenças entre os instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT na implementação do PAC no que diz respeito à sua efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, informação, etapas e tempo, controle e transparência.

Posto isto, a pergunta de pesquisa que deriva de tal problema é: quais as diferenças entre os instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT na implementação do PAC no que diz

respeito à sua efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, informação, etapas e tempo, controle e transparência?

Considerando o cenário exposto, a presente pesquisa teve por objetivo geral comparar os instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT na implementação do PAC no que diz respeito à sua efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, informação, etapas e tempo, controle e transparência, bem como verificar se as características desses instrumentos governamentais podem gerar barreiras à implementação.

Para alcance do objetivo geral, apresentam-se os seguintes objetivos específicos:

- i. Identificar os diferentes instrumentos governamentais utilizados para a implementação da política de infraestrutura de transportes pelo DNIT, no âmbito do PAC;
- ii. Descrever qualitativamente e quantitativamente a efetividade, a gerenciabilidade, a autonomia, o apoio político/institucional, o apoio social, a informação, as etapas e o tempo, o controle e a transparência dos instrumentos governamentais de interesse, de acordo com os documentos e os entrevistados abordados; e
- iii. Comparar como e se esses instrumentos, tendo em vista sua natureza e as categorias analíticas de comparação, demonstram-se mais adequados entre uns e outros e se geram barreiras de implementação ao PAC no DNIT.

## **1.2 Justificativas**

As justificativas sobre a relevância da presente pesquisa estão ancoradas em três dimensões: social, institucional e acadêmica.

Do ponto de vista social, os resultados obtidos pelo estudo podem auxiliar no aprimoramento do processo de implementação das políticas públicas de infraestrutura de transportes, na medida em que possibilitam a identificação das potencialidades e limitações dos instrumentos governamentais utilizados. Assim, os achados da presente pesquisa podem eventualmente resultar em melhorias na implementação de políticas públicas. Isso vai ao

encontro do atendimento dos reais interesses da sociedade e, conseqüentemente, colabora para a melhoria da infraestrutura de transportes no país.

Do ponto de vista institucional, o estudo permitirá construir um diagnóstico sobre a implementação da política de infraestrutura de transportes pelo DNIT por meio de seus diferentes instrumentos. Tal diagnóstico pode subsidiar a avaliação dos processos de implementação utilizados pelo DNIT que, eventualmente, poderá propor melhorias nesses processos, promovendo o desempenho institucional.

Por fim, do ponto de vista acadêmico, pode-se dizer que uma das principais questões ainda em aberto é se, dependendo do instrumento governamental utilizado, pode haver influência no processo de implementação de uma política pública, visto que diferentes formas de implementação apresentam diferentes desafios de gestão governamental (PETERS, 2000). São, portanto, imprescindíveis os estudos sobre os diversos instrumentos governamentais com o intuito de aperfeiçoar a fase de implementação.

Deste modo, ao aprofundar a compreensão sobre os instrumentos governamentais, será possível qualificar o debate técnico-científico sobre as alternativas de implementação das políticas. Não obstante tenha ocorrido a expansão do campo de estudo de políticas públicas no Brasil, sobretudo a partir do ano 2000, fato evidenciado pelo incremento no número de teses e dissertações devotadas ao seu estudo, bem como aumento de cursos de pós-graduação e graduação que abordam a temática, a produção científica com enfoque na fase de implementação ainda é pequena (FARIA, 2012), em especial aquela que analisa instrumentos governamentais para implementação de políticas públicas (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Assim, a presente pesquisa justifica-se também pela relativa pouca quantidade de estudos sobre instrumentos governamentais no Brasil, nenhum especificamente na área de infraestrutura de transportes, pelo menos que se tenha conhecimento no âmbito do presente

trabalho. Pretende-se, então, contribuir com a agenda de pesquisa proposta por Ollaik (2012), Ollaik e Medeiros (2011), entre outros autores sobre a temática.

Neste prisma, o caso do DNIT ganha especial relevância como lócus de estudo de instrumentos governamentais, pois foi a entidade da Administração Pública Federal que mais utilizou o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), no âmbito do PAC, tornando-se sua principal forma de contratação de obras em substituição às modalidades da lei nº 8.666/93<sup>1</sup>.

### **1.3 Estrutura da Dissertação**

O texto desta dissertação está estruturado em seis capítulos. O primeiro deles refere-se à introdução, que apresentou contexto, problema, objetivos e justificativas da pesquisa.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, que norteou a análise conceitual dos temas de interesse. Este capítulo buscou descrever os principais conceitos apontados pela literatura nacional e internacional sobre reformas administrativas do Estado, Nova Governança Pública, implementação de políticas públicas e instrumentos governamentais, bem como reportou elementos empíricos e normativos-legais de relevância para a pesquisa.

Já o capítulo três apresenta uma bibliometria sobre implementação de políticas públicas e instrumentos governamentais. O capítulo quatro, por sua vez, expõe os métodos, procedimentos e técnicas que foram utilizados para operacionalização do estudo proposto. Este capítulo também procurou descrever o perfil dos participantes, os instrumentos de pesquisa, além dos procedimentos de coleta e análise de dados.

No capítulo cinco são descritos e discutidos os resultados alcançados na pesquisa. Por fim, no capítulo seis, são tecidas considerações finais. Referências e apêndices encerram o documento.

---

<sup>1</sup> Dados da Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações do DNIT

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo apresentará o referencial que fundamentará a análise teórica e metodológica do estudo. Serão definidos os conceitos e temas principais para desenvolvimento da pesquisa.

Para descrição do referencial teórico foram utilizados livros clássicos e de autores de referência da área de políticas públicas, mais especificamente que abordassem a fase de implementação de políticas públicas e que versassem sobre instrumentos governamentais, referenciados em trabalhos que tratassem da temática, ou seja, seleção por meio da técnica de *snowball*, na qual trabalhos citados nos artigos consultados foram considerados como relevantes pelo autor. Além disso, para a formação do referencial teórico também foram pesquisados artigos científicos na plataforma Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e PROQUEST que abordassem o tema, considerando a relevância do texto e pertinência com a área analisada.

O capítulo está estruturado em seis seções, conforme tópicos apresentados a seguir.

### **2.1 Reforma Administrativa do Estado**

Desde a década de 1980, uma série de fatores como a crise fiscal do Estado; a crescente competição por investimentos privados e mão-de-obra qualificada; o surgimento de novas tecnologias e conhecimentos organizacionais; a ascendência de valores pluralistas e neoliberais; e a complexidade, dinamicidade e diversidade de nossas sociedades tem provocado consideráveis transformações nas Administrações Públicas de todo mundo (OLIVEIRA; PAULA, 2014; SECCHI, 2009).

O modelo organizacional burocrático vicejou como principal paradigma nas Administrações Públicas do mundo a partir da segunda metade do século XIX e durante o século XX. Sua sistematização deve muito ao trabalho do cientista social alemão Max Weber, que contribuiu sobremaneira para solidificação de suas bases teóricas (SECCHI, 2009).

Conforme o autor, foi Weber quem identificou a forma de dominação (poder) racional-legal-burocrática, diferente da tradicional e da carismática, pois emanava das normas e das instituições, e cujo modelo possuía três atributos fundamentais, quais sejam, formalidade, impessoalidade e profissionalismo.

O modelo burocrático possibilitou uma enorme evolução para as organizações públicas, mas, por outro lado, como apontam seus críticos, produziu efeitos negativos, conhecidos como disfunções burocráticas, nocivas às organizações e que seriam solucionadas pelos subsequentes modelos gerencial e de Governança Pública – GP (SECCHI, 2009).

Secchi (2009) registra dois modelos organizacionais e um paradigma relacional – respectivamente Administração Pública Gerencial (APG), Governo Empreendedor (GE) e Governança Pública (GP) – indicados como sucessores do modelo burocrático weberiano, o qual não se mostrava suficiente ou adequado em dar respostas satisfatórias no complexo cenário contemporâneo, tendo em vista suas conhecidas disfunções e limitações.

Com o intuito de corrigir as falhas do modelo burocrático, a *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública (NGP), baseia-se nos seguintes fundamentos: “descentralização administrativa e delegação de autoridade; redução dos níveis hierárquicos nas organizações; flexibilização dos mecanismos de gestão e dos processos organizacionais; controle por resultados, e primazia pela qualidade do serviço público prestado aos cidadãos” (OLIVEIRA; PAULA, 2014, p. 116). Para Costa (2010, p.25), “a reforma gerencial resgatou os princípios e instrumentos da gestão empresarial, reintroduzindo a administração por objetivos e para resultados e a ideia de responsabilidade pelo cumprimento de metas claras e precisas”.

Assim, o valor eficiência é central na APG na medida em que vislumbra indispensabilidade de adequação entre meios e fins (resultados) da prática administrativa. Importante registrar que eficiência é um dos princípios norteadores da atuação da

Administração Pública consagrados na Constituição Federal – CF de 1988, mais precisamente no seu art. 37.

Não obstante a difusão do modelo da NGP, vários autores apontam suas vicissitudes e limitações, dentre as quais a mais marcante seria a desconsideração da dimensão sociopolítica, fator que a faria passar ao largo das contradições e conflitos sociais (OLIVEIRA; PAULA, 2014).

Dessa forma, diferentemente do que pregam os defensores da NGP que apontam o paradigma gerencial como “o fim da história da Administração Pública”, “há diversos limites para o alcance da eficiência”, situação que impede o atingimento de uma “eficiência perfeita” (COSTA, 2010, p. 3). Convém assinalar que nem sempre o critério de eficiência é o mais adequado para valoração da atuação no setor público, tampouco o único, dado que nesta seara existem outros valores de suma importância a serem considerados como balizadores da prática administrativa (OLIVEIRA; PAULA, 2014).

Como registra Herbert Simon, é inviável que o administrador avalie todas as alternativas possíveis antes da tomada de decisão, sendo factível apenas escolher um curso de ação satisfatório em detrimento da existência de outros igualmente plausíveis. Logo, mesmo que haja a prevalência da intencionalidade de maximização, o que ocorre na realidade é a contemporização dos caminhos existentes, sendo a teoria administrativa “uma teoria da racionalidade intencional e limitada dos seres humanos” (SIMON apud OLIVEIRA; PAULA, 2014, p. 118).

Embora seja possível identificar os fundamentos da APG, Secchi (2009, p. 354-355) aponta que não há consenso na literatura sobre sua definição, pois alguns autores a veem como “um movimento delimitado no espaço e no tempo”, “campo de debate acadêmico e profissional”, “conjunto de ferramentas” ou, ainda, “argumento administrativo ou uma filosofia de administração”. Além disso, autores distintos asseveram se tratar de “modelo normativo para

gestão pública” e, por fim, um pequeno grupo de estudiosos vislumbra a APG como “sistema de crenças baseada na racionalidade instrumental aplicada à gestão pública”.

Ao seu turno, a abordagem do Governo Empreendedor (GE) como um estilo pragmático de gestão pública foi sistematizada por Osborne e Gaebler (1994) na obra “Reinventando o governo”, sendo claramente inspirada no ferramental utilizado na administração privada. Osborne e Gaebler prescreveram um decálogo para que uma organização burocrática suplantasse esse modelo e se tornasse uma organização eficaz e eficiente. Entretanto, na visão de Secchi (2009), trata-se de uma perspectiva idealizada da forma como os cidadãos e a burocracia encaram os temas públicos.

A NGP e o GE partilham os mesmos valores de “produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability*”, sendo englobados numa categoria denominada gerencialismo (SECCHI, 2009, p. 353-354).

De acordo com Secchi (2009), o movimento da Governança Pública, por sua vez, configura um paradigma relacional, dado que concebe uma abordagem diferenciada de ligações entre o sistema governamental e o ambiente que circunda o governo. A definição de GP varia de acordo com a área de conhecimento que trata do tema, sendo a que provém da ciência política e da Administração Pública, considera GP “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 358).

Para o autor, entre os elementos propulsores da GP estão a complexidade, dinamicidade e diversidade da sociedade; os valores neoliberais e o esvaziamento do Estado; e o compartilhamento de atributos com a Administração Pública Gerencial. Desse modo, a GP funcionaria por meio de estruturas e interações, sendo sua grande novidade o aspecto relacional e a disposição de redes e comunidades como estruturas de desenvolvimento de política pública. Neste sentido, a GP oportunizaria “plataformas organizacionais para facilitar o alcance de objetivos públicos tais como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, fazendo

uso de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas” (SECCHI, 2009, p. 360).

Secchi (2009) então descreve quais seriam os atributos comuns e distintos dos modelos burocrático, gerencial e de GP. O principal traço compartilhado dos modelos seria a atenção com a função controle. Ainda que os meios utilizados por cada um sejam diferentes, esses modelos utilizariam essa função de controle para manter o equilíbrio do sistema organizacional. Portanto, não se caracterizariam como modelos de ruptura.

Segundo Secchi (2009), os modelos burocráticos e gerencial comungariam a visão de Woodrow Wilson sobre a separação entre política e administração, embora haja nuances que os diferencie, ao passo que o modelo de GP avançaria na superação dessa dicotomia.

O modelo burocrático é caracterizado pela baixa discricionariedade dos gestores, enquanto o modelo gerencial confere grande flexibilidade para atuação dos mesmos, e o GE não se preocupa com essa temática (SECCHI, 2009). Quanto ao relacionamento dos ambientes internos e externos, público e privado, o modelo burocrático pode ser classificado como fechado. Já os modelos gerenciais, APG e GE, juntamente com GP, são considerados abertos. Outra nítida diferença entre os modelos é a forma de tratamento dos cidadãos, para o burocrático seriam usuários; para o gerencial, clientes; e, para a GP, parceiros ou *stakeholders* (SECCHI, 2009).

Fundamento diverso sob a ótica pela qual se pode distinguir os modelos é “o uso analítico das quatro funções clássicas da administração: planejamento, organização, direção e controle” (SECCHI, 2009, p. 363). A função de planejamento seria enfatizada pelo modelo gerencial; o modelo burocrático privilegiaria a organização; e a GP focaria a direção. E todos eles, como já dito alhures, preocupar-se-iam com a função de controle.

Dessa maneira, as reformas administrativas não seriam estanques ou lineares, haja vista que uma mesma organização pública poderá conter atributos de todos os modelos ou

paradigmas (SECCHI, 2009). Assim, as reformas administrativas se sobrepõem, coexistem e se complementam, mesmo se propondo a ser modelos de ruptura, dado que trabalham e preconizam lógicas diferentes para a atuação da Administração Pública.

Nesse sentido, a concepção oriunda da ótica gerencialista ainda está presente na atuação da Administração Pública, na medida em se observam ações que buscam aumentar a discricionariedade dos gestores públicos no desenho e implementação das políticas públicas como forma de melhorar sua eficiência e eficácia.

## **2.2 Nova Governança Pública**

Desde pelo menos a década de 1970, numa conjuntura de crescente ceticismo quanto ao desempenho do Estado, a insatisfação popular generalizada com o custo e a efetividade das ações governamentais – estabelecidas, em regra, por meio de políticas públicas que se propõem a tratar dos complexos problemas públicos contemporâneos, bem como uma renovada fé nas teorias econômicas liberais, tem motivado questionamentos acerca da capacidade estatal no cumprimento dessa missão (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010; SALAMON, 2002). Conseqüentemente, governos de todas as partes do mundo “estão sendo desafiados a serem reinventados, reduzidos, privatizados, devolvidos, descentralizados, desregulamentados, atrasados, submetidos a testes de desempenho e a contratarem” (SALAMON, 2002, p. 1).

Salamon (2002, p. 1) considera que esse cenário faz parte de uma “revolução pouco notada” que, além de transformar o escopo e a escala da ação governamental, proporciona uma massiva proliferação de ferramentas ou instrumentos de ação governamental. Kettl (2000, p. 490) também destaca essa transformação “pouco noticiada” na atuação governamental que define a agenda da governança no século XXI, cuja tendência denominada *devolution*, ou

devolução, refere-se ao meio através do qual o governo executaria suas ações por intermédio de uma vasta rede de contratos e ajustes legais com terceiros.

Como consequência, se inicialmente a ação governamental era, essencialmente, direta na provisão de bens e serviços, passa a envolver uma diversa gama de empréstimos, garantias de empréstimos, subsídios, contratos, regulação social, regulamentação econômica, seguros, gastos tributários, cupons, dentre outros (SALAMON, 2002).

Esses variados instrumentos de ação pública formam um elaborado sistema de governança que visa fornecer bens e serviços e atingir finalidades publicamente autorizadas, no qual a autoridade pública, de certa forma, é compartilhada com uma série de atores governamentais, não governamentais e privados, que freqüentemente precisam atuar em sistemas colaborativos complexos. Desse modo, a problemática da Administração Pública ultrapassa as fronteiras do órgão público e agora abarca uma ampla variedade de terceiros, intrinsecamente envolvidos na implementação de políticas públicas (SALAMON, 2002).

Vale ressaltar que cada um desses instrumentos tem seus próprios procedimentos operacionais, requisitos de desempenho e mecanismo de entrega que compõem a dinâmica operativa dos programas governamentais que os incorporam. Sem embargo de suas singularidades, muitos desses instrumentos mais recentes compartilham o fato de serem altamente indiretos (SALAMON, 2002).

Ao mesmo tempo em que essa proliferação de instrumentos representa novas formas de lidar com problemas públicos, a tarefa da gestão pública torna-se mais complexa em termos, por exemplo, de gerenciamento e controle eficazes. Segundo Le Galès (2010), o foco na questão dos instrumentos governamentais é central para a conceituação e compreensão das formas de governança em mudança, na medida em que se concentra em mecanismos de operacionalização da ação governamental e na relação entre governo e governados. Para o autor, a abordagem sob

a ótica dos instrumentos fornece alguma substância empírica para caracterizar os diferentes modos de governança.

Para além do exposto, a agenda de pesquisa em governança está historicamente relacionada à pesquisa dos anos 1970 sobre falhas de políticas públicas, que é bem representada pelo trabalho de Pressman e Wildavsky (1984). A questão era se as sociedades complexas estavam tornando-se ingovernáveis ou se, no mínimo, os governos estavam tornando-se menos capazes de governar a sociedade através da administração, tributos e leis (LE GALÈS, 2010).

Nesse sentido, Le Galès (2010) registra linha de pesquisa que faz estreitas ligações entre governança e implementação de políticas públicas, na qual falhas do governo e falhas de políticas públicas têm sido associadas tanto aos limites dos atores governamentais em um contexto caracterizado por miríades de atores operando em diferentes níveis, mas também com os fracassos das ferramentas clássicas mobilizadas pelos governos para governar, ou seja, tributos e leis. Como exemplo, o autor destaca o trabalho da socióloga alemã Renate Mayntz sobre governança e fracassos do governo, que vinculou explicitamente a questão da governança à busca de novos instrumentos de política, bem como os trabalhos de Michael Howlett e Lester Salamon, que desenvolveram importantes projetos de pesquisa sobre instrumentos de política e novas formas de governança.

### **2.3 Implementação de Políticas Públicas**

Não obstante o campo de estudo de Políticas Públicas tenha surgido nos Estados Unidos da América – EUA, como uma subárea da Ciência Política no contexto acadêmico, com foco na ação do governo (SOUZA, 2006), esse campo de estudo tem se caracterizado por seu caráter multidisciplinar (FARIA, 2013), sendo também objeto de análise da Administração Pública tanto nos EUA quanto no Brasil pelo menos desde o final da década de 1960 (FARAH, 2013).

Diante desta abordagem multidisciplinar, é compreensível a ausência de consenso sobre uma definição para Políticas Públicas. Thomas Dye, em uma das mais notórias e singelas conceituações, define o termo como “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1984, p. 2). Embora sucinta, a definição de Dye (1984) aponta uma característica essencial acerca do construto, qual seja, a presença do ente governamental como ator central provedor de condutas que visam abordar problemas públicos, as quais podem ser marcadas pela ação ou inação.

Por sua vez, Howlett, Ramesh e Perl (2013) apresentam Política Pública como um ciclo composto por cinco estágios: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação da política e avaliação da política. Na prática, esses estágios não ocorrem de maneira linear e estanque, sendo inter-relacionados e a todo momento influenciados pelos diferentes atores, instituições e ideias que compõem o subsistema da política pública setorial. Considerando a temática da presente pesquisa, descreve-se a seguir, de maneira mais aprofundada, a etapa de implementação que será enfocada.

De fato, o processo de políticas públicas não é uno nem linear pois, por vezes, apresenta uma série de inconsistências, irracionalidades e falta de coordenação que geram disfuncionalidades capazes de comprometer seu direcionamento, objetivos e resultados. Wu *et al.* (2014), exemplificativamente, listam uma sequência de problemas causados pela existência de um mundo de políticas fragmentadas que demandam dos gestores públicos, além da identificação dos motivos de suas ocorrências, a apresentação das possíveis soluções para seu enfrentamento.

Ainda que, desde o século XIX, já houvesse literatura na Administração Pública que tratasse das questões envolvendo a execução efetiva das decisões governamentais, os obstáculos da fase de implementação eram ignorados ou minimizados, pois eram vistos apenas como questões operacionais. Essa visão somente começou a mudar a partir da publicação do

trabalho seminal de Pressman e Wildavsky, em 1973, que analisou a implementação de um programa federal, em Oakland - EUA, que pretendia promover novos empregos para minorias por meio do estímulo de desenvolvimento econômico (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Pressman e Wildavsky (1984) analisaram uma política pública que, em princípio, portava as características necessárias para ser exitosa: “os recursos estavam garantidos, havia consenso entre as várias esferas de governo envolvidas e o setor privado, o desenho institucional era considerado inovador e tecnicamente viável, entre outros atributos” (PIRES; LOPEZ; SÁ E SILVA, 2010, p. 666). Entretanto, a política não foi executada dentro do cronograma esperado e nem gerou os resultados almejados.

Assim, aqueles pesquisadores identificaram que as razões para o insucesso da iniciativa residiam em “elementos até certo ponto prosaicos, que pertencem ao cotidiano da execução de políticas, em oposição aos macro fatores mencionados como favoráveis” (PIRES; LOPEZ; SÁ E SILVA, 2010, p. 666). Desse modo, “Pressman e Wildavsky constataram que políticas públicas envolvem diversas complexidades (critérios contraditórios, acomodação de interesses conflitantes, múltiplos atores, processos decisórios longos e tortuosos etc.) para as quais o debate do período definitivamente não estava atento” (PIRES; LOPEZ; SÁ E SILVA, 2010, p. 666).

A implementação é a fase do ciclo de políticas públicas no qual as decisões políticas tomadas são colocadas em prática. Três principais aspectos caracterizam o processo de implementação de políticas públicas: primeiramente, o processo não é linear, mas dinâmico; segundo, ao contrário do que se imagina, é, também, um processo político; e, terceiro, exige muitas vezes uma ampla coordenação entre uma enorme gama de *stakeholders* correspondendo a uma forma de governança em rede.

Diversos atores atingem e são atingidos pela implementação de políticas públicas. Nesse cenário, a burocracia estatal é um ator central, pois as atividades rotineiras da Administração

Pública são por ela desempenhadas com base em um conjunto leis, princípios e normas que regem as relações internas do Estado e deste para com a sociedade. Outros membros relevantes de comunidades de política pública seriam os grupos-alvo, aqueles “cujo comportamento se espera ou pretende alterar por ação do governo”, e que também “desempenham um papel direto e indireto no processo de implementação” (WU *et al.*, 2014, p. 101).

A implementação pode ser entendida como um “*continuum* de funções estratégicas e de tarefas operacionais” (BRINKERHOFF; CROSBY apud WU *et al.*, 2014, p. 102). Assim, todo o processo de políticas públicas deve ser integrado por tarefas conectadas com a implementação, dado que a ausência dessa integração tende a ocasionar grandes lacunas entre “as intenções de política e a execução propriamente dita” (WU *et al.*, 2014, p. 102).

Wu *et al.* (2014) registram que existem pelo menos duas perspectivas analíticas para identificar as referidas lacunas ou déficits. Tais perspectivas são classificadas de acordo com a posição dos atores participantes do ciclo de políticas públicas. A primeira origina-se do ponto de vista dos formuladores de políticas, denominada abordagem *top down*, ou de cima para baixo. Já a segunda perspectiva, chamada de abordagem *bottom up*, ou de baixo para cima, seria baseada na ótica da burocracia de nível de rua (*street-level bureaucrats*), responsável efetivamente pela execução da política.

Contudo, para apreciação da eficácia, efetividade e eventuais dificuldades da implementação, é imprescindível que se leve em consideração o contexto, mormente quatro fatores contextuais mais relevantes como (i) o grau de estabilidade política e de políticas públicas; (ii) ritmo de mudança do contexto político e econômico externo no qual os formuladores de políticas estão trabalhando; (iii) abertura do processo de políticas públicas; e, por fim, o grau de descentralização do setor público (WU *et al.*, 2014).

Para além do debate entre o foco mais adequado para analisar a fase de implementação (*top-down versus bottom-up*), há uma série de estudos que se desenvolveram a partir da década

de 1990, embasados nos *insights* de modelos comportamentais como a teoria dos jogos e a teoria do agente e principal, bem como uma abordagem de estudo que enfatiza a escolha das ferramentas e instrumentos políticos por meio de um processo de *policy design*, ou elaboração das políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Há uma série de desafios a serem enfrentados na fase de implementação. O primeiro deles diz respeito à negligência por parte dos formuladores de política, cuja principal razão seria a enorme complexidade, tanto analítica quanto prática, que esta fase representa (WU *et al.*, 2014). Os autores citam, ainda, a sensibilidade política e a elevada interdependência entre os *stakeholders* envolvidos no processo de formulação de políticas públicas moderno, aumentando a complexidade e vulnerabilidade da implementação para os gestores públicos.

Ademais, Wu *et al.* (2014) listam algumas categorias de fatores que podem dificultar o processo de implementação que seriam, em suma, a ausência ou deficiência no desenho de uma configuração coerente de objetivos visando à formulação de políticas públicas integradas, a ausência de um forte apoio burocrático e/ou político e ausência de capacidade operacional adequada para execução dos objetivos.

## **2.4 Instrumentos governamentais**

Para que seja possível atingir os objetivos de determinada política pública, o governo deve utilizar mecanismos que possibilitem concretizá-los na prática. Assim, desde o momento da formulação da política pública, a preocupação com a forma por meio da qual atingir-se-ão seus objetivos deve estar presente no seu desenho. Conseqüentemente, é importante que os decisores políticos, os gestores públicos, a burocracia estatal e todos aqueles envolvidos no processo de construção de soluções para os problemas públicos conheçam as características e a complexa rede de relações que frequentemente serão necessárias para operacionalização dos diferentes instrumentos disponíveis (SALAMON, 2002).

Como passo inicial nesse sentido, é proveitoso identificar mais propriamente qual o significado do termo instrumento. As primeiras acepções de instrumento que se encontram no dicionário Aurélio (2018) são “objeto ou aparelho com que se executa algum trabalho ou se faz alguma observação; qualquer peça de uma coleção de ferramenta; artefato destinado a produzir sons musicais; pessoa ou coisa que serve de meio ou auxílio para determinado fim; meio com que se consegue alguma coisa; documento; escritura”.

Dessa forma, observa-se que não é tarefa fácil definir o que seja instrumento, dada a grande quantidade de características que o termo abriga e as abordagens interpretativas que podem ser utilizadas. Ainda que haja uma profusão de definições de instrumentos governamentais (OLLAIK; MEDEIROS, 2011), pode-se definir instrumentos governamentais como “os meios e os expedientes reais a que os governos recorrem para implementar políticas” (HOWLETT, RAMESH; PERL, 2013, p. 127). Para os propósitos deste trabalho, uma definição mais básica é mais adequada. Assim, para fins desta dissertação, a palavra instrumento reporta a “um método identificável através do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (SALAMON, 2002, p. 19).

A literatura sobre a temática afirma que os instrumentos governamentais escolhidos influenciam o processo de implementação da política pública, impactando na gestão governamental (PETERS, 2000), razão pela qual se mostra relevante identificar e categorizar os instrumentos utilizados para implementação de determinada política pública. Assim, considerando que o instrumento escolhido dá forma à implementação da política, nota-se que sua escolha não é meramente técnica, mas fundamentalmente política, dado que não está em discussão somente a forma mais adequada de lidar com um problema público, mas também a influência a ser exercida pelos diferentes atores envolvidos no processo de conformação da política pública (OLLAIK, 2012). Além disso, fala-se em “preferências” por certos

instrumentos governamentais a depender do campo de políticas públicas em questão, bem como em influência ideológica, mimetismos e cópias na sua escolha (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

A literatura revela diferentes tipologias de instrumentos governamentais que derivam do grau de análise, da lente utilizada e do ponto de vista adotado. As tipologias são importantes para propósitos analíticos, porquanto permitem agrupar diferentes instrumentos num tipo ou categoria. As tipologias variam conforme autor e abordagem, havendo classificações divididas em quatro tipos de instrumentos (HOOD, 1986), em 14 tipos (SALAMON, 2002) e até em 63 (KIRSCHEN, 1975).

Estas tipologias derivam das distintas definições de instrumentos governamentais, pois cada uma delas possui substrato teórico-conceitual característico que integra a definição de instrumento da qual partem (OLLAIK, 2012; SALAMON, 2002). Assim, não há consenso acerca dos tipos de instrumentos existentes, porém, essa diversidade de taxonomias não constitui uma fraqueza, visto que as diferentes classificações destacam facetas distintas desses instrumentos, sendo, assim, complementares (SALAMON, 2002).

Hood (1986), por exemplo, entende instrumentos como meios da atuação estatal para atingimento de determinados objetivos da política pública. Com base nesse entendimento, propôs uma taxonomia conhecida como Modelo NATO, que enquadra as ferramentas políticas em quatro categorias representativas das formas de atuação estatal. Assim, o governo pode atuar por meio de informações (nodalidade), como ponto focal numa rede; por meio de seus poderes legais (autoridade); por meio de seus recursos financeiros (tesouro); e, finalmente, por meio de suas organizações (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; OLLAIK, 2012).

O Quadro 1 apresenta os instrumentos políticos de acordo com seu principal recurso governamental.

**Quadro 1** - Instrumentos políticos segundo principal recurso governamental

<b>Nodalidade</b>	<b>Autoridade</b>	<b>Tesouro</b>	<b>Organização</b>
Coleta e liberação de informação	Regulação de comando e controle	Verbas e empréstimos	Provisão direta de bens e serviços e empresas públicas
Assessoria e exortação	Autorregulação	Taxas de uso	Recurso à família, à comunidade e às organizações voluntárias
Publicidade	Fixação de padrão e regulação delegada	Impostos e dispêndios de impostos	Criação de mercado
Comissões e inquéritos	Comitês consultivos e consultorias	Criação e financiamento de grupos de interesse	Reorganização governamental

Fonte: adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2013)

Salamon (2002), por seu turno, apresenta divisão em 14 tipos de instrumentos, que é bastante abrangente, identificando as características de operação, os atores envolvidos e como é estruturada a dinâmica de interação entre eles.

A **gestão direta** configura a forma tradicional de entrega de serviços e bens públicos por meio da burocracia estatal. De acordo com as características acima, a gestão direta, como a própria definição diz, não dependeria de terceiros, pois a atuação estatal realizar-se-ia por intermédio de suas entidades ou órgãos. A gestão direta seria, assim, o instrumento menos automático, uma vez que demanda aparato administrativo (recursos humanos, materiais etc.) para execução das tarefas (LEMAN, 2002).

A gestão direta também teria um alto grau de coercibilidade que possibilitaria compelir indivíduos ou grupos a agirem na forma desejada. Em virtude desta característica, o instrumento amolda-se às situações nas quais o Estado exerce o monopólio da força, como por exemplo, na segurança pública (polícia) e segurança nacional (Forças Armadas, controle do tráfego aéreo), mas também nas situações de resgate de pessoas (bombeiros) e promoção da saúde (controle epidemiológico, etc.). Outra característica desse instrumento é a alta visibilidade, pois os cidadãos conseguem percebê-lo com maior facilidade devido à externalização física de pessoal e equipamentos necessários para ação (LEMAN, 2002).

Já as **corporações governamentais** configuram empresas de propriedade ou controle do Estado que exercem atividade econômica ou atuam na prestação de serviços públicos. No Brasil, são genericamente chamadas de estatais, contemplando as empresas públicas e sociedades de economia mista que fazem parte da Administração Pública indireta (MEDAUAR, 2016). As empresas estatais podem atuar em diversos setores, como por exemplo, de energia (petróleo, energia elétrica), bancário, transportes, etc.

A **regulação econômica** é o instrumento pelo qual são estabelecidos regras e procedimentos de atuação da iniciativa privada em determinados setores econômicos, visando assegurar a livre concorrência e evitar práticas desleais no mercado. Pode ser utilizada, por exemplo, no controle de entrada e saída de *players*, controle de preços e controle da produção (SALAMON, 2002).

May (2002) afirma que, genericamente, a regulação, como instrumento governamental, consiste em regras que identificam as condutas permitidas e não permitidas pelos indivíduos, empresas e órgãos governamentais, acompanhadas de sanções ou recompensas, ou ambos. Por sua vez, a **regulação social** busca coibir comportamentos que possam ameaçar a saúde pública, segurança e bem-estar das pessoas. Assim, estão incluídos nesse tipo de instrumento a regulação ambiental, de segurança do trabalho, sanitária, utilização das terras, etc.

Segundo Feldman (2002), **seguro governamental** é o instrumento por intermédio do qual os governos concordam em compensar os indivíduos e empresas que sofreram perdas em decorrência de determinados eventos específicos como, por exemplo, desastres naturais (enchentes, secas, incêndios, terremotos etc.).

A **publicidade de utilidade pública** é a ferramenta de ação pública que visa influenciar o pensamento, emoções e crenças das pessoas com o desiderato de engajá-las num comportamento desejado por determinada política (WEISS, 2002). As campanhas publicitárias

que divulgam malefícios causados pelo consumo de cigarro, bebidas alcoólicas e drogas, em geral, são exemplos.

Além de constituírem a principal fonte de receita do Estado, os **tributos** também podem ser utilizados para outras finalidades, como por exemplo, estimular ou desestimular determinados comportamentos individuais de forma a reduzir os danos sociais e assegurar benefícios para toda sociedade (CORDES, 2002). É denominada função extrafiscal do tributo. Exemplos seriam o aumento dos tributos incidentes nas bebidas alcoólicas e cigarro visando diminuir o consumo; diminuição de tributos incidentes em determinada categoria de produtos, como no caso da linha branca de eletrodomésticos de maior porte – geladeira, fogão, freezer, micro-ondas, máquina de lavar, etc., objetivando o aumento da produção e consumo.

A **contratação** como instrumento de ação do Estado é um arranjo negocial por meio do qual determinado órgão governamental pactua pagamento de quantia monetária para empresa privada que se obriga a prestar um serviço específico ou entregar determinado bem público, a exemplo de obras como prédios, pontes, rodovias, etc (KELMAN, 2002).

Já na **aquisição de serviço contratado**, a Administração Pública contrata uma organização privada, geralmente sem fins lucrativos, para prestação de serviço público para determinada parcela da população, como, por exemplo, cursos profissionalizantes, desenvolvimento de pessoas com deficiência, etc (DEHOOG; SALAMON, 2002).

Na **assistência financeira**, há a transferência de recursos financeiros de um ente ou entidade governamental para outro ente, entidade, órgão governamental de outra esfera federativa ou, ainda, para organização da sociedade civil sem fins lucrativos para execução de determinado serviço ou obra. Os exemplos são os convênios, os termos de compromisso, os termos de execução descentralizada, etc. (BEAM; CONLAN, 2002).

Outro instrumento governamental utilizado seriam os **empréstimos e as garantias de empréstimos** por meio dos quais entidades ou órgãos governamentais diretamente emprestam

recursos do tesouro ou garantem, com esses mesmos recursos, o empréstimo conferido por uma instituição financeira, como um banco privado comercial ou uma instituição internacional de fomento, com o fito de estimular atividades econômica, política e socialmente desejáveis, como a construção de unidades habitacionais, construção de infraestrutura, desenvolvimento agrícola, etc. (STANTON, 2002).

A **renúncia fiscal** é o instrumento governamental que altera a legislação tributária para encorajar certos comportamentos politicamente desejáveis através da redução ou eliminação de determinado tributo (HOWARD, 2002). Por exemplo, tem-se a chamada desoneração da folha de trabalho para determinadas categorias empresariais, ou seja, diminuição dos encargos trabalhistas com o objetivo de estimular determinada atividade econômica.

Os **vales** (*vouchers*) configuram o instrumento que dá poder de compra ao beneficiado para aquisição de determinado bem ou serviço previsto no programa governamental que o contempla. O vale é geralmente utilizado em políticas sociais que visam atender grupos socioeconomicamente vulneráveis, por exemplo, vales que possibilitam a aquisição de gêneros alimentícios, gás de cozinha, etc. (STEURLE; TWOMBLY, 2002).

Por fim, tem-se a legislação sobre **responsabilidade civil**, que prevê os direitos de pessoas buscarem compensação financeira e material através do Poder Judiciário, quando sofrerem algum dano causado por ação ou omissão de outrem (SCHUCK, 2002).

O Quadro 2 sintetiza os instrumentos de acordo com a tipologia de Salamon (2002).

**Quadro 2** - Instrumentos conforme tipologia de Salamon (2002)

Instrumento	Descrição/exemplos
Gestão direta	Onde é preciso uso legítimo da força (polícia); quando não se pode correr riscos (controle epidemiológico, bombeiros, tráfego aéreo); questões de equidade (previdência e assistência); onde não há mercado (educação em áreas rurais); onde é preciso manter capacidade governamental (pesquisa).
Corporações governamentais	Empresas públicas e sociedades de economia mista; atuam principalmente em transportes, comunicações, energia elétrica, seguros e correios.

Regulação econômica	Para eliminar barreiras à entrada no mercado e prevenir comportamento monopolístico. Exemplos: atuação do CADE e agências reguladoras (ANEEL, ANTT, ANTAQ, ANAC, ANATEL et, etc.).
Regulação social	Regulação ambiental, de segurança no trabalho, de uso da terra.
Seguros governamentais	Indenizar empresas ou indivíduos por perdas provocadas por eventos específicos, tais como desastres naturais ou quebra de instituições financeiras.
Publicidade de utilidade pública	Rótulos que informam sobre danos causados pelo consumo de cigarro ou de bebidas alcoólicas.
Impostos e taxas	Tributos sobre cigarros e bebidas alcoólicas.
Contratação	Contratação de serviços de segurança, de manutenção de computadores, de limpeza de vias públicas, de construção de prédios públicos.
Aquisição de serviço contratado	Programas de ensino profissionalizante, de aconselhamento para dependentes de drogas, de cuidados a idosos e a doentes mentais.
Assistência financeira	Convênios.
Empréstimos e garantias de empréstimos	Programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.
Renúncia fiscal	Simples (tributação diferenciada para micro e pequenas empresas), Rouanet (para incentivo na área cultural).
Vales	Vale alimentação, vale transporte, vale cultura, etc.
Responsabilidade civil	Legislação sobre responsabilidade civil.

Fonte: Adaptação de Ollaik (2012, p. 45)

Nada obstante à existência de diversas tipologias de instrumentos governamentais, fato é que são importantes para a governança e para implementação, posto que estruturam políticas públicas, sua operacionalização e seus resultados, além de estruturar os próprios modos de governança (LE GALÈS, 2010).

## 2.5 Categorias analíticas para comparação

Sendo a implementação de políticas públicas um processo composto por uma série de decisões e ações voltadas para a realização de uma escolha autorizada por lei (LESTER; GOGGIN, 1998), com intuito de analisar tal processo mediante os diferentes instrumentos governamentais utilizados na implementação de determinada política, faz-se necessário estabelecer as bases teóricas para essa comparação.

A literatura sobre análise de políticas públicas registra que efetividade, eficiência e equidade são os critérios mais comumente utilizados para efeitos de comparação (SALAMON, 2002). Segundo o autor, efetividade busca verificar em que medida determinada ação alcança os objetivos pretendidos; o critério eficiência visa observar o equilíbrio ótimo entre custos e resultados; e o critério equidade procura identificar o senso de justiça, a imparcialidade e a extensão da igualdade de direitos.

Todos os critérios acima relacionam-se mais intrinsecamente com aferição das consequências/resultados. Assim, considerando que o objetivo desta pesquisa é comparar os instrumentos governamentais utilizados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT na implementação do PAC, a utilização unicamente desses critérios não parece ser a mais apropriada.

Visto que efetividade, eficiência e equidade são consideradas variáveis de resultado, mais relacionadas à avaliação de políticas públicas (PIRES; LOPEZ; SÁ E SILVA, 2010), e o foco da pesquisa reside no processo de implementação, concentrou-se apenas no critério efetividade, entre as citadas categorias analíticas de resultado. Isto porque foi possível realizar algum tipo de inferência entre os achados dessa categoria (efetividade) e os diferentes instrumentos governamentais utilizados.

Convém assinalar que a categoria eficiência demandaria uma análise mais complexa de ponderação de custos que, para fins desta dissertação, requisitaria apreciação individualizada por obra ou serviço. Do mesmo modo, a categoria equidade que poderia ser avaliada na execução do PAC no DNIT, por exemplo, identificando quão equitativa foi a distribuição de obras e serviços pelo país, porém, tal conclusão estaria relacionada ao programa governamental em si, e não aos instrumentos governamentais que são o objeto desta pesquisa.

Para além das categorias de análise de resultado supracitadas, a literatura, com base nas características do processo de implementação, sugere outras dimensões nos termos das quais os instrumentos governamentais podem ser comparados e contrastados (SALAMON, 2002).

Entre tais dimensões, a **gerenciabilidade** do instrumento governamental estaria relacionada às facilidades ou dificuldades de sua operacionalização na prática, ou seja, supõe-se que quanto mais complexo o instrumento, maior será a dificuldade de coordenação dos atores envolvidos e, conseqüentemente, mais difícil seu gerenciamento (SALAMON, 2002). Na presente pesquisa, buscou-se diagnosticar o grau de gerenciabilidade (maior ou menor) do instrumento governamental utilizado para implementação da política, considerando as dificuldades gerenciais que se apresentam na prática.

Outra categoria que emerge da literatura e que se propõe a mensurar o grau em que cada instrumento governamental restringe o comportamento individual, os direitos individuais e a capacidade de escolha dos atores envolvidos (KRAFT; FURLONG, 2007; SALAMON, 2002). Essa dimensão de análise é tratada com nomenclaturas diferentes pelos autores, por exemplo, delegação de autoridade em Barnard (1979); autoridade em Hood (1986); autonomia em Peters (2000); coercibilidade em Salamon (2002); e liberdade em Kraft e Furlong (2007).

Embora utilizem nomenclatura diversa, todos os autores referem-se ao grau de autonomia, liberdade ou coerção envolvido no processo de implementação. Nessa pesquisa, a categoria analítica será denominada **autonomia**, na qual buscar-se-á identificar nos diferentes instrumentos a extensão de autonomia do implementador para concepção das ações que serão implementadas, bem como para tomada de decisão no processo de implementação.

Outra dimensão observável no processo de implementação é o suporte político, que pode ser traduzido na necessidade constante de atrair tanto legitimidade quanto recursos (WU *et al.*, 2014). Salomon (2002), que trata essa categoria como viabilidade política, afirma que,

independentemente das perspectivas de eficácia, um programa de ação governamental que não possui condições para obtenção de apoio político está fadado a não avançar.

Entretanto, como constatado empiricamente por Ollaik (2012), o apoio necessário seria mais amplo, não apenas político, mas também institucional, visto que há “importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas”, como assevera a teoria neoinstitucionalista (SOUZA, 2006, p. 37). Assim, na presente pesquisa, a ideia da categoria **apoio político/institucional** foi de verificar sua presença no processo de implementação, bem como eventuais diferenças entre os instrumentos utilizados.

O **apoio social**, ou suporte do público, também é considerada uma variável importante que pode influir na implementação de políticas públicas (MAZMANIAN; SABATIER, 1989). Pelas próprias características da política de infraestrutura de transportes, inicialmente, poder-se-ia supor que essa variável não tivesse relevância nesse contexto. Contudo, evidências têm demonstrado que talvez não seja procedente essa suposição, dado que a sociedade organizada busca apoiar, monitorar e influir nas obras de infraestrutura, inclusive alterando o traçado inicialmente planejado de uma rodovia ou ferrovia.

Como exemplo podemos citar o Movimento Nova 381 ([www.nova381.org.br](http://www.nova381.org.br)), coordenado pelo Sistema da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – FIEMG que possui o objetivo de apoiar e monitorar as obras de duplicação da BR-381/MG – Norte (trecho entre Belo Horizonte e Governador Valadares); o Movimento SOS 470 ([www.sos470.com.br](http://www.sos470.com.br)), que busca atuar em prol da duplicação da BR-470/SC, mais especificamente no trecho que corta o Vale do Itajaí entre Indaial e Navegantes, no litoral; o Movimento pró-ferrovia leste oeste catarinense – AMAVI ([www.amavi.org.br](http://www.amavi.org.br)), que atua em prol da alteração do projeto do traçado da ferrovia de integração Leste-Oeste catarinense, popularmente denominada “ferrovia do frango”, para que passe pelo Vale do Itajaí.

Além disso, nas obras nas quais é necessária a remoção e reassentamento de famílias socioeconomicamente vulneráveis, tem sido latente a questão do apoio social (ABERS, 2018; HOCHSTETLER, 2018). A título de exemplo, no âmbito do DNIT, pode-se citar o Programa Judicial de Conciliação para remoção e reassentamento humanizados do Anel Rodoviário de BH e para as obras de duplicação da BR-381/MG-Norte, trecho entre Belo Horizonte e Governador Valadares.

A literatura menciona também que a complexidade no desenho do arcabouço de implementação pode, na prática, afetar a capacidade governamental em implementar determinada política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). Ollaik (2012) denominou, inicialmente, essa categoria de complexidade administrativa, pois supunha haver especificidades nos mecanismos de coordenação e controle engendrados pela burocracia estatal a depender do instrumento governamental utilizado. Todavia, após observação empírica, constatou que não havia essa variação, razão pela qual optou por focar no aspecto que realmente variava de acordo com o instrumento governamental utilizado, que seriam **etapas e tempo**. Da mesma forma, a presente pesquisa buscou comparar as etapas exigidas por cada instrumento governamental, bem como o tempo de implementação dessas etapas.

Outra categoria relevante no processo de implementação de políticas que estaria relacionada às categorias gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social e etapas e tempo seria a categoria **fluxo de informações**, dado que as informações são ativos importantes em todo o ciclo de políticas públicas. Desse modo, supõe-se que a forma de transmissão e recepção de informações pode variar a depender do instrumento utilizado e, conseqüentemente, influenciar a implementação da política.

Na presente pesquisa buscou-se diagnosticar a adequação do fluxo de informações entre DNIT e empresas contratadas; intragoverno (Casa Civil, MPOG, MTPA, DNIT, Estados e Municípios beneficiados); e no âmbito do próprio DNIT.

Por fim, no complexo ambiente institucional existente, o qual compreende a ampliação dos instrumentos de participação no processo decisório, a progressiva consolidação dos instrumentos de *accountability* e a independência dos poderes republicanos, os gestores públicos são desafiados a lidar com concepções plurais de controle no processo de formulação e implementação de políticas públicas (GOMIDE; PIRES, 2014; SALAMON, 2002).

Neste sentido, outra característica intrinsecamente ligada ao controle é a transparência, que se constitui como condição essencial para a *accountability* de maneira geral e, especificamente, para possibilitar avaliação de políticas públicas como mecanismo democrático de controle (CENEVIVA; FARAH, 2012). Desse modo, por meio da categoria analítica denominada **controle/transparência**, buscou-se verificar como se dava a fiscalização das ações do PAC e quão transparentes eram essas ações nos diferentes instrumentos utilizados pelo DNIT.

Destarte, o trabalho buscou comparar os instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT na implementação do PAC por meio de oito categorias analíticas *ex ante* baseadas na literatura, quais sejam, efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, etapas e tempo, fluxo de informações e controle e transparência. Essas oito categorias de análise foram investigadas para identificar como diferentes instrumentos governamentais são implementados e como relacionam-se com eventuais barreiras de implementação do PAC no DNIT.

A suposição inicial, com base na literatura, é de que se um instrumento é facilmente operacionalizado, dispõe em sua implementação de ampla autonomia, é implementado em poucas etapas e pouco tempo, conta com apoio político/institucional e social e possui fluxo adequado de informações, conformando um instrumento que não apresentaria barreiras de implementação e estaria mais propenso a atingir naturalmente seu objetivo.

Conseqüentemente, poderíamos inferir que o instrumento que melhor apresentar esse conjunto de atributos provavelmente será o mais adequado para o atingimento do objetivo da política a ser implementada. Portanto, com base na teoria, estabeleceu-se a estrutura de comparação entre os instrumentos governamentais enfocando aspectos específicos separados em oito categorias analíticas. Essas categorias de análise estão apresentadas de forma resumida no Quadro 3.

**Quadro 3** - Categorias analíticas selecionadas para comparar instrumentos

<b>Categorias de análise</b>	<b>Descrição</b>	<b>Base teórica</b>
Efetividade	Entrega ou não da obra/serviço.	Salamon (2002); Hill e Hupe (2014); Sanford e Moulton (2015)
Gerenciabilidade	Grau de operacionalidade do instrumento governamental.	Salamon (2002); Sanford e Moulton (2015)
Autonomia	Forma de delegação de autoridade, grau de autonomia do implementador.	Barnard (1979); Hood (1986); Peters (2000); Salamon (2002); Kraft e Furlong (2007); Salamon (2002); Ollaik (2012)
Apoio político/institucional	Se os implementadores na ponta têm afinidade política com o implementador central; necessidade de apoio institucional ainda que apartidário.	Salamon (2002), Souza, (2006), Ollaik (2012), Wu <i>et al.</i> (2014)
Apoio social	Envolvimento da sociedade nas ações da política de infraestrutura de transportes.	Mazmanian e Sabatier (1989); Ollaik (2012)
Etapas e tempo	Quantidade de etapas da implementação e tempo em cada etapa.	Pressman e Wildavsky (1984); Ollaik (2012)
Fluxo de informações	Como a informação é transmitida e quais são os fluxos de informação.	Peters (2000); Ollaik (2012)
Controle/Transparência	Como se dá a fiscalização nas ações da política de infraestrutura de transportes. E quão transparentes são essas ações.	Salamon (2002); Subirats (2006); Gomide e Pires (2014)

Fonte: adaptado de Ollaik (2012)

Desse modo, com o intuito de comparar os instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT na implementação do PAC por meio de oito categorias analíticas *ex ante* acima descritas,

a próxima seção delineará os métodos e técnicas que serão utilizados para operacionalização da pesquisa.

### **3. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS: UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO ENTRE 2007 E 2018**

Além dos temas abordados no referencial teórico, foi realizado estudo bibliométrico para apresentar empiricamente como a produção científica dos campos de implementação de políticas públicas e instrumentos governamentais tem se comportado em termos de indicadores demográficos, teórico-conceituais e metodológicos nos últimos onze anos. Esta técnica quantitativa e estatística busca medir os índices de produção e disseminação do conhecimento científico (ARAÚJO, 2006). Dito isto, este capítulo apresenta um estudo bibliométrico que buscou identificar e categorizar perspectivas e informações científicas atuais para a área investigada. O método de levantamento, seleção e análise dos artigos será descrito a seguir.

#### **3.1 Método de pesquisa bibliográfica**

Afonso *et al.* (2011) ensinam que a operacionalização da pesquisa bibliográfica se dá em cinco passos, quais sejam, (i) seleção de palavras-chave; (ii) seleção de base de dados; (iii) busca de artigos alinhados com o tema de pesquisa; (iv) identificação dos artigos relevantes; e (v) análise dos resultados obtidos. Considerando essa definição, são descritas a seguir as etapas cumpridas para a realização do estudo bibliométrico.

Para realização da pesquisa foi consultada a base de dados disponível nos Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Os critérios de seleção foram os seguintes: (a) abordar os temas de interesse implementação de políticas públicas e instrumentos governamentais; (b) artigos revisados por pares; e (c) artigos publicados entre 2007 e 2018. Com base nestes critérios, foi realizado levantamento preliminar de artigos, de modo a apresentar o número de ocorrências e de artigos selecionados para análise.

O tema do presente estudo envolve dois campos principais de pesquisa: implementação de políticas públicas e instrumentos governamentais. Sendo assim, na busca dos artigos, utilizou-se inicialmente na caixa campo “no título”, na caixa conteúdo “é (exato)”, com as palavras-chaves (*strings*) “implementação” e (*and*) “políticas públicas”. Da busca em português, resultaram 37 artigos, dos quais foram selecionados 23. Na sequência, procedeu-se a busca em inglês, que resultou em 124 artigos, dos quais foram selecionados 16.

Na sequência, foi realizada busca com as palavras-chaves (*strings*) “instrumentos” e (*and*) “governamentais” que, em português, resultou em dois artigos, ambos selecionados. A busca em inglês resultou em 53 artigos, tendo sido apenas quatro selecionados. Assim, foram selecionados ao total 45 artigos válidos para a análise.

A partir dos artigos selecionados, o objetivo foi construir um relato da produção científica. Os artigos foram categorizados por meio de planilha Excel de acordo com quatro variáveis demográficas, seis variáveis metodológicas e cinco variáveis teóricas. As variáveis da planilha são demonstradas no Quadro 4 abaixo.

**Quadro 4** - Variáveis do estudo bibliométrico

<b>Variáveis demográficas</b>	Ano de publicação do artigo.
	Nacionalidade do periódico: (1) nacional; (2) internacional.
	Escopo do estudo: (1) profissional/aplicado; (2) acadêmico.
	Esfera de aplicação do estudo: (1) pública; (2) privada; (6) não se aplica (apenas estudos teóricos).
<b>Variáveis metodológicas</b>	Natureza da pesquisa: (1) teórica; (2) empírica.
	Delineamento: (1) descritivo; (2) correlacional; (3) explicativo-causal (experimental); (6) não se aplica (apenas estudos teóricos).
	Natureza dos dados: (1) qualitativa; (2) quantitativa; (3) quali-quantitativa; (6) não se aplica (apenas estudos teóricos).
	Método: (1) levantamento; (2) estudo de caso ou pesquisa ação; (3) pesquisa bibliográfica; (4) experimento; (6) não se aplica (apenas estudos teóricos).
	Recorte temporal: (1) longitudinal; (2) transversal; (6) não se aplica (apenas estudos teóricos).
	Amostragem: (1) censitária; (2) probabilística; (3) não probabilística; (6) não se aplica (apenas estudos teóricos).
<b>Variáveis teóricas</b>	Campo de conhecimento: (1) Administração; (2) Ciência Política; (3) Direito; (4) Sociologia; (5) História; (6) outros.

	Aborda o ciclo de políticas públicas? (1) sim; (2) não.
	Aborda a fase de implementação de políticas públicas? (1) sim; (2) não.
	Aborda instrumentos governamentais? (1) sim; (2) não.
	Enfoca a política de infraestrutura de transportes? (1) sim; (2) não.

Fonte: elaboração própria

Para fins de análise de dados, foi utilizada estatística descritiva (frequência e percentual).

### 3.2 Resultados e Breve Análise da Pesquisa Bibliográfica

A amostra da pesquisa bibliométrica foi categorizada em 21 temas distintos. A análise revelou que o maior percentual de trabalhos eram artigos únicos, cujos temas principais não eram os de interesse da presente pesquisa, sendo então agrupados e classificados como “outros” (29%). A segunda maior incidência de trabalhos era sobre “implementação de políticas públicas” (27%), seguida dos artigos sobre “instrumentos governamentais” (11%), conforme demonstrado no gráfico de frequência temática disponibilizado no Apêndice B.

A análise dos artigos selecionados permitiu observar que a maioria dos trabalhos publicados possui natureza empírica (62%) e, praticamente a totalidade deles (98%), quanto ao escopo, classifica-se como acadêmico, o que demonstra a necessidade de desenvolvimento de estudos profissionais aplicados. Em relação à abordagem, percebeu-se a predominância de estudos qualitativos (40%), situação que evidencia que o campo de estudo precisa de trabalhos com abordagem quantitativa e mista. Quanto ao método, a maioria dos estudos classifica-se como levantamento (*survey*) (53%), sendo encontrado somente uma pesquisa bibliográfica (2%). A maioria dos artigos analisados insere-se no campo de conhecimento da Administração Pública (62%).

O delineamento da maioria dos trabalhos da amostra é descritivo (44%), com apenas 13% de estudos correlacionais e 7% de estudos explicativo-causais. Quanto ao recorte, 42% dos estudos enquadram-se como transversais, e 22% como longitudinais. Em relação à

amostragem, a grande maioria dos estudos utiliza amostra não-probabilística (62%), sendo que em apenas um estudo (2%) foi detectada a utilização de amostra probabilística.

No tocante à esfera de aplicação do estudo, como já era esperado, somente 4% tratam da esfera privada, enquanto 58% são aplicados em organizações públicas. Já no que diz respeito à origem dos estudos, foi observada uma divisão equilibrada, tendo em vista que a amostra era composta por 53% de artigos nacionais e 47% de artigos internacionais. Os resultados aqui descritos com a distribuição de todas as variáveis demográficas, metodológicas e teóricas são demonstradas em gráficos constantes no Apêndice B.

Dessa maneira, os resultados demonstram que, não obstante 87% dos artigos abordem especificamente a fase de implementação de políticas públicas, pouquíssimos abordam instrumentos governamentais (18%), sendo que nenhum tratou sobre política de infraestrutura de transportes. A presente pesquisa bibliométrica identificou apenas três artigos que realizaram estudos comparativos de instrumentos governamentais.

O artigo de Ollaik e Medeiros (2012) identificou como os instrumentos de assistência financeira, gestão direta e renúncia fiscal eram utilizados no âmbito da Política Nacional de Museus, e como se relacionavam com o objetivo de democratização do acesso. Por sua vez, o estudo de Jung, Malatesta e Lalonde (2018) compara os resultados de dois instrumentos, um de gestão direta e outro de contratação de instituição pública de caridade, no fornecimento de programa de trabalho para presos do estado de Illinois, nos Estados Unidos. Por fim, o artigo de Sandfort, Selden e Sowa (2008) analisa como três ferramentas de políticas públicas - doações, contratos e vouchers - influenciam as organizações que prestam serviços de cuidados e educação na primeira infância.

Assim, na amostra da pesquisa bibliométrica realizada, dos 18% que abordam instrumentos governamentais, apenas 6% são estudos comparativos entre os diferentes instrumentos governamentais utilizados na implementação de uma política, situação que

corroborar a necessidade de desenvolvimento de mais estudos comparativos entre instrumentos em diferentes políticas.

Tais achados reforçam a importância da presente pesquisa, pois demonstram, empiricamente e com base na amostra de artigos, que esta dissertação está alinhada com o que se espera em termos da construção do conhecimento e das práticas na área de interesse.

#### **4. MÉTODOS, PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

O capítulo de método tem por objetivo descrever detalhadamente os procedimentos que foram adotados para realização do estudo. Primeiramente, são apresentados o tipo e a descrição geral da pesquisa. Em seguida, apresentam-se os instrumentos que foram utilizados. Na sequência são descritos os participantes da pesquisa. Por fim, é apresentada a descrição dos procedimentos de coleta e análise dos dados.

##### **4.1 Tipo e descrição geral da pesquisa**

A pesquisa realizada é empírica e apoiou-se em dados secundários e primários de observação e descrição do objeto. Trata-se de um estudo descritivo, pois descreve as características de um fenômeno (RICHARDSON, 2015), qual seja, a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, por meio de diferentes instrumentos governamentais.

Quanto à abordagem, a pesquisa é qualitativa-quantitativa, visto que coletou informações em formato de texto e som (qualitativas) e, também, em formato de números (quantitativa) para examinar os instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT na implementação das ações do PAC, visando identificar suas características, compará-las e contrastá-las. Vale registrar que a característica predominante da pesquisa é qualitativa, sendo a abordagem quantitativa utilizada para complementar as análises e inferências.

No tocante ao recorte temporal, classifica-se a presente pesquisa como transversal, tendo em vista que, mesmo analisando os instrumentos governamentais do DNIT nos últimos 10 anos (período 2007-2017), não foi dada qualquer atenção às características e/ou diferenças entre esses instrumentos no que diz respeito à sua série temporal, mas sim no que tange às suas características agrupadas ao longo do tempo relativas à efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, etapas e tempo, fluxo de informações, controle e transparência.

## **4.2 Objeto e sujeitos participantes da pesquisa**

O objeto de estudo da pesquisa foram as contratações (Lei n.º. 8.666/1993 e Lei n.º. 12.462/2011) e as assistências financeiras (termos de compromisso regulados pela Lei n.º. 11.478/2011) utilizadas pelo DNIT para executar o Programa de Aceleração do Crescimento no período 2007-2017. Com intuito de obter dados sobre esses instrumentos governamentais, buscou-se extrair dados de documentos, informações não sistematizadas das áreas técnicas do DNIT e de entrevistas com uma amostra não-probabilística de seleção intencional da população de diretores e ex-diretores, bem como coordenadores-gerais e ex-coordenadores-gerais, no período de 2007 a 2017.

Em termos de amostragem, analisou-se, primeiramente, quatro fontes de informações principais: legislação, relatórios gerenciais do DNIT, informações disponibilizadas pelo DNIT e publicações oficiais de outras entidades ou órgãos governamentais, como, por exemplo, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, visando identificar resultados do PAC no âmbito do DNIT. Tais documentos permitiram traçar um panorama do PAC no âmbito do DNIT, bem como dos instrumentos governamentais utilizados para sua implementação.

Para cumprimento dessa primeira etapa de pesquisa foram mapeados (a) o montante orçamentário previsto de investimento de ações do PAC, no âmbito do DNIT, no período de 2008 a 2018; (b) a legislação referente aos instrumentos governamentais estudados; e (c) o quantitativo de licitações por modalidade no período de 2012 a 2018.

No período de interesse (2007-2017), estes constituíram os documentos disponíveis em termos de amostra. Para realização das entrevistas, optou-se por dois grupos de participantes que possuem relação direta com a gestão da implementação da política de infraestrutura no DNIT: os diretores do DNIT (perfil estratégico) e os coordenadores-gerais (perfil tático).

Foram abordados os ocupantes dos cargos de Diretor-Geral, Diretor Executivo, Diretor de Planejamento e Pesquisa, Diretor de Infraestrutura Rodoviária, Diretor de Infraestrutura Ferroviária e Diretor de Infraestrutura Aquaviária no período 2007-2017, visto que esses indivíduos possuem uma visão macro sobre o processo de implementação da política à cargo do DNIT, bem como são responsáveis pela supervisão desse processo. Desse modo, foram entrevistados no grupo de perfil estratégico 11 participantes, sendo que 4 deles também ocuparam alguma Coordenação-Geral e 2 deles foram Superintendentes Regionais do DNIT.

No caso da Coordenações-Gerais, optou-se por realizar entrevistas com representantes que tinham sob sua responsabilidade a coordenação da execução de obras e/ou serviços, como a Coordenação-Geral de Obras Ferroviárias, Coordenação-Geral de Construção Rodoviária, Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, Coordenação-Geral de Meio Ambiente, Coordenação-Geral de Desapropriação e Reassentamento e Coordenação-Geral de Obras Aquaviárias. Dessa maneira, foram entrevistados no grupo de perfil tático 5 indivíduos, porém, como registrado acima, 4 dos Diretores também já haviam ocupado alguma dessas Coordenações-Gerais.

Assim, acredita-se que tenha sido mantido certo equilíbrio entre os perfis estratégico e tático, a fim de se evitar vieses, totalizando 16 indivíduos entrevistados. Contudo, importante relatar que a 16ª entrevista teve que ser interrompida por motivos alheios à vontade do entrevistador e entrevistado, tendo sido abordado apenas três categorias analíticas (autonomia, informação e apoio político/institucional) que foram incluídas na pesquisa aqui realizada. As entrevistas foram realizadas entre setembro e novembro de 2018, com duração média de 1 hora, sendo posteriormente degravadas para análise.

### **4.3 Instrumentos de pesquisa**

Nesta seção são descritos os instrumentos que foram utilizados durante a pesquisa. Inicialmente, foi conduzida uma análise documental semiestruturada de todos os processos

relacionados à amostra de interesse, visando conhecer as informações contidas nos documentos e sistematizar tais informações de acordo com as categorias de análise previamente definidas.

Com intuito de descrever e comparar os instrumentos para alcançar os objetivos da pesquisa, foi necessária a definição prévia de categorias de análise. Para isso, a presente pesquisa adotou como referência oito categorias de análise, sendo cinco propostas por Ollaik (2012) e outras três com base, apenas, na literatura, conforme revela o Quadro 5.

**Quadro 5** - Operacionalização das categorias de análise

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Descrição</b>
Efetividade	Entrega ou não da obra/serviço
Autonomia	Forma de delegação de autoridade, grau de autonomia do implementador
Gerenciabilidade	Grau de operacionalidade do instrumento governamental
Apoio político/institucional	Se os implementadores na ponta têm afinidade política com o implementador central; necessidade de apoio institucional ainda que apartidário
Apoio social	Envolvimento da sociedade nas ações da política de infraestrutura de transportes
Etapas e tempo	Quantidade de etapas da implementação e tempo em cada etapa
Fluxos de informação	Como a informação é transmitida e quais são os fluxos de informação
Controle/Transparência	Como se dá a fiscalização nas ações da política de infraestrutura de transportes

Fonte: adaptado de Ollaik (2012)

Antes da realização das entrevistas semiestruturadas, o roteiro de entrevista, adaptado de Ollaik (2012), foi submetido ao procedimento de validação semântica, de modo a eliminar vieses que pudessem induzir possíveis ambiguidades e confusões no momento da aplicação das entrevistas, bem como garantir que os construtos analíticos fariam sentido no contexto da pesquisa.

O processo de validação semântica consistiu no envio por e-mail do roteiro de entrevista para quatro doutores que têm conhecimento na área de políticas públicas, implementação de política pública e instrumentos governamentais, bem como produção acadêmica nessas áreas. Foram recebidas respostas de três experts que foram devidamente analisadas e consideradas. O referido procedimento visou aumentar as validades interna e externa da pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas presencialmente e, como instrumento de pesquisa, foi utilizado roteiro de perguntas em profundidade sobre o tema de interesse, elaborado com base no que referenda a literatura científica da área, visando extrair evidências das categorias analíticas selecionadas – gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, etapas e tempo, fluxo de informações, efetividade, controle/transparência.

Após essas etapas, foi constituído um banco quantitativo de dados no Excel, contendo todos os tipos de instrumentos governamentais e as variáveis quantitativas de interesse, o que permitiu a contagem de frequência e a elaboração de gráficos. Para essa abordagem quantitativa posterior, foram adotados os parâmetros apresentados no Quadro 6, de acordo com a resposta dos entrevistados para cada tipo de instrumento governamental utilizado.

**Quadro 6** - Operacionalização das categorias para análise quantitativa

<b>Categorias de análise</b>	<b>Descrição</b>
Efetividade	O que seria efetividade no âmbito do DNIT? (O tipo de instrumento governamental utilizado exercia influência na efetividade da implementação de ação do PAC, no âmbito do DNIT?) Sim (1) ou Não (0). Informação será extraída de questionamento aos entrevistados.
Autonomia	Grau de autonomia do implementador: alta (1) ou baixa (0). Informação será extraída de questionamento aos entrevistados (Em relação grau de autonomia do instrumento, como você classificaria quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei nº. 8.666/93 (LGLC)? E por contratação pela Lei nº. 12.462/2011 (RDC)? E por termo de compromisso (Lei nº. 11.578/2007)?)
Controle/Transparência	(O tipo de instrumento governamental utilizado exercia influência no controle/transparência da implementação de ação do PAC, no âmbito do DNIT?) Sim (1) ou Não (0). Informação será extraída de questionamento aos entrevistados.
Apoio político/institucional	Necessidade de apoio institucional ainda que apartidário: sim (1) ou não (0). Informação será extraída de questionamento aos entrevistados (O apoio político/institucional exerce/exercia influência na implementação de ação do PAC, no âmbito do DNIT?)
Apoio social	Envolvimento da sociedade nas ações da política de infraestrutura de transportes: sim (1) ou não (0). Informação será extraída de questionamento aos entrevistados (O apoio social exerce/exercia influência na implementação de ação do PAC, no âmbito do DNIT?)

Etapas e tempo	Quantidade de etapas da implementação e tempo em cada etapa: sim (1) ou não (0). Informação será extraída de questionamento aos entrevistados (A quantidade de etapas de implementação e o tempo necessário de cada instrumento exerce/exercia influência na implementação de ação do PAC, no âmbito do DNIT?)
Fluxos de informação	Como a informação é transmitida e quais são os fluxos de informação: alta (1) ou baixa (0). Informação será extraída de questionamento aos entrevistados (Em relação grau de adequação do fluxo de informações do instrumento, como você classificaria quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei nº. 8.666/93 (LGLC)? E por contratação pela Lei nº. 12.462/2011 (RDC)? E por termo de compromisso (Lei nº. 11.578/2007)?)

Fonte: elaboração própria

A quantificação de tais categorias de análise por meio da percepção dos entrevistados permitiu a modelagem de um banco de dados no Excel para a realização de contagem de frequência relativa às características dos instrumentos governamentais, a fim de complementar e refinar os dados qualitativos, em uma iniciativa de triangulação de dados.

#### 4.4 Procedimentos de coleta e análise dos dados

Inicialmente, foram coletados dados secundários por meio de análise documental dos dados disponíveis no próprio DNIT e em outras organizações governamentais, como a legislação referente aos instrumentos governamentais estudados, relatórios gerenciais e informações disponibilizadas pelo DNIT, além de publicações oficiais Balanço do PAC (MPOG).

A análise documental foi semiestruturada, compilando em arquivos de texto e planilhas numéricas as informações mais relevantes dos processos que diziam respeito às categorias de análise de interesse, permitindo também o levantamento de outras informações indiretamente relacionadas. Para analisar os dados dessa etapa, recorreu-se à análise de conteúdo categorial temática proposta por Bardin (2016) e a estatísticas descritivas (frequência e percentual).

Na sequência, foram entrevistados os implementadores das ações do PAC visando captar as características do processo de implementação por meio de suas percepções,

complementando os dados oficiais registrados nos documentos analisados. Após a realização das entrevistas, os registros foram transcritos para a realização da análise de conteúdo categorial temática (BARDIN, 2016). Então, com intuito de aumentar a confiança na validade dos dados empíricos coletados, utilizou-se a técnica da saturação teórica.

Nos estudos qualitativos, há dificuldade em se dimensionar a priori o tamanho da amostra, ou seja, até que quando o pesquisador deve continuar coletando dados. Neste prisma, a técnica da saturação teórica é uma ferramenta que auxilia na certificação da suficiência dos dados coletados para alcance do objetivo proposto no estudo (FALQUETO; FARIAS, 2016). A ideia é encontrar o ponto da coleta de dados no qual eventuais novos elementos não serão capazes de alterar de forma significativa os achados já obtidos pela pesquisa, chamado de ponto de saturação (STRAUSS; CORBIN, 2008).

Assim, foram construídas tabelas para cada categoria analítica, as quais levantaram os elementos relevantes em cada entrevista. A Tabela 1 apresenta a quantidade de novas variáveis que emergiram em cada uma das entrevistas, além de indicar a entrevista na qual ocorre o ponto de saturação das respostas.

**Tabela 1** - Saturação teórica das categorias analíticas

<b>Categorias/Entrevistas</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>16</b>
Autonomia	7	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Informação	4	2	1	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Apoio político/institucional	7	1	4	1	0	1	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0
Apoio social	5	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Etapas e Tempo	5	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Barreiras de Implementação	2	1	2	0	0	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0
Efetividade	2	1	0	1	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Controle/Transparência	2	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0
Novas Variáveis	34	6	12	4	6	3	1	7	2	3	0	0	1	0	0	0
Total	34	40	52	56	62	65	66	73	75	78	78	78	79	79	79	79

Fonte: elaboração própria

Como se nota, os pontos de saturação de cada categoria analítica foram diferentes, mas todas alcançaram saturação com a amostra abordada. De fato, buscou-se seguir o número mínimo de oito observações recomendadas pela literatura, com mais duas observações após o ponto de saturação para conferir uma margem de segurança na sua confirmação (THIRY-CHERQUES, 2009).

Nessa fase da pesquisa, também foram construídos nove corpus com as respostas das perguntas de cada uma das categorias analíticas para realizar a codificação das entrevistas com o apoio da ferramenta IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*), uma interface visual ancorada no software R para produzir análise de texto que permite, de modo estatístico, analisar conteúdo das entrevistas. O IRAMUTEQ possibilita o agrupamento das codificações nas categorias de análise previamente definidas, ajudando na interpretação textual a partir da identificação do contexto, vocabulário, separação e especificidade de palavras, diferença entre autores, entre outras possibilidades como a análise de similitude, gráficos, dendrogramas e nuvem de palavras. (CAMARGO; JUSTO, 2013).

Assim, no Iramuteq, foram realizadas nove análises de classificação hierárquica descendente – CHD, uma para cada categoria analítica, na qual os segmentos de texto são classificados em função dos seus respectivos vocabulários e o conjunto deles é repartido em função da frequência das formas reduzidas, sendo agrupados em classes cujas relações são ilustradas por meio de um dendograma (CAMARGO; JUSTO, 2013).

Por fim, foram utilizadas estratégias primárias de validação descritas por Creswell (2010), que consistem em redigir descrições ricas, densas e detalhadas do tema estudado e realizar uma triangulação dos dados obtidos durante a pesquisa (análise documental e entrevistas), de forma que as evidências sejam analisadas de forma coerente e possuam validades interna e externa, permitindo responder com propriedade o problema e os objetivos da pesquisa.

## **5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

No presente capítulo serão apresentados e discutidos os resultados encontrados na pesquisa, de acordo com os objetivos específicos. Primeiramente, será realizada uma contextualização sobre o PAC. Após, serão identificados os diferentes instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT para implementação da política de infraestrutura de transportes no âmbito do PAC. Posteriormente, serão descritas, de acordo com os documentos e participantes abordados, as características dos diferentes instrumentos governamentais por meio das categorias analíticas autonomia, informação, apoio político/institucional, apoio social, etapas e tempo, efetividade, controle/transparência e gerenciabilidade.

Ao final dessa sessão, os instrumentos governamentais de interesse serão comparados em termos de suas categorias de análise, discutindo sobre suas adequações e a possível geração de barreiras para a implementação do PAC no DNIT.

### **5.1 Programa de Aceleração do Crescimento**

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

O PAC, como principal sustentáculo de uma estratégia ampla de desenvolvimento, visava contribuir para a elevação das taxas de crescimento econômico do país através do aumento do investimento em infraestrutura, do estímulo ao financiamento e ao crédito, da melhora do ambiente de investimentos, da desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário

e da adoção de medidas fiscais de longo prazo (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2007).

No período de lançamento do PAC, o país atravessava fase de significativa estabilidade financeira e prosperidade econômica que possibilitou ao Estado brasileiro se posicionar como ator central no processo de desenvolvimento, fazendo isto como indutor do mercado por meio de novas ferramentas e mecanismos econômicos, e não como autoridade diretiva suprema, como ocorrido em período nacional-desenvolvimentista anterior (GOMIDE; PIRES, 2014).

Além disso, notabilizou-se pela intensificação das políticas sociais e de distribuição de renda (como por exemplo, o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria), aspectos dantes negligenciados no nacional-desenvolvimentismo da época da ditadura militar (GOMIDE; PIRES, 2014). Em outras palavras, com a institucionalização do PAC, vislumbrou-se um novo ativismo estatal, porém, sem estatismo (ARBIX; MARTIN apud GOMIDE; PIRES, 2014).

O PAC dividiu-se em duas fases (PAC-1 e PAC-2). O PAC-3 foi anunciado pela Presidente Dilma Roussef, porém, não chegou a ser lançado em razão do processo de impeachment que a retirou da Presidência em maio de 2016.

O PAC-1 (2007-2010) era composto por um conjunto de investimentos públicos e indução de investimentos privados dispostos em três eixos, a saber, (i) Eixo Logístico, abarcando obras de rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos; (ii) Eixo Energia, com empreendimentos de geração e transmissão de energia, petróleo e gás natural, refino, petroquímica, revitalização da indústria naval e combustíveis renováveis; e (iii) Eixo Social e urbano, que compreendia saneamento, recursos hídricos, metrô, habitação e programa Luz para Todos (BRASIL, 2010).

Já o PAC-2 (2011-2014), embora tenha buscado dar continuidade à carteira de empreendimentos anterior, também previu uma série de novos equipamentos públicos de

infraestrutura social e urbana, organizadas em seis áreas (BRASIL, 2014a). O (i) Eixo Transportes tratava das rodovias, portos, aeroportos e ferrovias, hidrovias e a disponibilização de equipamentos para estradas vicinais; o (ii) Eixo Energia ocupava-se da geração e a transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural, revitalização da indústria naval (marinha mercante), combustíveis renováveis, eficiência energética e pesquisa mineral (geologia e mineração); enquanto o (iii) Eixo Cidade Melhor compreendia saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação.

Na sequência, o (iv) Eixo Comunidade Cidadã previa ações de infraestrutura social e urbana, com o objetivo de enfrentar os principais desafios das grandes cidades brasileiras. Faziam parte desse eixo ações em saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação. O (v) Eixo Minha Casa, Minha Vida apresentava um programa habitacional para a contratação de unidades habitacionais com prioridade às famílias de baixa renda, e trouxe aperfeiçoamento das regras de financiamento e aprimoramento das moradias em relação à primeira fase (2009-2011). Por fim, o (vi) Eixo Água e Luz para Todos vislumbrava investimentos para a universalização do acesso à água e energia elétrica no país. Faziam parte desse eixo os programas Luz para Todos, Água em Áreas Urbanas e Recursos Hídricos (BRASIL, 2014a).

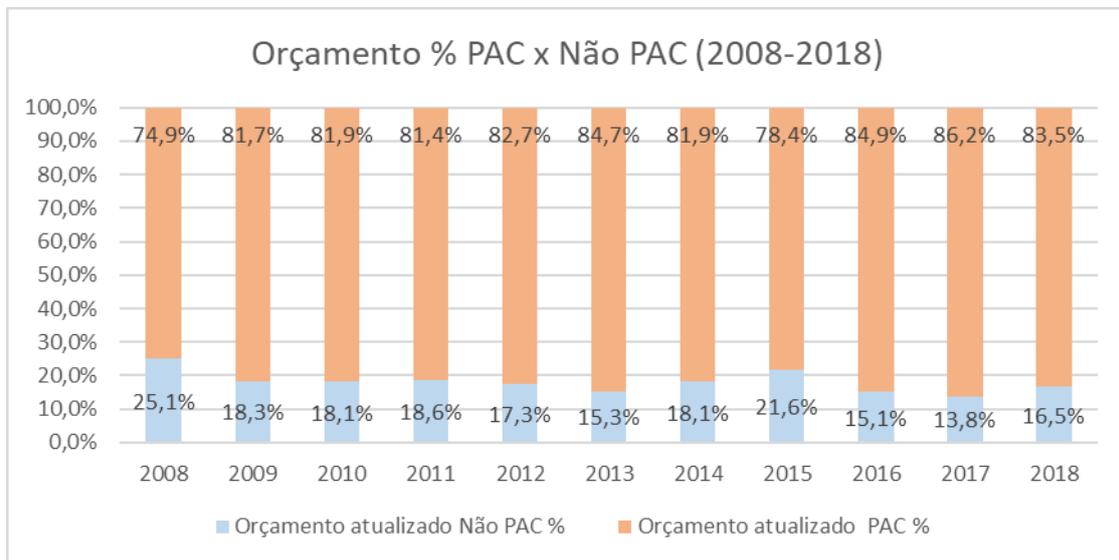
O PAC era composto, então, por um conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias que deveriam ser executadas por órgãos ou entidades da Administração Direta ou Indireta com recursos do Orçamento Geral da União (OGU); por empresas públicas através do orçamento de investimento das estatais; ou, ainda, pelos estados e municípios, por meio de repasse do OGU, via termo de compromisso (PESSOA NETO; CORREIA, 2015).

O PAC representou uma das prioridades centrais do governo, como evidenciam as mensagens presidenciais enviadas ao Congresso Nacional de 2007 a 2014, bem como no

discurso oficial de lançamento do programa (BRASIL, 2007), e ainda nas constantes referências feitas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO neste período.

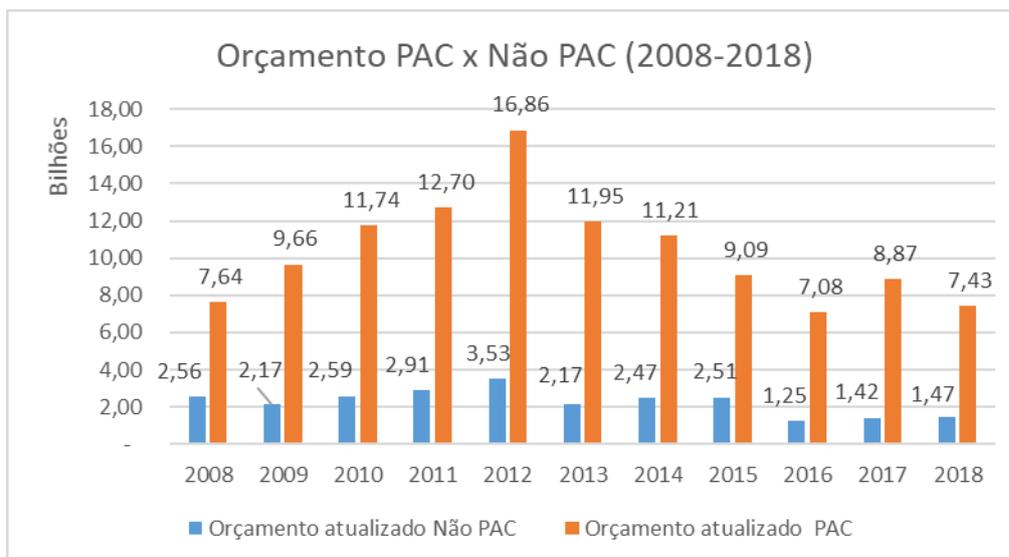
No período de estudo, 2007 a 2017, o orçamento do DNIT era composto quase que integralmente por rubricas orçamentárias destinadas a ações do PAC, como demonstram os Gráficos 1 e 2.

**Gráfico 1** - Representatividade do PAC no orçamento do DNIT (porcentagem)



Fonte: elaboração própria

Nota: com base nos dados do sistema do Tesouro gerencial (PLOAWEB do DNIT)

**Gráfico 2** - Representatividade do PAC no orçamento do DNIT (Valor R\$)

Fonte: elaboração própria

Nota: com base nos dados do sistema do Tesouro gerencial (PLOAWEB do DNIT)

Assim, percebe-se que o orçamento do DNIT no período de 2008 a 2018 era composto em média por 82% de rubricas orçamentárias do PAC, que totalizaram o montante de aproximadamente 114 bilhões de reais no período, fato que ratifica a importância e o relevo do PAC no âmbito do DNIT.

A gestão do PAC era conduzida, essencialmente, pelo Comitê de Gestão do PAC – CGPAC e o Grupo Executivo do PAC – GEPAC. O CGPAC era formado pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Casa Civil responsáveis por supervisionar e acompanhar o programa, bem como direcionar o processo de monitoramento, mediante reuniões periódicas. Era uma instância de âmbito político que operava na dimensão decisória do programa.

Por sua vez, o GEPAC era uma instância vinculada ao CGPAC, de caráter técnico-político, formado pelas secretarias dos ministérios supracitados. Do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, constam a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos

Estratégicos. Da Casa Civil da Presidência da República, tem-se a Subchefia de Articulação e Monitoramento. Já o Ministério da Fazenda abarca a Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Acompanhamento Econômico, Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

A inclusão de determinada ação no PAC significava garantia no fluxo de recursos financeiros necessários para sua implementação, bem como submissão ao sistema de monitoramento engendrado para acompanhar o andamento dos empreendimentos e contribuir para deslinde de eventuais entraves à execução. Assim, o PAC, para além de seus propósitos econômicos, foi concebido como esforço reativo aos desafios da implementação de políticas de infraestrutura derivados do ambiente político-institucional brasileiro, visto que procurou elaborar mecanismos de comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores envolvidos com intuito de reduzir contradições entre os diferentes segmentos do Estado (PIRES, 2015).

Além das especificidades relacionadas acima, foram criados no âmbito do PAC instrumentos governamentais que buscavam aprimorar a gestão pública e criar condições para ação estatal (NAVARRO, 2016), situação que evidencia os relatos da literatura sobre a busca por novos instrumentos para auxiliar a governança (LE GALÈS, 2010).

Um desses instrumentos foi o termo de compromisso que viabilizava a transferência obrigatória de recursos da União aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal para execução de ações do PAC (Lei nº. 11.578/2007). Outro instrumento importante foi o regime diferenciado de contratação – RDC que, a partir da ampliação do seu âmbito de incidência pela Lei nº. 10.462/2011, possibilitou sua utilização para execução das ações do PAC, em 18 julho de 2012, por força da Lei n. 12.688/2012.

Assim, o PAC era um programa de governo que contava com macro fatores extremamente favoráveis como recursos financeiros garantidos, consenso político, criação de

instrumentos para facilitar sua execução e governança, coordenação e monitoramento direcionados.

## **5.2 Identificação dos instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT na implementação do PAC**

De acordo com Le Galès (2010), o foco específico em instrumentos governamentais direciona a atenção para os mecanismos de operacionalização da ação governamental e a relação entre governo e governados. Assim, segundo o autor, no nível macro, a pesquisa em instrumentos proporciona *insights* sobre a dinâmica de mudança da intervenção do Estado.

Desse modo, é importante, inicialmente, para os propósitos do presente trabalho, identificar o conjunto dos diferentes instrumentos governamentais que permitem materializar e operacionalizar a ação pública em foco, reconhecendo que cada instrumento possui características técnicas e políticas que os estruturam, sendo compostos por dispositivos simbólicos de transmissão de valores e de poder (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

O primeiro instrumento governamental à disposição do DNIT para entrega das ações do PAC era uma “velha conhecida”, a contratação pela lei nº 8.666/93, denominada lei geral de licitações e contratos da Administração Pública.

Ainda que a lei nº 8.666/93 tenha trazido alguns avanços para o sistema de contratação pública brasileiro, como a adoção de critérios objetivos de qualificação e julgamento dos licitantes, e a previsão de aplicação de punições para administradores públicos e agentes privados que burlassem a norma, pôde-se constatar que a mesma acolhe uma perspectiva estritamente burocrática, formalista e dirigista que busca estreitar inadequadamente a autonomia e o espaço de deliberação dos gestores públicos, o que resulta em uma série de disfunções (HERRMANN, 1998; SUNDFELD, 2013).

Apesar de tal constatação e do fato de que a gestão pública no Brasil vive, hegemonicamente, um paradigma gerencial (COSTA, 2010), a lei nº 8.666/93 segue sendo o principal normativo de contratação pública no Brasil, sofrendo apenas alterações pontuais ao longo do tempo. Este fato ocasionou o surgimento de leis direcionadas a setores específicos que fixavam regras licitatórias próprias mais ajustadas às suas peculiaridades, mas que também em regra bloqueavam a incidência da lei nº 8.666/93. Exemplos disso são a lei das fundações de apoio (lei nº 8.958/94), lei de concessões (lei nº 8.987/95), lei geral de telecomunicações (lei nº 9.472/97), lei do petróleo (lei nº 9.478/97), lei das organizações sociais (lei nº 9.637/98) e lei das organizações da sociedade civil de interesse público (lei nº 9.790/99) (ROSILHO, 2013).

Somente com a lei nº 10.520/2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, houve tentativa radical de alteração das características da forma de contratação da Administração Pública. O pregão buscou racionalizar o procedimento licitatório e eliminar o formalismo excessivo, invertendo as fases de habilitação e análise das propostas dos licitantes. Dessa forma, apenas a documentação do participante que tivesse apresentado a melhor proposta era analisada. Além disso, inseriu-se a realização do procedimento licitatório por meio eletrônico, alternativa que possibilita maior impessoalidade ao procedimento, colocando a gestão pública brasileira mais alinhada ao que se espera de um Estado Gerencial (ROSILHO, 2013).

Todavia, a modalidade de pregão não foi estendida para contratação de obras de engenharia, fato que alguns autores explicam em razão da eficiente defesa dos interesses de empreiteiras – que se beneficiavam do modelo da lei nº 8.666/93 – no Congresso Nacional (SUNDFELD, 2013), mas também porque, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, o Brasil vivia um período de tentativa de estabilização monetária e fiscal, no qual a principal preocupação era a redução de custos, enfoque que norteou a edição da lei do pregão, visto que,

à época, as despesas da Administração Pública Federal estavam concentradas majoritariamente na aquisição de bens e serviços, e não em obras (ROSILHO, 2013).

É possível ainda inferir que, no final de 2010, emergiram novamente discussões sobre as disfunções da lei nº 8.666/93 que objetivaram reformá-la. Esse movimento reformador possuiu contexto completamente diverso do anterior, pois o país naquele momento atravessava momento de significativa estabilidade financeira e prosperidade econômica, o que possibilitou ao Estado brasileiro se posicionar como ator central no processo de desenvolvimento (ROSILHO, 2013). Porém, desta vez, o Estado atuou como indutor do mercado, e não como autoridade diretiva suprema e regulatória, como ocorrido em período nacional-desenvolvimentista anterior (GOMIDE; PIRES, 2014).

Em outras palavras, os resultados dessa etapa da pesquisa apontam para o fato de que, no Brasil, vislumbrou-se um novo ativismo estatal, ainda que sem estatismo (ARBIX e MARTIN apud GOMIDE e PIRES, 2014). Assim, as críticas à lei nº 8.666/93 possuem uma nova ótica, pois tornaram-se latentes os gargalos institucionais produzidos pela lei de licitações que dificultaram a capacidade de investimento do Estado brasileiro em obras para expansão da infraestrutura (ROSILHO, 2013).

Nesse contexto, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC é um caso paradigmático, pois embora tenha sido mobilizado grande montante de recursos orçamentário-financeiros para investimentos em obras de infraestrutura por meio do referido programa governamental, tinha-se a percepção de que os gargalos jurídicos da lei de licitações prejudicavam a capacidade de investimento estatal. O 11º Balanço Completo do PAC – Quatro Anos (2007 a 2010) demonstra que somente 48% do valor previsto de investimento havia sido executado, e parte dessas dificuldades de implementação eram imputadas à lei nº 8.666/93 (ROSILHO, 2013).

Os resultados apontam ainda que, calculando-se o custo político para aprovação de uma reforma da lei de licitações, surgiu, nesse cenário, outro instrumento governamental para viabilização das ações do PAC, a contratação pelo Regime Diferenciado de Contratação – RDC, por meio da lei nº 12.462/2011, inicialmente previsto para atender as licitações para contratação de obras e serviços que envolvessem a infraestrutura necessária para os grandes eventos esportivos que o Brasil sediaria (Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – Fifa 2013, da Copa do Mundo Fifa 2014, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016). Posteriormente, seu âmbito de aplicação foi estendido para o PAC e diversas outras ações governamentais, de maneira que o DNIT passou a dispor da possibilidade de utilizar a modalidade RDC a partir da ampliação do âmbito de incidência da lei nº 10.462/2011, para execução das ações do PAC, em 18 julho de 2012, por força da edição da lei nº 12.688/2012.

Alguns autores apontam o RDC não como “um ponto de inflexão, mas de convergência de várias inovações efetuadas desde a Lei 8.666/93, num processo de modernização” das contratações públicas (PESSOA NETO; CORREIA, 2015, p. 20). De fato, o RDC agregou uma série de boas práticas espalhadas em normativos nacionais e internacionais como, por exemplo, (i) a inversão de fases e preferência pelo meio eletrônico da leis nº 10.520/02 (pregão), nº 9.433/05 (lei de licitação do estado da Bahia), nº 13.121/08 (lei de licitação do estado de São Paulo); (ii) contratação integrada e remuneração variável, das leis nº 8.987/95 e nº 9.074/95 (leis de concessões), Decreto nº 2.745/98 (regulamento de contratações da Petrobrás), lei nº 11.079/04 (lei das parcerias público-privadas); e (iii) contratação integrada, seguro-performance, etapas de negociação (legislação americana, europeia e Banco Mundial) (PESSOA NETO; CORREIA, 2015; ROSILHO, 2013).

De qualquer forma, o RDC veio numa perspectiva de reforma da gestão pública, no contexto das contratações, em contraste ao caráter formalista e burocrático da lei nº 8.666/93,

baseando-se em dois pilares centrais: discricionariedade e orientação por resultados (PESSOA NETO; CORREIA, 2015). Como registrado na literatura, o modelo burocrático é caracterizado pela baixa discricionariedade dos gestores, ao passo que o modelo gerencial busca conferir maior flexibilidade para atuação dos mesmos (SECCHI, 2009). Do mesmo modo, o legislador, ao instituir o regime diferenciado de contratação (RDC), procurou não prever exhaustivamente todas as situações na lei, conferindo maior espaço decisório ao gestor público para modelar as contratações.

Exemplo disso é a alteração da lógica prevista na lei nº 8.666/93 de enquadramento do objeto nas diversas modalidades de licitação ali previstas (concorrência, tomada de preços ou convite) em razão do seu valor. Para os objetos mais custosos, a lei estabeleceu procedimentos mais dificultosos que, em tese, propiciassem maior competitividade (concorrência) e, para objetos menos onerosos, previu procedimentos mais simples (tomada de preços e convite). Logo, a lei nº 8.666/93 retirou da Administração a liberdade para modelar a licitação aos casos concretos.

É possível sugerir, com base nos resultados, que esse critério excessivamente rígido se mostrou inadequado por pelo menos duas razões. Primeiro porque desconsidera as características substanciais dos objetos, como se comprar material de escritório ou construir uma ponte fossem a mesma coisa e, em segundo, porque está sujeito a desatualizações constantes. Por sua vez, a lei nº 12.462/2011 não adotou essa lógica de enquadramento por valores e previu apenas a modalidade RDC, dando amplitude maior para modelagem da licitação de acordo com as peculiaridades do objeto a ser contratado (SUNDFELD, 2013).

Outra característica diferenciadora da lei nº 12.462/2011 diz respeito aos critérios de julgamento das propostas dos licitantes, uma vez que se previu alternativas para além do menor preço, como técnica e preço, melhor técnica, maior oferta de preço ou maior retorno econômico. Ademais, para escolha da proposta mais vantajosa, o inciso III do art. 4º da lei nº 12.462/2011

estabelece como diretriz a observância do *value for money*, entendido como o valor obtido pelo dinheiro gasto, pelo ciclo do empreendimento (PESSOA NETO; CORREIA, 2015). Ou seja, para além do menor preço, a busca da maior vantagem para a Administração Pública deve considerar “custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância”<sup>2</sup>.

Uma das inovações do RDC é o chamado orçamento sigiloso, que consiste na previsão de modo de disputa fechado, no qual a proposta dos licitantes se mantém sigilosa até data e hora designadas no edital, quando então são divulgadas. A intenção é forçar que o licitante realize seu próprio orçamento com mais esmero, visto que, na prática, ao divulgar o valor máximo que pagará por determinado objeto, a Administração Pública acaba estimulando que o licitante não se esforce em encontrar o custo do objeto, pois sabe que aquele é o teto máximo de pagamento da Administração pela contratação. Aliás, evidências de licitações realizadas com orçamento sigiloso têm demonstrado maior variância nas propostas ofertadas (PESSOA NETO; CORREIA, 2015), dado que reforça o argumento de que a divulgação do orçamento pela Administração facilita o conluio entre os licitantes (ROSILHO, 2013; SILVA, 2011).

O RDC possibilita, também, a adoção de remuneração variável por desempenho, situação que claramente opta por destacar o valor eficiência na contratação pública.

Outra inovação do RDC que buscou combater a ineficiência, foi a previsão de novo regime de execução de obras e serviços de engenharia, já largamente utilizado no exterior, principalmente nos EUA (*design-build*): a contratação integrada (DESIGN-BUILD INSTITUTE OF AMERICA, 2019; EL WARDANI; MESSNER; HORMAN, 2006).

Este regime de execução consiste em concentrar no contratado a confecção dos projetos básico, executivo e a execução da obra, situação que, em tese, permite ganhos de otimização,

---

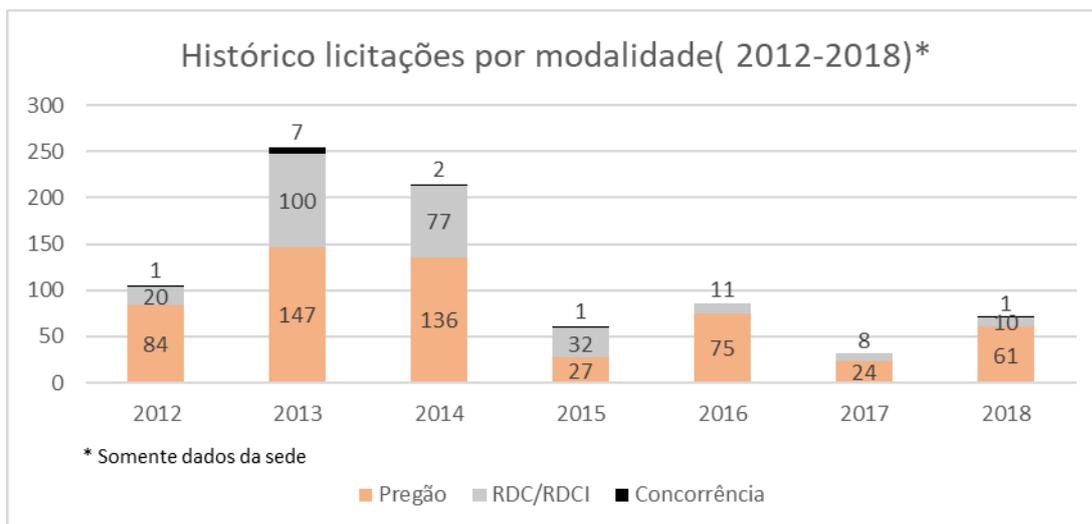
<sup>2</sup> Redação do inciso III do art. 4º da lei nº 12.462/11

pois propicia maior alinhamento entre projeto, construção e operação. Além de representar uma significativa quebra de paradigma em relação à LGCL, o modelo de contratação *design-build* tem avançado na prática internacional sob o prisma de oferecer vantagens quanto às variáveis prazo e custo dos empreendimentos (PESSOA NETO; CORREIA, 2015), perspectiva que tem sido corroborada por alguns estudos empíricos (HALE *et al.*, 2009).

Além disso, o RDC incorporou alguns aspectos do pregão, como fase de julgamento antes da fase de habilitação e a preferência pelo meio eletrônico (ROSILHO, 2013). Por fim, o RDC permitiu que alguns aspectos da licitação pudessem ser regulados por meio de decretos editados pelo Presidente da República, fato que diminuiu o custo político para alteração da modelagem de contratação, bem como conferiu maior agilidade para eventuais correções de rumos (SUNDFELD, 2013).

Diante do exposto, pode-se dizer que o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) buscou flexibilizar os mecanismos de contratação de obras públicas e lidar com algumas das disfunções da Lei Geral de Licitações e Contratos (LGCL) (MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2018).

De fato, os dados apontam que os gestores do DNIT perceberam as vantagens trazidas pelo Regime Diferenciado de Contratação (RDC) pois, com a ampliação do âmbito de incidência da lei nº 10.462/2011 para execução das ações do PAC a partir de 18 julho de 2012, por força da edição da lei nº 12.688/2012, o RDC tornou-se sua principal forma de contratação de obras em substituição às modalidades da lei nº 8.666/93, como demonstra o Gráfico 3.

**Gráfico 3 - Quantitativo de licitações por modalidade (2012-2018)**

Fonte: elaboração própria

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

Outro instrumento governamental colocado à disposição do DNIT e criado especificamente com o desiderato de executar as ações do PAC foi o termo de compromisso. Com efeito, foi engendrado mecanismo de transferência obrigatória de recursos orçamentários da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios por intermédio da Lei nº 11.578/2007, que elegeu o termo de compromisso para instrumentalizar essa transferência compulsória.

O termo de compromisso, então, pode ser definido como o instrumento jurídico apto a disciplinar transferência obrigatória de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, cujas execuções pelos entes federados sejam de interesse da União. O art. 3º da Lei nº 11.578/2007 trouxe os requisitos para sua celebração:

Art. 3º As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso:

- I – identificação do objeto a ser executado;
- II – metas a serem atingidas;
- III – etapas ou fases de execução;

- IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V – cronograma de desembolso;
- VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e
- VII – comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia.

Da leitura do dispositivo acima transcrito (art. 3º da Lei nº 11.578/2007), depreende-se que o termo de compromisso, diferentemente dos contratos e convênios, em um primeiro momento, não comporta espaço para manifestação volitiva dos pactuantes, pois formaliza transferência obrigatória decorrente de previsão legal. Dessa maneira, após a inclusão de determinado objeto nas ações do PAC, a entidade ou órgão descentralizador da União deve compulsoriamente repassar os recursos do OGU destinados à sua execução aos órgãos ou entidades dos Estados, DF e Municípios, observados apenas os requisitos constantes na legislação de regência.

Com efeito, no ordenamento jurídico pátrio, há dois tipos de transferências de recursos públicos entre entes federativos: as obrigatórias e as voluntárias. As obrigatórias são aquelas que decorrem da Constituição (v.g. Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios) e das leis (v.g. PNAE, PDDE e PAC). As voluntárias são aquelas regulamentadas pelo art. 25 da lei de responsabilidade fiscal. Logo, a lei nº 11.578/2007 não criou nova modalidade de transferência de recursos públicos, apenas previu nova hipótese de transferência legal obrigatória com requisitos e critérios de fiscalização específicos.

De fato, o termo de compromisso, de acordo com os dados colhidos, viabiliza a transferência de recursos financeiros entre entes públicos para consecução de um objeto determinado. Ora, da mesma forma, o convênio pretende regular transferência de recursos financeiros, em regra, também, entre entes públicos para consecução de um objeto comum. Tanto o convênio como o termo de compromisso possuem partícipes que não visam ao lucro, fato que os distancia dos contratos. Ademais, nota-se que a redação do art. 3º da lei nº

11.578/2007 é praticamente a reprodução *ipsis litteris* do §1º do art. 116 da lei nº 8.666/93, que traz os elementos mínimos necessários do plano de trabalho para a celebração de convênios.

Como se vê, os resultados da pesquisa demonstram que a similaridade dos institutos é flagrante, sendo possível afirmar que há elemento essencial de identidade entre o convênio e o termo de compromisso. A diferença entre eles reside substancialmente no fato de que a transferência regulada pelo termo de compromisso é, em sua origem, compulsória, visto que legalmente determinada, ao passo que a transferência de recursos no convênio é dependente integralmente da vontade do concedente.

A Exposição de Motivos (EM) Interministerial nº 00123/2007 – MF/MP/C.Civil-PR trouxe a seguinte justificativa para o instrumento:

A medida provisória permite conferir o adequado grau de priorização para a execução de projetos do PAC que contem com recursos federais e sejam implementados pelos demais entes da federação. Essas iniciativas são fundamentais para conferir efetividade e a necessária celeridade à execução dos projetos de investimento público essenciais para o crescimento do País, preservando-se a adequada transparência no repasse de recursos públicos federais e na prestação de contas correlata.

Confere-se também maior racionalidade à utilização dos recursos federais destinados a projetos prioritários na área de infraestrutura, permitindo reduzir o custo operacional envolvido na transferência dos recursos aos entes subnacionais e otimizando a aplicação dos recursos nas ações de interesse da própria União. Permite-se, assim, uma programação financeira coerente com as diretrizes para a execução dos projetos de investimento incluídos no PAC, que não poderiam acomodar maior grau de incerteza quanto a prazos e sua efetividade, dado o amplo conjunto de fatores que afetam a execução física dos empreendimentos, acarretando risco de desvios em relação ao nível de benefícios esperados.

Desse modo, observa-se que a instituição do termo de compromisso visava facilitar a transferência de recursos da União para os demais entes federados, tendo em vista a experiência empírica observada no âmbito dos convênios na qual alguns entes federados menos estruturados não conseguiam cumprir as exigências mínimas para celebração desses ajustes (NAVARRO, 2016).

Assim, os instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT para implementação da política de infraestrutura de transportes, no âmbito do PAC, são a contratação pela lei nº

8.666/93, a contratação pela lei nº 10.520/2002 (pregão), a assistência financeira por meio da lei nº 11.578/2007 (termo de compromisso) e a contratação pela lei nº 12.462/2011 (RDC). É importante ressaltar que os dois últimos instrumentos (termo de compromisso e RDC) são exclusivos do PAC. Vale frisar que a contratação pelo pregão (lei nº 10.520/2002) não foi considerada na presente pesquisa para fins da comparação, tendo em vista o seu âmbito específico de aplicação (aquisição de bens e serviços comuns) não concorrendo com os demais instrumentos, além de não ser possível sua utilização para obras de engenharia.

Logo, os instrumentos governamentais que, em tese, concorriam entre si para implementação das obras de infraestrutura do PAC eram a contratação pela lei nº 8.666/93, a assistência financeira por meio do termo de compromisso (lei nº 11.578/2007) e a contratação pelo RDC (lei nº 12.462/2011), que constituíram o foco da presente pesquisa e foram comparados de acordo com sua autonomia, informação, apoio político/institucional, apoio social, etapas e tempo, efetividade, controle/transparência e gerenciabilidade.

A seguir, serão descritas tais características de cada um dos instrumentos, de acordo com os dados coletados, tendo em vista o alcance do segundo objetivo específico da pesquisa.

### **5.3 Autonomia**

Os entrevistados foram praticamente unânimes em relatar que a definição das ações do PAC cabia ao núcleo político formado pelo Ministério do Planejamento e Casa Civil, com participação do Ministério dos Transportes, porém, o DNIT sempre exerceu papel de forte protagonismo por deter a expertise técnica na área. Tal constatação reforça o argumento de que os processos decisórios de alocação do investimento no setor de infraestrutura são fundamentalmente políticos, não obstante possam se valer do conhecimento técnico (GOMIDE; PEREIRA, 2018). Em pesquisa sobre infraestrutura pública visando avaliar as habilidades dos países para planejar e executar projetos de infraestrutura, Oprisor, Hammerschmid e Löffler

(2016) apontaram que as prioridades políticas são o critério mais relevante no processo de tomada de decisão no setor.

Os dados demonstram que, após a definição do que seria incluído no PAC, o DNIT possuía total autonomia na execução das ações do programa. Autonomia, a partir daqui, poderia ser vista em dois sentidos: primeiro, autonomia na escolha do instrumento governamental que seria utilizado para implementação de determinada ação; segundo, autonomia na tomada de decisões durante a implementação da ação.

Não obstante a autonomia do DNIT como executor tenha sido evocada, também foi a influência política na escolha do instrumento governamental quando envolvia a transferência de recursos, como é o caso do termo de compromisso. Segundo os entrevistados, havia preferência técnica pelos instrumentos de contratação direta (lei nº 8.666/93 e RDC), tendo em vista que a gestão do empreendimento permanecia com o DNIT.

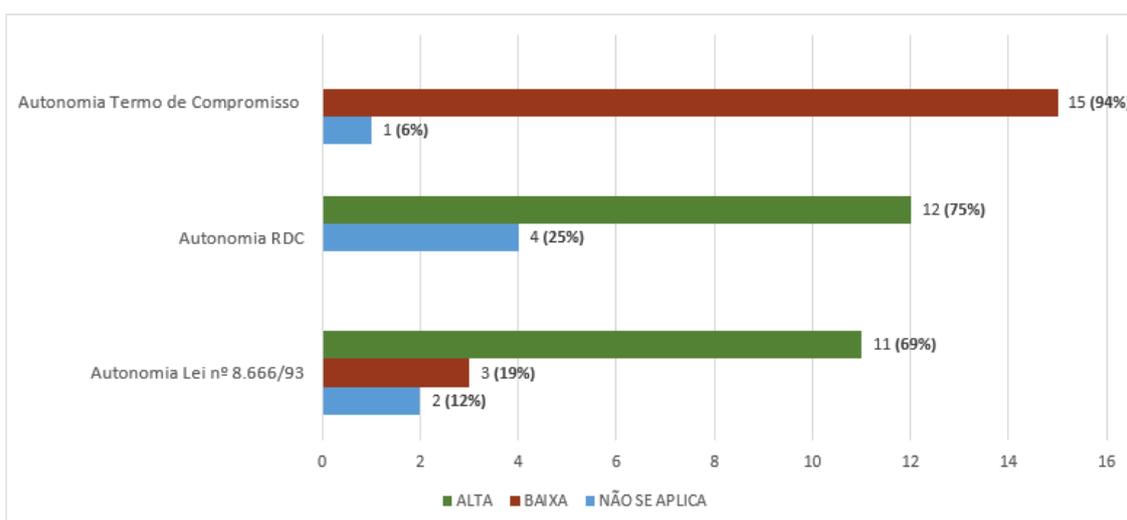
De fato, o termo de compromisso constituiu-se em nova hipótese legal de transferência obrigatória de recursos financeiros, na medida em que, depois da discriminação das ações em decreto da Presidência da República, o órgão ou entidade da União deveria compulsoriamente transferir os recursos para os órgãos ou entidades do Estado, Distrito Federal ou Município que iria executar aquela determinada ação. Desse modo, pode-se dizer que, com a criação do termo de compromisso, o governo federal centralizou o poder decisório na escolha desse instrumento governamental para implementação de determinadas ações do PAC. Logo, é evidente que o aspecto político se sobressaiu nessas situações, de acordo com o que os resultados da pesquisa apontam.

Já no tocante à autonomia na tomada de decisões durante a implementação de determinada ação do PAC, quando eram celebrados termos de compromisso, o DNIT transferia toda a gestão do empreendimento para o ente federado beneficiado, logo, a autonomia era

baixíssima, praticamente inexistente. Ao contrário, quando o DNIT contratava diretamente (lei nº 8.666/93 e RDC) havia maior autonomia na implementação.

O Gráfico 4 apresenta a distribuição dos respondentes para a questão relativa ao grau de autonomia do instrumento (como você classificaria quando a implementação da ação do PAC se dava por contratação pela lei nº 8.666/93 (LGLC)? E por contratação pela lei nº 12.462/2011 (RDC)? E por termo de compromisso (lei nº 11.578/2007)?).

**Gráfico 4** - Distribuição dos respondentes sobre o grau de autonomia



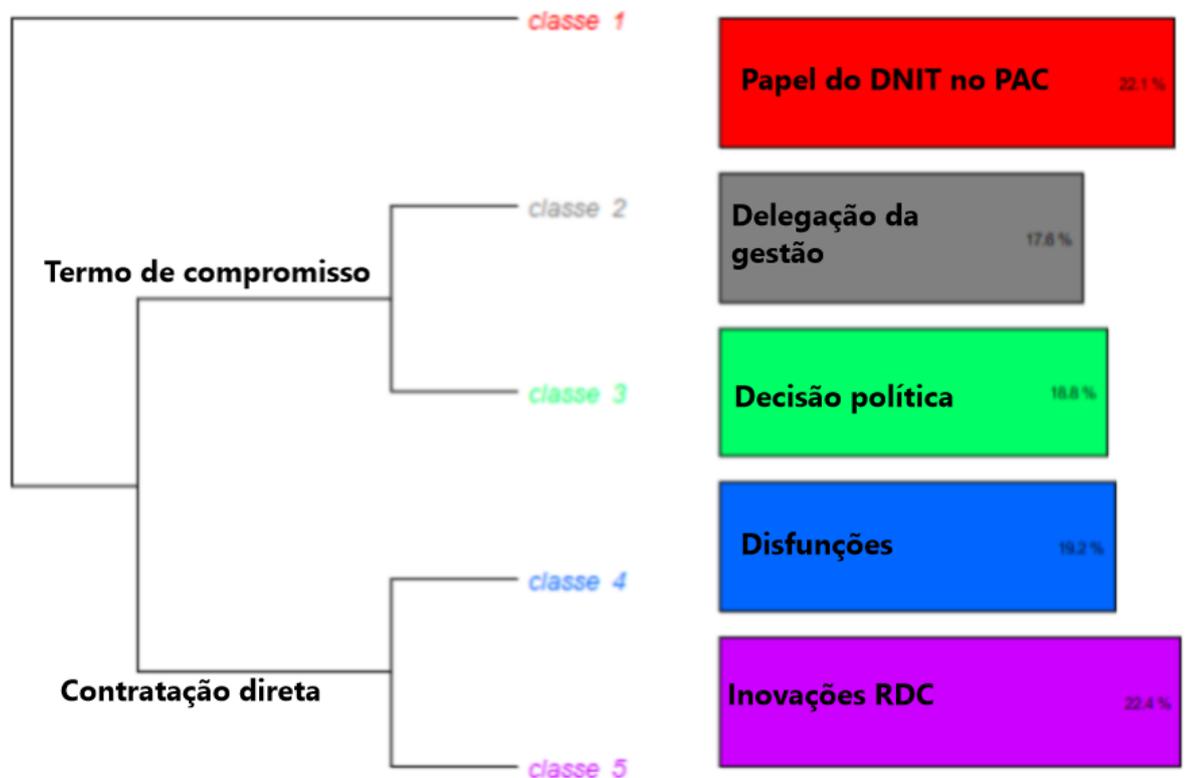
Fonte: elaboração própria

Desse modo, os entrevistados consideraram que praticamente não há autonomia do DNIT na hipótese de utilização do termo de compromisso. Já no caso de contratação direta, seja pela lei nº 8.666/93 ou pelo RDC, havia autonomia do DNIT na fase de implementação da ação do PAC, havendo pequena vantagem do RDC, conforme evidencia o Gráfico 4, baseado nas respostas dos entrevistados. Essa ligeira diferença dos instrumentos de contratação direta pode ser explicada pela maior discricionariedade conferida pela lei do RDC aos gestores para modelagem da contratação (PESSOA NETO; CORREIA, 2015), como maior flexibilidade do

projeto de engenharia no RDC, mais especificamente na modalidade contratação integrada, situação captada nas entrevistas como será visto abaixo.

Para fins de análise do conteúdo das entrevistas com auxílio do software Iramuteq, foi construído um corpus para cada conjunto de respostas referentes a cada uma das categorias analíticas. Assim, o corpus 1\_Autonomia foi constituído por 16 textos separados em 919 segmentos de textos (ST), com aproveitamento de 693 segmentos de texto (75,41%) categorizados em cinco classes: classe 1 com 22,08% classe 2 com 17,6%, classe 3 com 18,76%, classe 4 com 19,19% e classe 5 com 22,37%, como demonstra o gráfico abaixo. As perguntas indutoras para essa questão foram aquelas dispostas no roteiro de entrevista semiestruturada para a categoria autonomia.

**Figura 1** - Dendograma do Corpus 1\_Autonomia



Fonte: elaboração própria

Essas cinco classes foram divididas em três ramificações do corpus em análise, dando origem aos subcorpus A, B e C.

O subcorpus A, que corresponde à classe 1 (Papel do DNIT no PAC), versou sobre a missão institucional do DNIT e as ações que lhe couberam na implementação do PAC. Já o subcorpus B, denominado “Termo de compromisso”, contém as respostas correspondentes à classe 2 (Delegação da gestão) e à classe 3 (Decisão política), que tratam da transferência da governança do empreendimento por ocasião da celebração dos termos de compromisso e as consequências dessa conduta, bem como a ausência de autonomia na escolha desse instrumento governamental.

Por sua vez o subcorpus C, “Contratação direta”, é formado pela classe 4 (Disfunções) que traz exemplos de algumas incongruências da lei nº 8.666/93 que, na ótica dos entrevistados, podem atrapalhar a implementação, como a necessidade de contratação do projeto apartado da obra, situação que inevitavelmente demanda mais tempo e cria um potencial embate entre empresa projetista e empresa executora, limites restritos para alteração do projeto e controle focado em formalidades. O subcorpus C é formado também pela classe 5, que relata as inovações trazidas pelo RDC que, na visão dos entrevistados, auxiliaram a implementação, a exemplo do desenvolvimento do projeto quase que de forma concomitante com a obra, cenário que reduz o tempo de implementação e confere maior flexibilidade na alteração do projeto, inclusive para incorporar novas tecnologias, possibilidade de execução por etapas e controle focado em resultado.

Assim, os achados da pesquisa apontam que é praticamente inexistente a autonomia do implementador quando se utiliza o termo de compromisso, tanto em sua escolha quanto na própria execução. Já no caso das contratações, haveria autonomia de escolha, porém, as regras de contratação pela lei nº 8.666/93, em virtude de seu caráter formalista, restringiriam a autonomia do implementador para tomada de decisões na fase de execução. Tal constatação

ajuda a explicar em parte por que o RDC se tornou a principal forma de contratação pelo DNIT (PESSOA NETO; CORREIA, 2015).

Como Ollaik (2012) já havia identificado mesmo nos instrumentos de assistência financeira mais descentralizados, a autonomia não é delegada integralmente. De fato, o “controle e muitos pontos decisórios continuam nas mãos do governo federal” (OLLAIK, 2012, p. 199).

No caso da política de infraestrutura de transportes, isso também é verdade, pois o ente beneficiado deve seguir os padrões construtivos indicados pelo DNIT. Contudo, diferentemente dos achados de Ollaik (2012) no âmbito da política nacional de museus, os resultados dessa pesquisa mostram que o grau de autonomia conferido por cada instrumento governamental parece sim impactar o processo de implementação, na medida em que, nos instrumentos mais descentralizadores (termo de compromisso), a entrega depende de decisões do ente beneficiado sob as quais o DNIT não possui qualquer ingerência.

#### **5.4 Informação**

O processo de implementação de uma política pública demanda um adequado fluxo de informações para que seja possível, por exemplo, identificar eventuais obstáculos e agir rapidamente para solucioná-los. Neste sentido, o Programa de Aceleração do Crescimento contava com um monitoramento específico que, de certa forma, pretendia minimizar/desviar deficiências estruturais da Administração Pública (MACÁRIO, 2013; MACHADO; GOMIDE; PIRES, 2018).

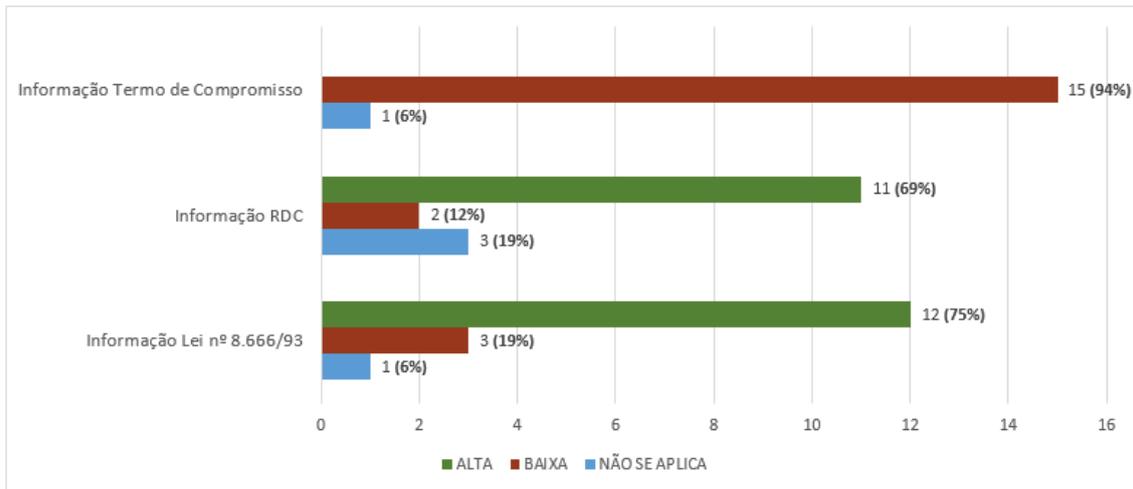
Segundo os entrevistados, em um primeiro momento, havia um acompanhamento mais próximo da Casa Civil que, posteriormente, foi sendo transferido ao Ministério do Planejamento por meio da Secretaria do PAC (SEPAC), na qual periodicamente os gestores eram chamados a prestar contas e apresentarem o andamento da implementação das respectivas ações. Assim, no âmbito do DNIT, eram confeccionadas fichas de acompanhamento

(apresentações em PowerPoint e planilhas em Excel) dos empreendimentos, atualizadas constantemente.

Contudo, essas informações ficavam praticamente restritas às áreas setoriais que as elaboravam. Não obstante os gestores acompanhassem a execução orçamentária pelo Sistema de Acompanhamento de Contratos – SIAC e o próprio Ministério do Planejamento tivesse criado um sistema para cadastrar ações do PAC (SISPAC) à época, as informações sobre a execução do empreendimento não eram sistematizadas, fato que gerava uma certa defasagem da informação prestada comparada com a realidade da execução física no campo.

Em relação ao fluxo de informações, os entrevistados consideraram que realmente havia diferença quando a implementação de determinada ação do PAC se dava por contratação pela lei nº 8.666/93, contratação por RDC ou assistência financeira por termo de compromisso. De acordo com o Gráficos 5, os termos de compromisso tinham o pior fluxo de informações pois, com a transferência da governança do empreendimento para o ente federado beneficiado, o DNIT tinha grande dificuldade de obter informações sobre a implementação da obra, sendo que por vezes só viria a ter acesso quando da fase de prestação de contas.

O Gráfico 5 foi construído a partir das respostas dos entrevistados quando questionados acerca do grau de adequação do fluxo de informações em cada instrumento, se havia um alto ou baixo grau de adequação, sendo que alguns respondentes consideraram que a categoria não se aplicava ao instrumento.

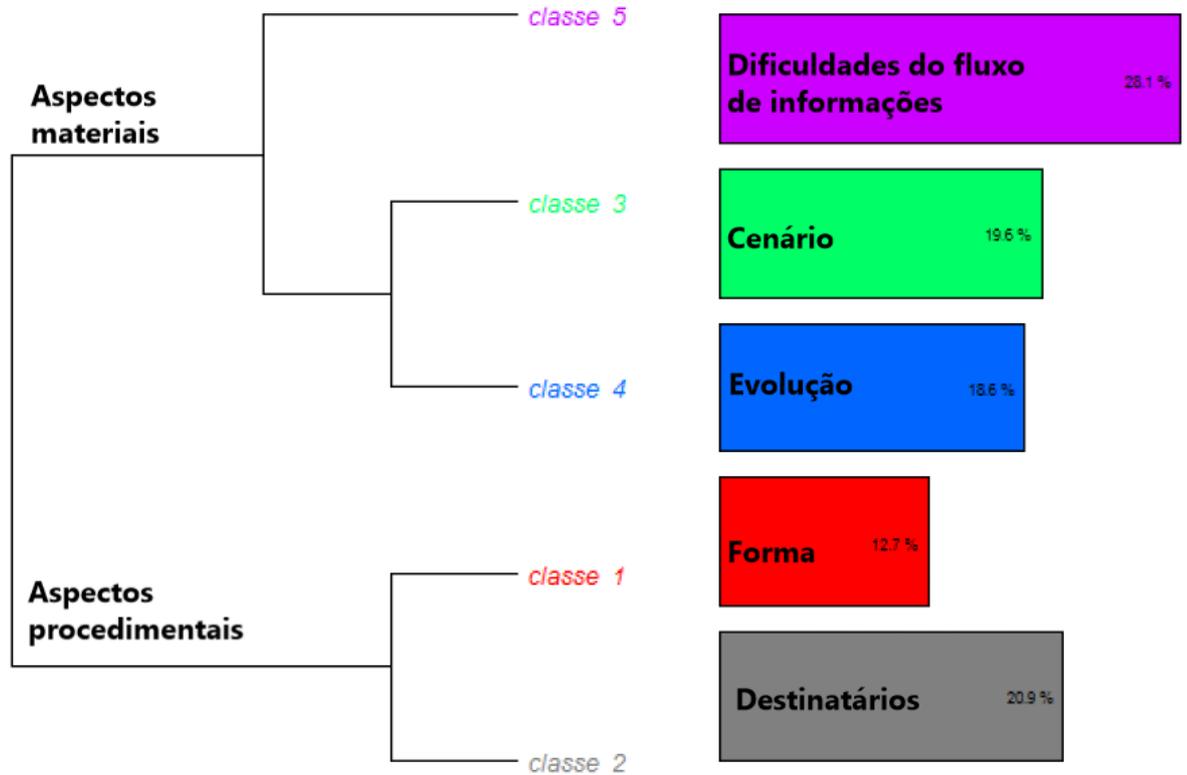
**Gráfico 5** - Distribuição dos respondentes sobre o grau de adequação do fluxo de informações

Fonte: elaboração própria

Verdadeiramente, quase a unanimidade dos entrevistados relataram a existência de problemas de assimetria de informação, bem como a existência de dificuldades em conseguir informações, principalmente relacionadas à execução física do empreendimento, sobretudo nos termos de compromisso.

O corpus 2\_Informações foi constituído por 16 textos separados em 417 segmentos de textos (ST), com aproveitamento de 377 segmentos de texto (88,29%) categorizados em cinco classes: classe 1 com 12,7%, classe 2 com 20,9%, classe 3 com 19,6%, classe 4 com 18,6% e classe 5 com 28,1%, como demonstra a Figura 2.

**Figura 2** - Dendograma do Corpus 2\_Informações



Fonte: elaboração própria

As cinco classes foram divididas em duas ramificações do corpus em análise, formando os subcorpus A e B.

O subcorpus A, que corresponde à classe 1 (Forma) e à classe 2 (Destinatários), registra os aspectos procedimentais referentes ao fluxo de informações, ou seja, em qual formato se apresentavam e a quem eram destinadas as informações sobre a implementação dos empreendimentos do PAC.

Por sua vez, o subcorpus B, denominado “Aspectos materiais”, contém as respostas correspondentes à classe 3 (Cenário), classe 4 (Evolução) e classe 5 (Dificuldades do fluxo de informações), que aludem à essência do fluxo de informações. Dentro desse subcorpus há nova ramificação que agrupa as classes 3 e 4, pois tratam um pouco do processo de aprimoramento da gestão da informação no DNIT. A classe 5, em seu turno, traz as dificuldades do fluxo de

informações, mormente quando da transferência da governança do empreendimento por ocasião da celebração dos termos de compromisso.

Com efeito, foram relatados problemas no fluxo de informações nos três instrumentos governamentais objetos da pesquisa, o que denota que a questão perpassa o aprimoramento da gestão da informação no âmbito da própria organização. Entretanto, os resultados evidenciaram que o termo de compromisso possui o pior fluxo de informações, o que impacta no processo de implementação, pois sequer é possível exercer controle sob a entrega da obra de infraestrutura de transporte sem deter conhecimento de sua realidade fática.

Ademais, segundo relato de um dos entrevistados, os instrumentos de assistência financeira (termo de compromisso) seriam os que teriam maior número de irregularidades apontadas em auditorias do TCU. Certamente, a confirmação do relato demanda análise da atuação do TCU, mas parece estar em consonância com a afirmação de que falhas informacionais gerariam custos de transação e, conseqüentemente, pontos de vulnerabilidade (WILLIAMSON apud OLLAIK, 2012).

### **5.5 Apoio político e institucional**

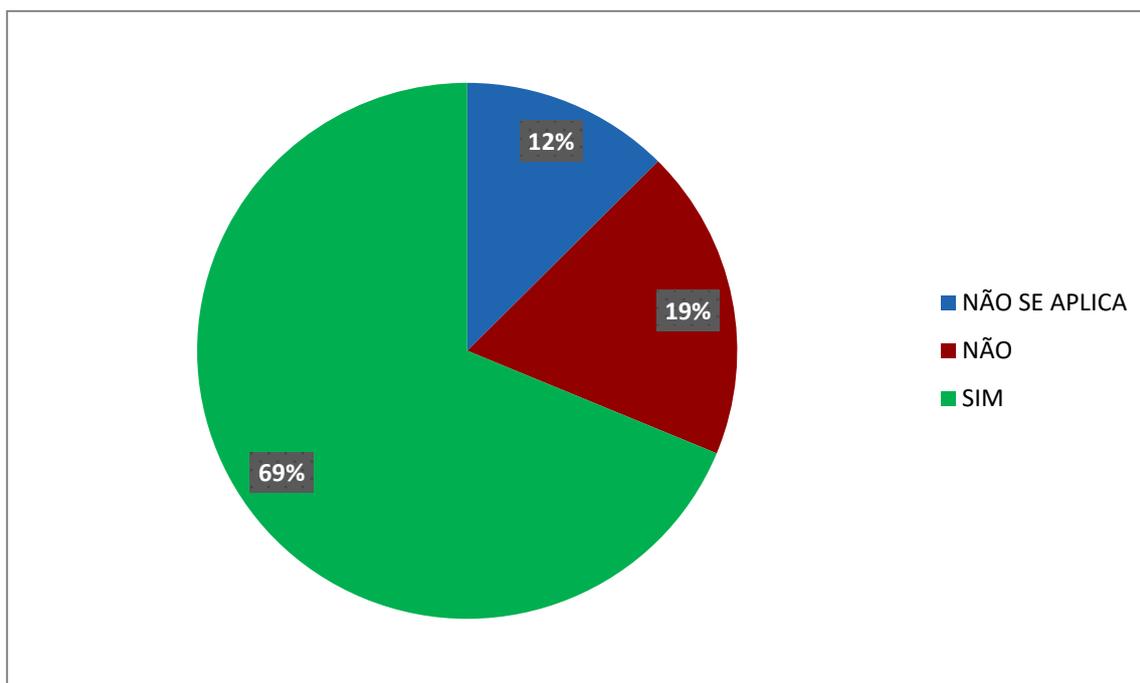
Segundo os entrevistados, a inclusão de determinada ação no PAC era um indicativo claro de sua priorização, que sinalizava a garantia de recursos financeiros para sua execução. Assim, a inclusão de ações no PAC, além do aspecto técnico, também possuía significativo aspecto político, sendo que, ao receber a chancela do PAC, o empreendimento estaria alçado a um status superior de preferência, com todos os predicados inerentes.

Apesar de 69% dos entrevistados considerarem que o apoio político e institucional, de fato, exercia influência na implementação da ação do PAC no âmbito do DNIT, a maioria dos entrevistados considerou que o apoio político e institucional independe do instrumento governamental utilizado. Logo, sob esse aspecto, não havia diferença quando a implementação

de determinada ação do PAC se dava por contratação pela lei nº 8.666/93, contratação por RDC ou assistência financeira por termo de compromisso.

O Gráfico 6 ilustra a percepção dos entrevistados quando questionados sobre a influência do apoio político/institucional na implementação do PAC no âmbito do DNIT.

**Gráfico 6** - Distribuição dos respondentes sobre influência do apoio político/institucional



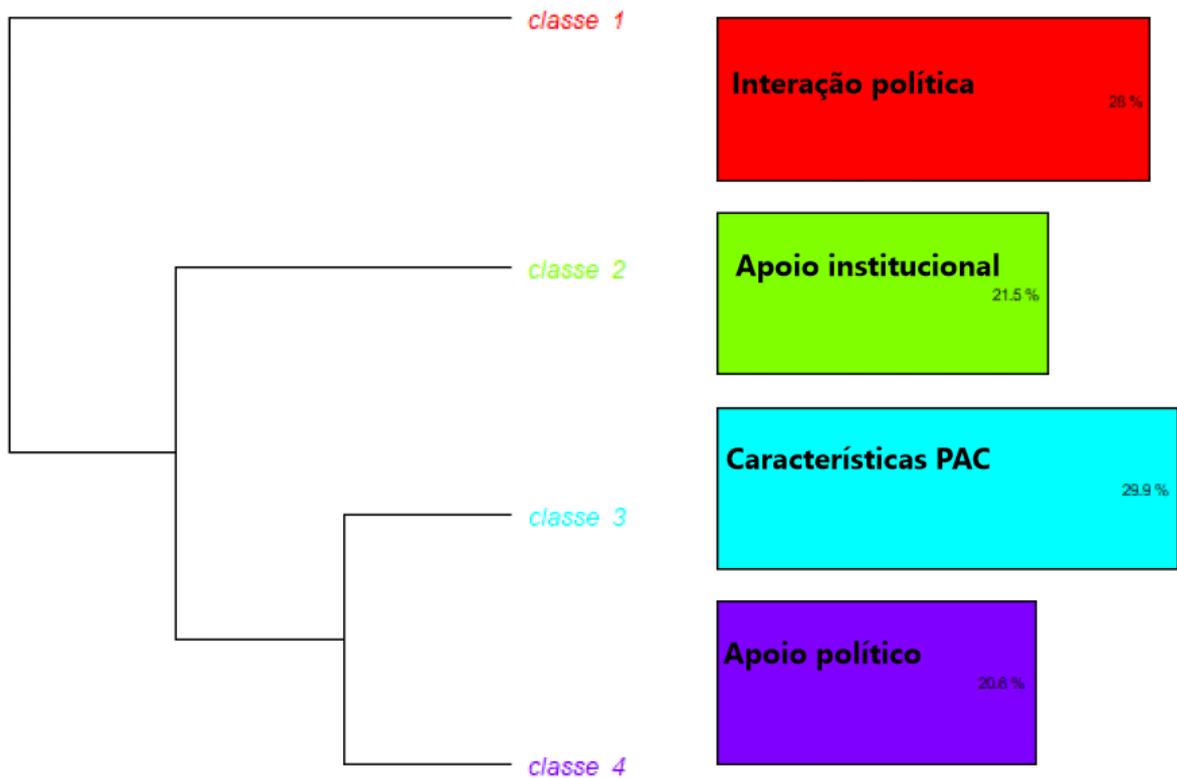
Fonte: elaboração própria

A existência de viés político no processo de implementação das ações do PAC no DNIT foi ressaltada pelos entrevistados. Como se tratava de programa governamental prioritário que mobilizava grande quantidade de recursos orçamentário-financeiros para investimento, natural que fosse objeto de disputas e negociações entre os agentes políticos (CORREIA, 2011; MACÁRIO, 2013).

Ao utilizar o software Iramuteq para auxiliar a análise das entrevistas, o corpus 3\_apoio político e institucional foi constituído por 16 textos separados em 500 segmentos de textos (ST), com aproveitamento de 368 segmentos de texto (73,6%), sendo categorizados em quatro

classes: classe 1 com 28%, classe 2 com 21,5%, classe 3 com 29,9% e classe 4 com 20,6%, como demonstra a Figura 3.

**Figura 3** - Dendograma Corpus 3\_Apoio político e institucional



Fonte: elaboração própria

As quatro classes foram divididas em duas ramificações do corpus em análise, conformando os subcorpus A e B.

O subcorpus A, que corresponde à classe 1 (Interação política), traz reconhecimento da visibilidade que as obras realizadas pelo DNIT geram e, conseqüentemente, o forte capital político que representa para os agentes políticos lograr atrair investimentos para sua base eleitoral. O DNIT é uma autarquia que executa orçamento significativo e naturalmente é palco de disputas e negociações dos agentes políticos (MACÁRIO, 2013).

Por sua vez, o subcorpus B subdivide-se entre a classe 2 (Apoio institucional) e outro eixo que agrupa as classes 3 (Características PAC) e classe 4 (Apoio político).

A classe 2, “Apoio institucional”, versa sobre o apoio institucional recebido ou não pelo DNIT para possibilitar a execução do PAC. Sobre isso, a maioria dos entrevistados afirmou que a autarquia recebeu importante apoio institucional do governo federal que possibilitou a implementação do PAC, como a realização de pelo menos quatro concursos públicos para preenchimento de cargos vagos, investimento em capacitação, reestruturação de cargos comissionados e melhoria salarial (FREIRE *et al.*, 2017). Esse relato reforça o argumento de Ollaik (2012) de que não somente o apoio político pode ser significativo, mas também o apoio institucional é importante, por não dizer, essencial, para implementação de políticas públicas.

Já a classe 3 trata das diferenças entre os empreendimentos que ingressavam no PAC dos demais. Por exemplo, no PAC havia flexibilidade orçamentário-financeira que permitia movimentar crédito via decreto. Assim, eventualmente se um empreendimento que dispunha de dotação orçamentária por algum motivo não havia performado, era possível realizar ajuste e alterar a alocação do crédito orçamentário.

Contudo, nessa competição por recursos e pressão política para inclusão das ações no PAC, praticamente todo o orçamento do DNIT havia ingressado no PAC (mais de 80%), ocasionando dificuldade na definição do que, de fato, era prioritário (CORREIA, 2011). Desse modo, o inchaço na carteira do PAC a ser executada pelo DNIT acabou contemplando, também, empreendimentos com pouca maturação técnica, ou seja, sem estudos de viabilidade, projetos básicos ou licenças ambientais.

Tal situação gerava uma incongruência orçamentária, pois esses empreendimentos com baixa exequibilidade, às vezes dotados somente de relevância política, competiam por recursos com os demais, que tecnicamente por questões logísticas e estratégicas deveriam ser priorizados (CORREIA, 2011). Sousa e Pompermayer (2018, p. 234) atribuem a seleção de projetos com

baixa exequibilidade a um “descasamento entre os ciclos políticos e os ciclos do projeto”, ou seja, em regra, a decisão política visa influir nos curtos ciclos políticos-eleitorais que não se coadunam com tempo exigido para análise e desenvolvimento de bons projetos de infraestrutura.

Assim, era sabido que aquele empreendimento com baixo grau de maturação técnica não teria condições de ser implementado, não obstante estivesse inserido no PAC com todas as prerrogativas daí decorrentes.

Finalmente, a classe 4, no mesmo eixo da classe anterior, aborda o apoio político que era importante na intensificação da priorização e no auxílio na superação de entraves de implementação como, por exemplo, licenciamento ambiental.

Destarte, os resultados da pesquisa apontaram que o apoio político se mostrou mais relevante para ingresso de determinada ação no PAC do que no momento da implementação, muito embora nessa ocasião o apoio político atue no sentido de manutenção da priorização e pressão por celeridade, o que pode contribuir na liberação dos recursos financeiros previstos para determinada ação.

No caso da política de infraestrutura de transportes, a necessidade do apoio institucional mostrou-se mais significativa para implementação das ações do PAC (GOMIDE; PEREIRA, 2018), achado que corrobora a conclusão de Ollaik (2012). Porém, diferentemente, nessa pesquisa, não foram encontradas diferenças entre os instrumentos governamentais quanto ao apoio político e apoio institucional.

## **5.6 Apoio social**

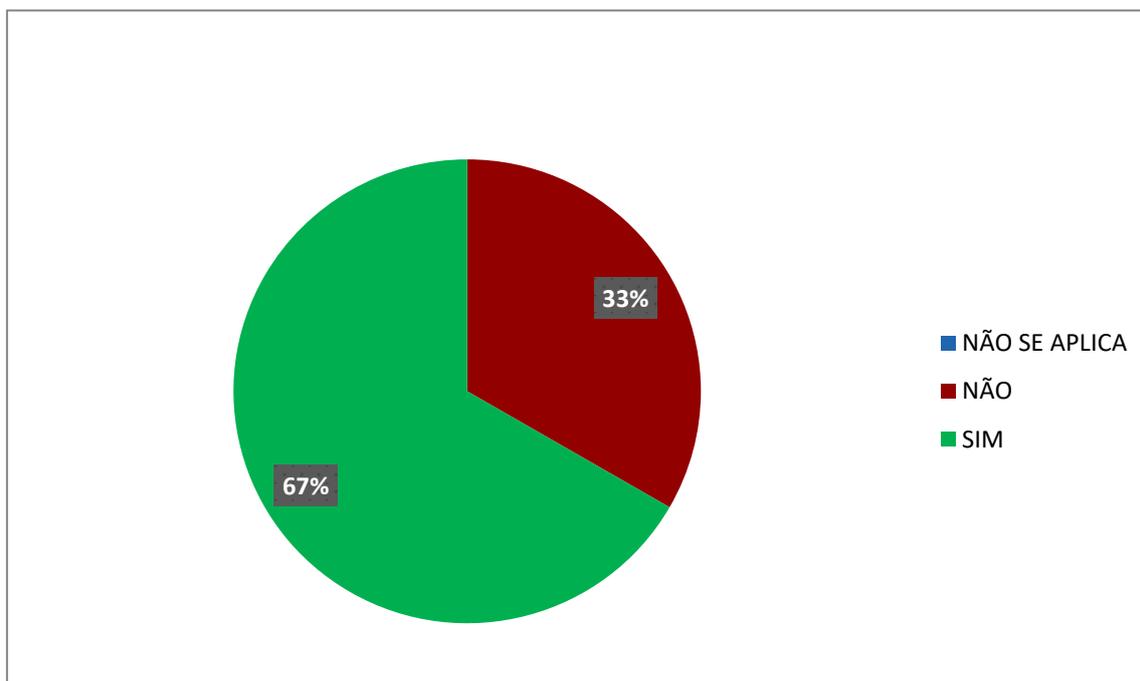
Como dito inicialmente, pode-se supor que a categoria analítica apoio social não tivesse relevância no contexto da política de infraestrutura de transportes. Contudo, evidências empíricas têm demonstrado que talvez não seja procedente essa suposição, dado que em alguns casos a sociedade organizada busca apoiar, monitorar e influenciar as obras de infraestrutura,

situação que foi ratificada pelo relato dos entrevistados (ABERS, 2018; HOCHSTETLER, 2018).

Embora 67% dos entrevistados considerarem que a categoria apoio social realmente exerce influência na implementação da ação do PAC no âmbito do DNIT, a maioria dos participantes considerou que, independentemente, do instrumento governamental utilizado, eventual apoio social não seria alterado, dado que a sociedade estaria interessada na obtenção da melhoria de infraestrutura de transporte, não importando qual meio para sua entrega. Logo, nessa dimensão, não havia diferença quando a implementação de determinada ação do PAC se dava por contratação pela lei nº 8.666/93, contratação por RDC ou assistência financeira por termo de compromisso.

O Gráfico 7 demonstra a percepção dos entrevistados a respeito influência do apoio social na implementação do PAC no âmbito do DNIT.

**Gráfico 7** - Distribuição dos respondentes sobre existência de apoio social

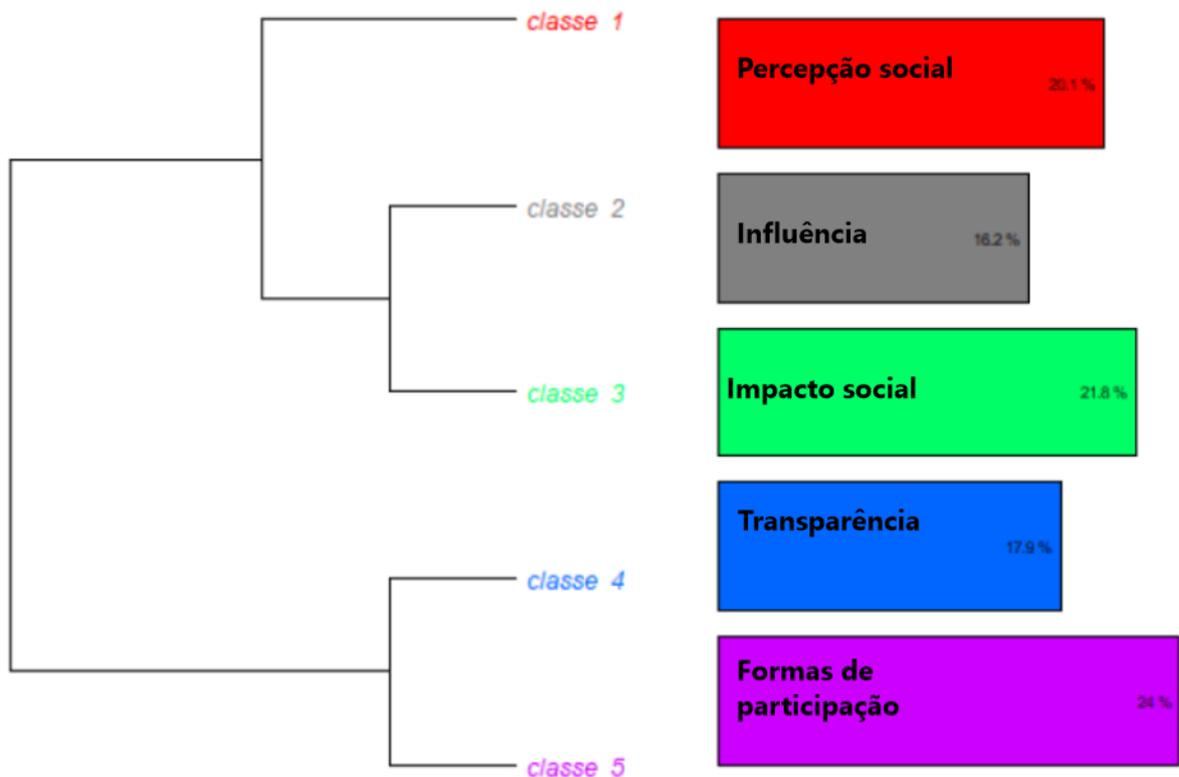


Fonte: elaboração própria

Em regra, a sociedade apoiava a execução das obras de infraestrutura do PAC pois, de certo, possuía a percepção de que se tratava de ação pública que traria melhoria concreta para vida das pessoas. Quando surge alguma resistência, geralmente é proveniente de grupos específicos (indígenas, quilombolas, etc), às vezes como forma de pressionar por outras demandas/políticas (CORREIA, 2011). Também, segundo relato dos entrevistados, nas obras de infraestrutura que exigem a realização de desapropriação e/ou reassentamento de população socioeconomicamente vulnerável, a falta de apoio social pode se tornar um fator crítico à sua implementação.

O corpus 4\_apoio social foi constituído por 15 textos separados em 246 segmentos de textos (ST), com aproveitamento de 179 segmentos de texto (72,76%), categorizados em cinco classes: classe 1 com 20,1%, classe 2 com 16,2%, classe 3 com 21,8%, classe 4 com 17,9% e classe 5 com 24%, como demonstra a Figura 4.

**Figura 4** - Dendograma do Corpus 4\_Apoio social



Fonte: elaboração própria

As cinco classes foram divididas em duas ramificações do corpus em análise (subcorpus A e B).

O subcorpus A subdivide-se, primeiramente, num eixo que corresponde à classe 1 (Percepção social), a qual revela de que modo a sociedade encara as obras de infraestrutura, sendo majoritariamente de forma positiva, dado o reconhecimento dos benefícios em torno de tais empreendimentos. Como dito acima, as resistências observadas, em regra, são de grupos sociais específicos e não se dirigem contra à obra em si, mas visam atendimento de outros pleitos (CORREIA, 2011).

O outro eixo do subcorpus A é composto pela classe 2 (Influência) e pela classe 3 (Impacto). A classe 2 versa sobre a constatação de que o apoio social exerce influência na implementação da ação do PAC, ainda que não faça diferença o instrumento governamental utilizado para sua execução, dado que para sociedade interessa a utilidade da obra de infraestrutura de transportes. Já a classe 3 trata do impacto social gerado pelas obras de infraestrutura executadas pelo DNIT que prontamente são percebidas no cotidiano pela população.

Por seu turno, o subcorpus B subdivide-se entre a classe 4 (Transparência) e classe 5 (Formas de participação). A classe 4 diz respeito à disponibilização das informações pelo DNIT, por exemplo, via sítio institucional na rede mundial de computadores. Já a classe 5 manifesta os meios pelos quais a população pode exercer a participação, quais sejam, os meios institucionalizados como ouvidoria, por intermédio de parlamentares ou por mobilização pública. Verifica-se que as classes 4 e 5 estão atreladas num mesmo eixo, pois a maior disponibilidade de acesso à informação tende a facilitar a participação social (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

De fato, os resultados da pesquisa confirmam a afirmação da literatura de que o apoio social pode impactar no processo de implementação (MAZMANIAN; SABATIER, 1989). Porém aqui, também diferentemente dos achados de Ollaik (2012), não foram encontradas diferenças entre os instrumentos governamentais quanto ao apoio social.

### **5.7 Etapas e tempo**

A próxima categoria que o presente trabalho pretende comparar são as etapas exigidas por cada instrumento governamental, bem como o tempo de implementação dessas etapas.

Todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que a quantidade de etapas de implementação e o tempo necessário de cada instrumento exerce influência na implementação de ação do PAC no âmbito do DNIT. Desse modo, a quantidade de etapas e o tempo necessário variavam quando a implementação de determinada ação do PAC se dava por contratação pela lei nº 8.666/93, contratação por RDC ou assistência financeira por termo de compromisso. A maioria dos entrevistados assevera que o RDC seria mais célere tanto na contratação quanto na execução. Tal afirmação é corroborada pelos dados de licitações realizados pela autarquia.

O DNIT passou a dispor da possibilidade de utilizar a modalidade RDC a partir da ampliação do âmbito de incidência da lei nº 10.462/2011 para execução das ações do PAC, em 18 julho de 2012, por força da lei nº 12.688/2012.

Ao longo do período estudado, como praticamente mais de 80% do orçamento do DNIT passou a integrar as ações do PAC, gradativamente o RDC tornou-se a principal modalidade de licitação utilizada pela autarquia para contratação de obras e serviços de engenharia, como evidencia a Tabela 2.

**Tabela 2** - Licitações da Sede DNIT (2012 a 2017)

MODALIDADE	LICITAÇÕES HOMOLOGADAS	TOTAL EM R\$	TEMPO MÉDIO TOTAL DA CONTRATAÇÃO (EM DIAS)
RDC	137	20.072.827.732,38	301
CONCORRÊNCIA	23	1.798.123.147,48	423
PREGÃO	232	3.462.853.473,50	246

Fonte: Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações - CGCL/DNIT

Dos dados acima, também, é possível constatar que do montante de R\$ 25.333.804.353,36 executados pelo DNIT no período de 2012 a 2017, somente R\$ 5.260.376.620,98, aproximadamente 21%, foram licitados por outra modalidade (concorrência e pregão) que não o RDC. É importante registrar que, apesar de a modalidade pregão representar um maior quantitativo de licitações homologadas (59,18% do total), destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, apenas alguns serviços de engenharia, mas não obras. Portanto, para a contratação de obras restariam apenas a concorrência prevista na lei nº 8.666/93 e o RDC.

Contudo, como os dados acima não diferenciam o montante de obras e serviços contratados, não há como precisar a porcentagem de contratação de obras pelas duas modalidades. Ainda assim, com base nos valores executados, é possível afirmar que o RDC é atualmente a modalidade mais importante para contratação de obras de infraestrutura no âmbito do DNIT, além de ter sido a entidade da Administração Pública que mais utilizou essa modalidade (PESSOA NETO; CORREIA, 2015).

Em relação ao tempo médio de contratação, informa-se que o cálculo levou em consideração a duração tanto na fase interna quanto na fase externa da licitação, ou seja, contou-se da data de autuação do processo até a assinatura do contrato. Nesse cenário, o pregão (246 dias) e o RDC (301 dias) mostraram-se mais céleres, respectivamente, em comparação à concorrência (423 dias), que tem demonstrado ser, como se esperava, o procedimento mais moroso.

Tal fato pode ser imputado à inversão das fases de julgamento e habilitação, bem como a fase recursal única que otimiza o tempo gasto na apreciação das impugnações ao edital.

Quanto à diferença de 55 dias no tempo médio de contratação entre o pregão e o RDC, talvez esteja relacionada à maior complexidade do objeto a ser contrato pelo RDC, embora não haja elementos que confirmem essa hipótese.

Assim, considerando o tempo médio de contratação, no período estudado, o RDC seria a modalidade mais célere para contratação de obras de engenharia, lembrando-se da impossibilidade da contratação de obras pelo pregão. Pessoa Neto e Correia (2015), ao analisarem 40 licitações na modalidade concorrência (lei nº 8.666/93) no período de 2010 a 2012, e 54 licitações pelo RDC no período de 2012 a 2014, todas realizadas pelo DNIT, observaram que, em média, as licitações por RDC tinham prazo 18,4% inferior às licitações da lei nº 8.666/93. Assim, as evidências empíricas corroboram a hipótese de que as licitações por RDC seriam mais ágeis.

No que tange ao termo de compromisso, como o DNIT não tem governança sobre a execução da obra, esse instrumento tende a ser mais lento em virtude de pelo menos dois fatores: a inclusão de mais um ator (estado ou município) no processo de implementação, que necessariamente terá que adotar a licitação, seja pela lei nº 8.666/93 ou pelo RDC. Não obstante não se tenha dados quantitativos que reforcem o argumento, o mesmo foi confirmado pelos entrevistados, sendo inclusive relatada uma média de 13 anos de termos de compromisso para construção de instalações portuárias públicas de pequeno porte – IP4 na região amazônica, e a mesma obra ter sido executada via RDC em 4 anos.

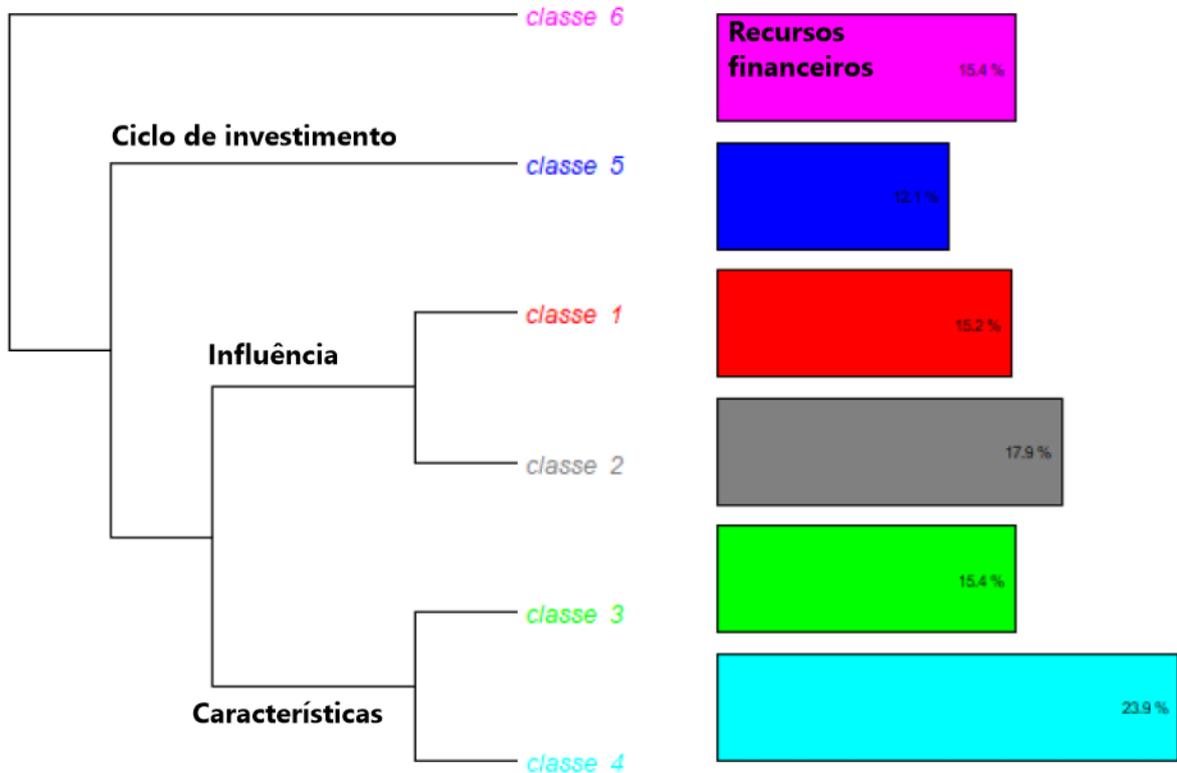
Outra percepção extraída das entrevistas é de que as regras da lei nº 8.666/93 engessam a execução da obra. Tal percepção provavelmente deriva do fato de que, empiricamente, não se tem conhecimento de contrato pela lei nº 8.666/93 que não tenha sido aditivado, situação que gera maior morosidade, pois aumenta a quantidade de atos administrativos e, às vezes, cria divergências inconciliáveis entre contratante e contratado que tornam a rescisão contratual inevitável (CORREIA, 2011).

De fato, as regras da lei nº 8.666/93 estimulam a morosidade da execução contratual, pois não há incentivos para agilizar a obra. Ao contrário, evidências empíricas apontam que há incentivo do contratado em prolongar ao máximo a duração do ajuste até atingir o máximo possível de aumento de valor dentro do limite estipulado pela legislação. O RDC, mormente na modalidade contratação integrada, busca reduzir ao máximo essa incongruência ao estipular hipóteses restritas de aditivção contratual e necessidade de prever matriz de alocação de riscos entre contratante e contratado.

Isso estimula o contratado a ser mais célere na entrega da obra, dado que não será possível capitalizar com o prolongamento do contrato já que, diversamente, a dilatação desproporcional do cronograma acarretará prejuízos ao contratado. Outra vantagem que indica maior celeridade na execução da obra pelo RDC integrado comparada à execução pela lei nº 8.666/93 é a possibilidade de aprovação parcial de disciplinas do projeto executivo, o que permite avançar sem que haja necessidade de concordância e aprovação do projeto como um todo.

Ao utilizar o software Iramuteq para auxiliar a análise das entrevistas, o corpus 5\_etapas e tempo foi constituído por 15 textos separados em 563 segmentos de textos (ST), com aproveitamento de 531 segmentos de texto (94,32%), sendo categorizados em seis classes: classe 1 com 15,2%, classe 2 com 17,9%, classe 3 com 15,4% e classe 4 com 23,9%, classe 5 com 12,1% e classe 6 com 15,4% como demonstra o gráfico abaixo.

**Figura 5** - Dendograma do Corpus 5\_Etapas e tempo



Fonte: elaboração própria

As seis classes foram divididas em 2 ramificações (A e B) do corpus em análise.

O subcorpus A, que corresponde à classe 6 (Recursos financeiros), retrata o impacto negativo causado pela demora no repasse do recurso financeiro pois, independentemente do instrumento governamental utilizado, se o recurso financeiro não estiver disponível para pagamento do contratado tal situação necessariamente atrasará o cronograma da obra. O impacto da falta de recursos financeiros no processo de implementação é relatado por Vedung (2006). De fato, o agrupamento das entrevistas nessa classe deve-se ao marcante período de crise econômica no Brasil que se iniciou em 2014 e acarretou atrasos significativos no repasse de recursos financeiros ao DNIT em 2015 e 2016, constituindo a memória recente dos entrevistados.

Já o subcorpus B se subdivide em dois eixos, um composto pela classe 5 (Ciclo de investimento), que busca descrever o processo de implementação da política de infraestrutura de transportes no âmbito do DNIT; e o outro eixo, que se ramifica novamente em dois, composto por “Influência”, que contém as classes 1 e 2 e reconhece a influência das etapas e tempo necessário de cada instrumento na implementação da ação do PAC, e por “Características”, formado pelas classes 3 e 4, que abordam as características de cada instrumento governamental referentes à categoria em análise.

O ciclo de investimento público de um empreendimento abrange, em regra, a análise de viabilidade de projetos, a definição do orçamento, a elaboração de projetos de engenharia, o licenciamento ambiental, a licitação, contratação, supervisão e controle, etapas essas que não estão alheias aos conflitos e influências (CORREIA, 2011).

O Quadro 7 resume as etapas e o tempo estimado em cada instrumento governamental.

**Quadro 7 - Comparação de Etapas e Tempo entre instrumentos governamentais**

<b>Instrumento</b>	<b>Etapa 1</b>	<b>Etapa 2</b>	<b>Etapa 3</b>	<b>Etapa 4</b>	<b>Etapa 5</b>	<b>Total</b>
<b>Lei nº 8.666/93</b>	Fase interna e externa da licitação para contratação do projeto básico e executivo de engenharia (hipótese de utilização do pregão)	Elaboração pela empresa contratada, análise pela área técnica do DNIT e aceitação do projeto	Fase interna e externa da licitação para contratação da obra (concorrência)	Execução da obra (por certo o tempo de duração dependerá da complexidade e extensão da obra)	-	2 etapas
<i>tempo estimado</i>	8 meses	4 anos	1 ano e 2 meses	4 anos (por exemplo uma duplicação de rodovia)	-	9 anos e 10 meses
<b>RDC</b>	Fase interna e externa da licitação para contratação do projeto básico, executivo e obra de engenharia (contratação integrada)	Elaboração pela empresa contratada, análise pela área técnica do DNIT e aceitação do projeto. Execução da obra (por certo o tempo de duração dependerá da complexidade e extensão da obra)	-	-	-	2 etapas
<i>tempo estimado</i>	10 meses	5 anos (por exemplo uma duplicação de rodovia)	-	-	-	5 anos e 10 meses
<b>Termo de Compromisso</b>	proposta do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC e Decreto do Poder Executivo	Elaboração e apresentação de plano de trabalho pelo ente beneficiado (estado ou município)	Análise da área técnica do DNIT e aprovação de proposta	Celebração do Termo de Compromisso	O ente beneficiado (estado ou município) licita pela lei nº 8.666/93 ou pelo RDC	5 etapas
<i>tempo estimado</i>	1 ano				9 anos e 10 meses (lei nº 8.666/93) ou 5 anos e 10 meses (RDC)	10 anos e 10 meses (lei nº 8.666/93) ou 6 anos e 10 meses (RDC)

Fonte: elaboração própria

Importante ressaltar que as estimativas temporais acima das etapas dos instrumentos governamentais foram construídas com base nos dados da Coordenação-Geral de Cadastro e Licitações – CGCL/DNIT e nos relatos dos entrevistados, não sendo consideradas qualquer tipo de intercorrências, como judicialização na fase de licitação ou conflitos, como indefinição quanto ao conteúdo do licenciamento ambiental.

Em relação às etapas e tempo, os resultados da pesquisa mostram que o instrumento governamental de assistência financeira, via termo de compromisso, seria o mais moroso, pois além de contar com mais etapas, depende de capacidade administrativa de outro ator (ente beneficiado, estado ou município) no processo de implementação que, se for deficitária, o impactará negativamente (VEDUNG, 2006). Depois, viria a contratação pela lei nº 8.666/93, cujas regras demandam a licitação em apartado do projeto e da obra. Por fim, o instrumento mais célere seria o RDC, na modalidade contratação integrada, que possibilita a licitação conjunta de projeto e obra.

Desse modo, a presente pesquisa confirma a teoria no que se refere à afirmação de que a maior quantidade de etapas pode, na prática, ocasionar maiores distorções na fase de implementação de determinada política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984). Corrobora-se, ainda, a conclusão de Ollaik (2012, p. 205) de que “Quanto mais controle do governo federal, melhor controle do tempo de implementação. Quanto mais se delega a terceiros (com autonomia para seleção e/ou execução de projetos), menor o controle e maior o tempo para implementação”.

## **5.8 Efetividade**

Como dito, efetividade é uma categoria, assim como eficiência e eficácia, relacionada mais à avaliação de políticas públicas do que à implementação (PIRES; LOPEZ; SÁ E SILVA, 2010). Não obstante, considerou-se relevante buscar saber a percepção dos entrevistados sobre

o que seria efetividade no âmbito do DNIT, bem como se o instrumento governamental utilizado exerceria influência na efetividade da implementação da ação do PAC.

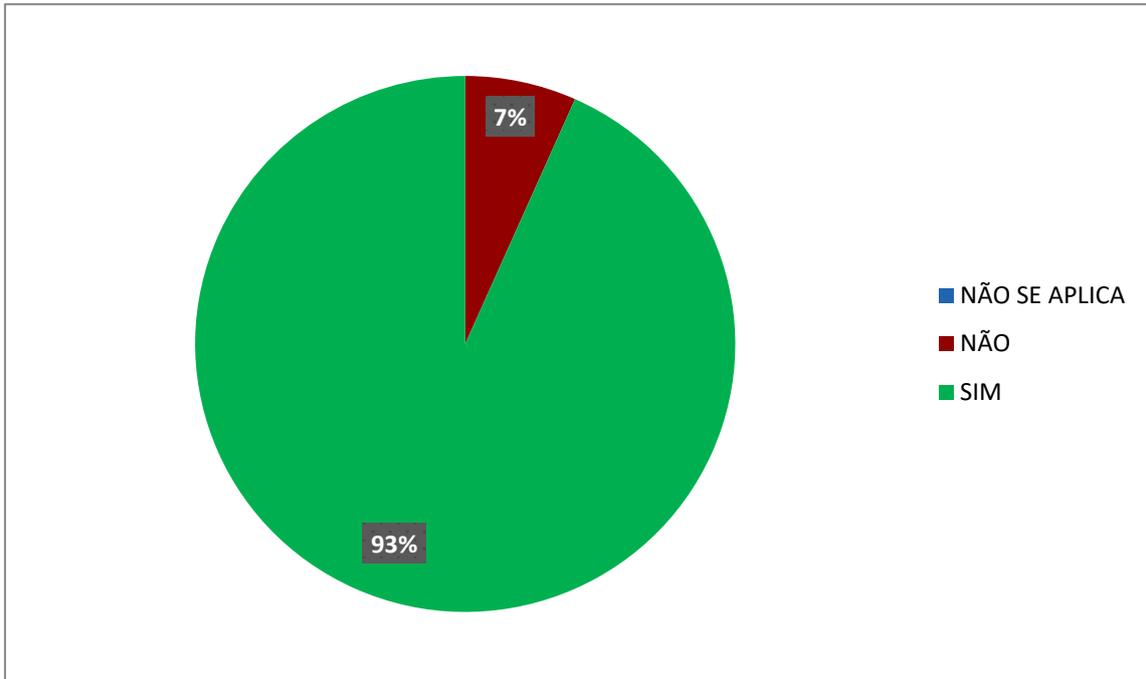
Existe uma série de definições sobre efetividade, contudo, a que parece ser mais usual no campo da Administração Pública é a que define o construto como o impacto gerado pelos resultados da ação pública (CASTRO, 2006; PIRES; LOPEZ; SÁ E SILVA, 2010; SANO; MONTENEGRO FILHO; JORGE, 2013).

Todavia, na presente pesquisa, ao serem questionados sobre qual seria o entendimento do construto no âmbito do DNIT, os entrevistados majoritariamente entenderam que “efetividade é a entrega das obras dentro do cronograma e a manutenção das rodovias em bom estado de utilização pelos usuários”. Ou seja, uma definição que relaciona metas estabelecidas com resultados alcançados que a literatura comumente identifica como sendo eficácia (CASTRO, 2006; SANO; MONTENEGRO FILHO; JORGE, 2013).

Por outro lado, há autores que enxergam a efetividade como o critério mais básico para mensurar o êxito de uma ação pública, dado que mediria o alcance dos objetivos pretendidos (SALAMON, 2002). De fato, a definição de eficácia, eficiência e efetividade é objeto de intensa discussão na literatura, contudo, o objetivo deste trabalho não é entrar neste debate, mas apenas descobrir a percepção dos entrevistados sobre o que seria efetividade no âmbito do DNIT, bem como se o instrumento governamental utilizado exerceria influência na efetividade da implementação da ação do PAC.

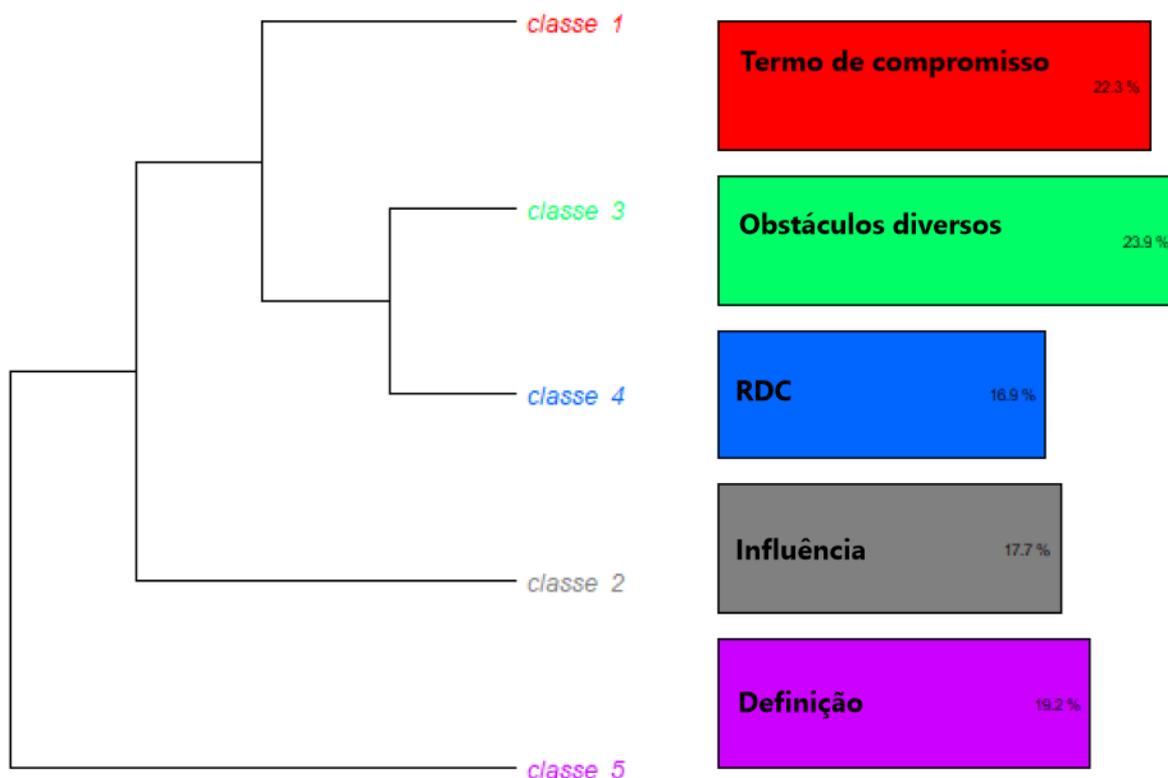
Assim, extraiu-se a percepção de que a contratação direta pelo DNIT, via lei nº 8.666/93 ou RDC, seria mais efetiva, sendo que 93% dos entrevistados consideraram que o tipo de instrumento governamental utilizado exercia influência na implementação da ação do PAC, no âmbito do DNIT, como evidencia o gráfico abaixo.

**Gráfico 8** - Percepção dos entrevistados quando à influência do tipo de instrumento na efetividade



Fonte: elaboração própria

O corpus 6\_efetividade foi constituído por 15 textos separados em 182 segmentos de textos (ST), com aproveitamento de 130 segmentos de texto (71,43%) que foram categorizados em cinco classes: classe 1 com 22,3%, classe 2 com 17,7%, classe 3 com 23,9%, classe 4 com 16,9% e classe 5 com 19,2%, como ilustra a Figura 6.

**Figura 6** - Dendograma do Corpus 6\_Efetividade

Fonte: elaboração própria

As cinco classes foram divididas em 2 ramificações principais (A e B) do corpus em análise.

O subcorpus A subdivide-se num eixo que se fragmenta em dois ramos: o primeiro corresponde à classe 1 (Termo de compromisso), que exhibe considerações sobre esse instrumento governamental notadamente sobre seus obstáculos que de certo modo refletiriam na efetividade; e outro que se subdivide em classe 3 (Obstáculos diversos) e classe 4 (RDC). A classe 3 aponta uma série de óbices na busca pela efetividade, como por exemplo, ausência de coordenação intersetorial, demora no repasse de recursos financeiros, etc, enquanto a classe 4 traz relatos reconhecendo que o RDC trouxe inovações que facilitaram a gestão e execução da obra, fato que na opinião dos entrevistados contribuiu para efetividade.

O outro eixo do subcorpus A é composto pela classe 2 (Influência), que versa sobre a constatação de que o tipo de instrumento governamental exerce influência na efetividade da implementação da ação do PAC.

Por seu turno, o subcorpus B é formado pela classe 5 (Definição), que apresenta a percepção da maioria dos entrevistados de que efetividade, no âmbito do DNIT, seria a entrega das obras dentro do cronograma e a manutenção das rodovias em bom estado de utilização pelos usuários.

Assim, os resultados da pesquisa apontam que o instrumento governamental de assistência financeira, via termo de compromisso, seria percebido como o menos efetivo no contexto da implementação do PAC pelo DNIT. Já os instrumentos governamentais de contratação direta, mediante a lei nº 8.666/93 ou RDC, seriam percebidos como os mais efetivos, com vantagem para o RDC em razão das inovações trazidas pela legislação percebidas como benéficas pelos gestores.

Por certo que mensurar efetividade dependeria de uma definição objetiva de desempenho do objeto sob investigação (MARINHO; FAÇANHA apud PIRES; LOPEZ; SÁ E SILVA, 2010), porém, esse não foi objetivo do presente trabalho, que buscou lançar luz sobre implementação da política de infraestrutura de transportes, no âmbito do PAC, pelo DNIT, por meio de diferentes instrumentos governamentais.

## **5.9 Controle e transparência**

Com efeito, o regime democrático instituído no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 torna mais complexo o ambiente institucional para formulação, coordenação e implementação de políticas públicas no país.

Neste contexto, a ampliação dos instrumentos de participação no processo decisório, a progressiva consolidação dos instrumentos de *accountability* e a independência dos poderes

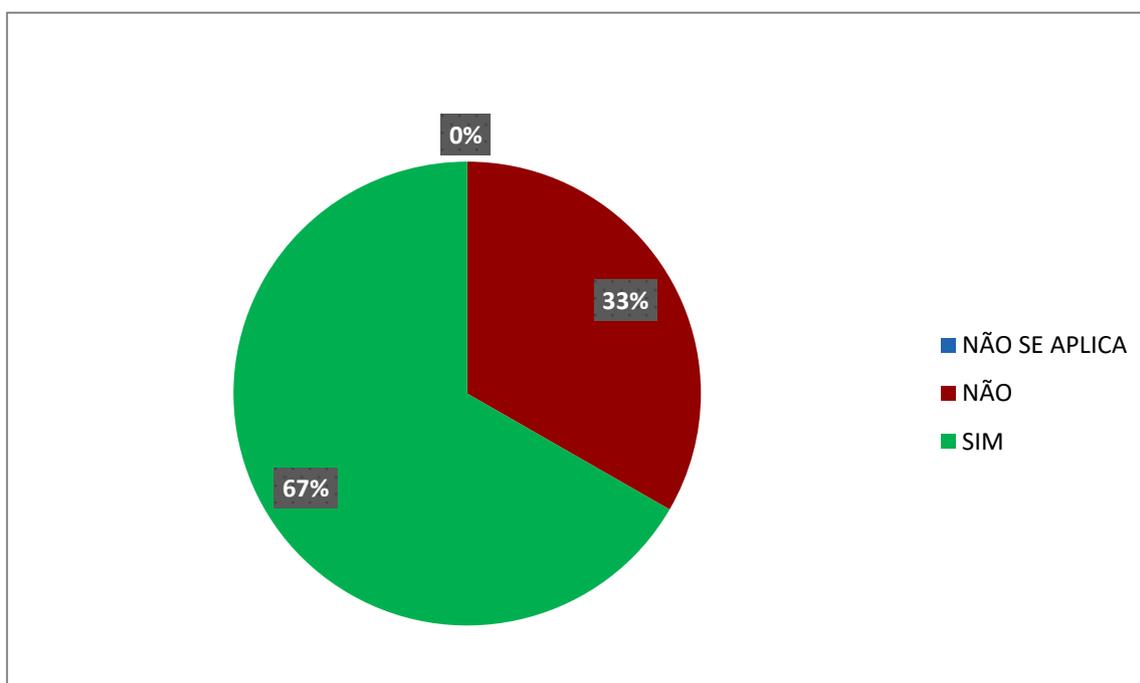
republicanos exige que os gestores públicos necessariamente lidem com os “três sistemas institucionais na produção de políticas públicas, quais sejam: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos” (SÁ E SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010 apud GOMIDE; PIRES, 2014, p. 10). O primeiro sistema refere-se à relação entre Executivo e Legislativo, o segundo sobre os mecanismos de participação da sociedade nas decisões públicas e, por fim, o terceiro sistema relaciona-se com os diversos mecanismos de controle aos quais são submetidas as decisões públicas (GOMIDE; PIRES, 2014).

De fato, Salamon (2002, p. 38) reconhece a existência de um desafio de *accountability*, que demanda que os gestores públicos lidem com uma série de instrumentos de ação pública que adquirem

“(...) autoridade discricionária substancial em outras entidades que não aquelas com responsabilidade final pelos resultados. Além disso, essas outras entidades têm suas próprias fontes autônomas de autoridade que lhes permitem operar com considerável independência do órgão autorizador: elas incluem governos estaduais e locais soberanos (...)”.

Assim, a presente pesquisa identificou que a maioria dos entrevistados considerou que, no caso de transferência de recurso, via termo de compromisso, há pouca transparência e dificuldade de atuação do controle. Desse modo, 67% dos entrevistados consideraram que o tipo de instrumento governamental utilizado exercia influência no controle e transparência da implementação da ação do PAC no âmbito do DNIT, como evidencia o Gráfico 9.

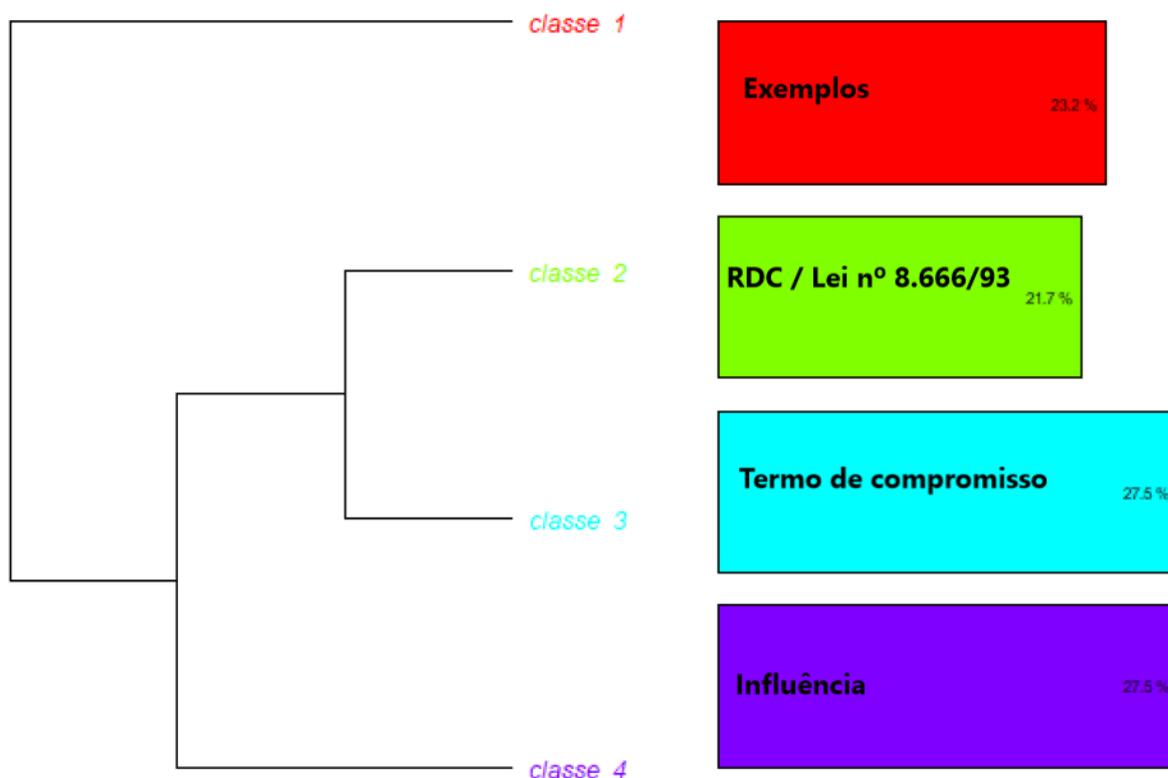
**Gráfico 9** - Percepção dos entrevistados quando à influência do tipo de instrumento no controle e transparência



Fonte: elaboração própria

Por sua vez, o corpus 7\_Control e transparência foi constituído por 15 textos separados em 121 segmentos de textos (ST) com aproveitamento de 69 segmentos de texto (57,02%), sendo categorizados em quatro classes: classe 1 com 23,2%, classe 2 com 21,7%, classe 3 com 27,5% e classe 4, também, com 27,5%, como demonstra a Figura 7.

**Figura 7** - Dendograma do Corpus 7\_Controle e transparência



Fonte: elaboração própria

As quatro classes foram divididas em 2 ramificações (A e B) do corpus em análise.

O subcorpus A, que corresponde à classe 1 (Exemplos), ilustra exemplos, principalmente, da forma de atuação do controle externo, sendo que se extrai a informação de que o TCU possui predileção pela lei nº 8.666/93. Possivelmente isso ocorre em razão de a lei nº 8.666/93 propiciar uma análise de conformidade com métricas e parâmetros mais objetivos de comparação, diferentemente da lei do RDC, que possui um enfoque voltado para o resultado (objeto) da contratação, não focalizando condutas de meio (ROSILHO, 2013).

Por seu turno, o subcorpus B subdivide-se em dois eixos, um que agrupa a classe 2 (RDC/Lei nº 8.666/93) e a classe 3 (Termo de compromisso) e outro eixo que corresponde à classe 4 (Influência). O eixo composto pelas classes 2 e 3 traz, primordialmente, manifestações sobre os instrumentos governamentais, como, por exemplo, de que as contratações diretas, seja

via lei nº 8.666/93 ou RDC, possuem maior transparência, bem como seriam de controle mais fácil. Já no caso do termo de compromisso, haveria dificuldade tanto de transparência quanto de controle. No outro eixo, a classe 4 aborda a opinião majoritária dos entrevistados de que o tipo de instrumento governamental exerce influência no controle e transparência da implementação da ação do PAC.

Dessa maneira, os resultados da pesquisa apontam a confirmação da convivência tensa entre as agendas do controle e da implementação das obras de infraestrutura, na qual houve uma ampliação do controle externo sobre a gestão, porém, com desequilíbrio no enfoque de controle burocrático ao invés de controle de resultados (CORREIA, 2011). Subirats (2006) registra que o controle do processo de implementação tende a ser formalista, fato que influencia a forma de atuação da burocracia que cria mecanismos de resposta para lidar com essa realidade.

De acordo com a presente pesquisa, o termo de compromisso foi o instrumento governamental que apresentou os maiores desafios em relação ao controle e transparência por envolver outro ente autônomo com poder de decisão e capacidade administrativa próprias. Já as contratações diretas, seja via lei nº 8.666/93 ou RDC, possuem maior transparência, bem como seriam de controle mais fácil. Contudo, este trabalho detectou uma resistência na atuação do TCU em relação à ótica de controle de resultados buscada pela lei do RDC, bem como uma predileção pelo controle burocrático engendrado pela lei nº 8.666/93.

No tocante à transparência, vale ainda lembrar que, por ocasião da discussão da categoria analítica “apoio social”, foi verificado que a maior transparência com a disponibilidade de acesso à informação, tende a facilitar a participação social (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013; HOLLYER; ROSENDORFF; VREELAND, 2014).

### **5.10 Gerenciabilidade**

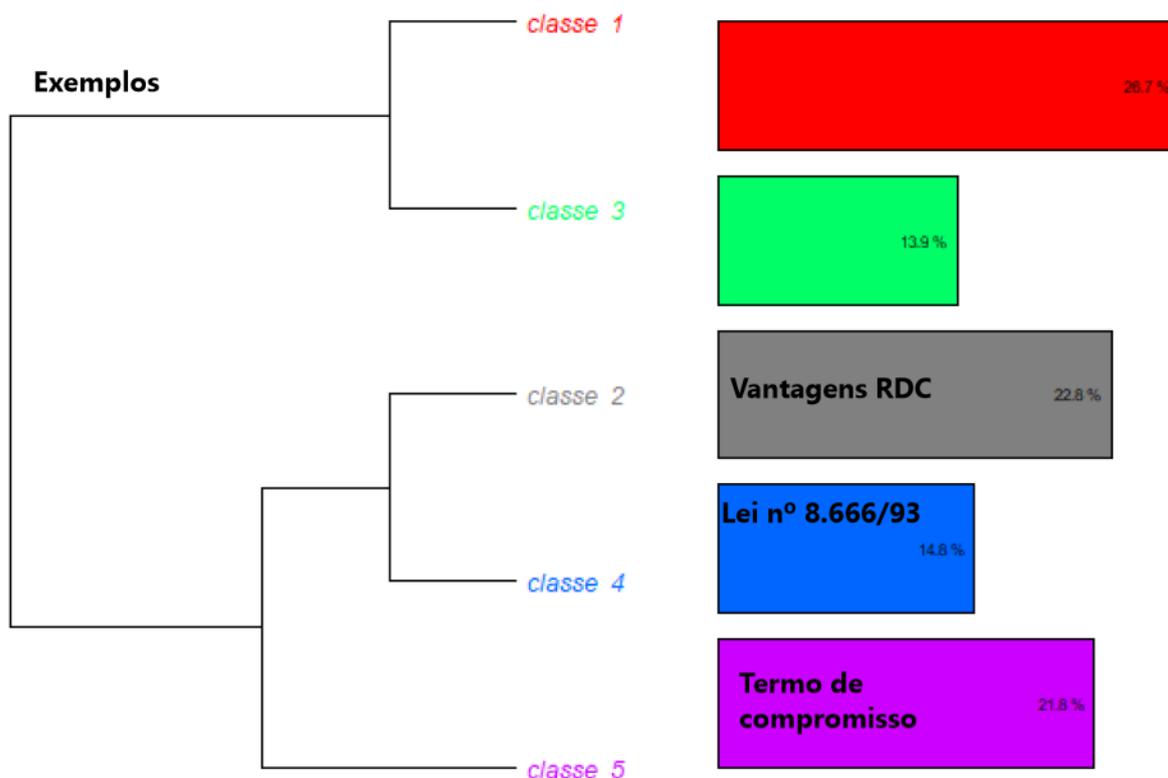
A gerenciabilidade do instrumento governamental estaria relacionada com as facilidades ou dificuldades de sua operacionalização na prática. A presente pesquisa confirmou a suposição

de que quanto mais complexo o instrumento, maior será a dificuldade de coordenação dos atores envolvidos e, conseqüentemente, mais difícil seu gerenciamento (SALAMON, 2002).

Os entrevistados relataram a presença de resistência entre os técnicos da própria autarquia para celebração de termo de compromisso, tendo em vista as dificuldades de sua operacionalização na prática, uma vez que demanda coordenação complexa entre o DNIT e o ente federativo beneficiado. Uma frase citada por um dos entrevistados ilustra muito bem essa percepção: “Dá mais trabalho conduzir um termo de compromisso do que executar uma obra”.

Assim, a percepção dos entrevistados é de que a contratação direta, pela lei nº 8.666/93 ou RDC, possui maior grau de gerenciabilidade, sendo que o RDC trouxe inovações que facilitaram a gestão e execução da obra, mormente na modalidade de contratação integrada.

O corpus 8\_gerenciabilidade foi constituído por 15 textos separados em 129 segmentos de textos (ST), com aproveitamento de 101 segmentos de texto (78,29%), sendo categorizados em cinco classes: classe 1 com 26,7%, classe 2 com 22,8%, classe 3 com 13,9%, classe 4 com 14,8% e classe 5 com 21,8%, como demonstra o gráfico abaixo.

**Figura 8** - Dendograma do Corpus 8\_Gerenciabilidade

Fonte: elaboração própria

As cinco classes foram divididas em duas ramificações principais (A e B) do corpus em análise. O subcorpus A (Exemplos) é composto pelas classes 1 e 3, que trazem alguns exemplos vivenciados pelos entrevistados que demonstram algumas características dos instrumentos governamentais no tocante à sua gerenciabilidade.

Por seu turno, o subcorpus B se fragmenta em dois ramos: o primeiro é formado pela classe 2 (Vantagens RDC), que apresenta a percepção da maioria dos entrevistados de que o RDC possui inovações que facilitam sua operacionalização, e consequentemente, a implementação; e pela classe 4 (Lei nº 8.666/93), que indica, primordialmente, pontos da lei nº 8.666/93 que criam embaraços na implementação como, por exemplo, a grande quantidade de aditivos e engessamento do projeto a ser executado. O outro eixo do subcorpus B é composto pela classe 5 (Termo de compromisso), que versa sobre as dificuldades de gerenciabilidade

desse instrumento governamental, tendo em vista a transferência da governança do empreendimento para o ente beneficiado.

Assim, os resultados da pesquisa mostram que o termo de compromisso teria a pior gerenciabilidade entre os instrumentos governamentais estudados. Quanto aos instrumentos de contratação direta, há a percepção de que o RDC teria melhor gerenciabilidade em virtude de inovações que ajudariam sua operacionalização, como a possibilidade de aprovação parcial de disciplinas do projeto executivo e a própria contratação integrada do projeto e obra.

Dessa maneira, o presente trabalho confirma a suposição da literatura de que quanto mais complexa e complicada for a ferramenta e mais atores separados estiverem envolvidos, mais difícil será gerenciar (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; SALAMON, 2002). Nesse sentido, Pressman e Wildavsky (1984) detectaram que a primeira regra do desenho de qualquer programa governamental deveria levar em consideração a gerenciabilidade ou implementabilidade, o que, em regra, significaria optar por instrumentos mais diretos e mais simples.

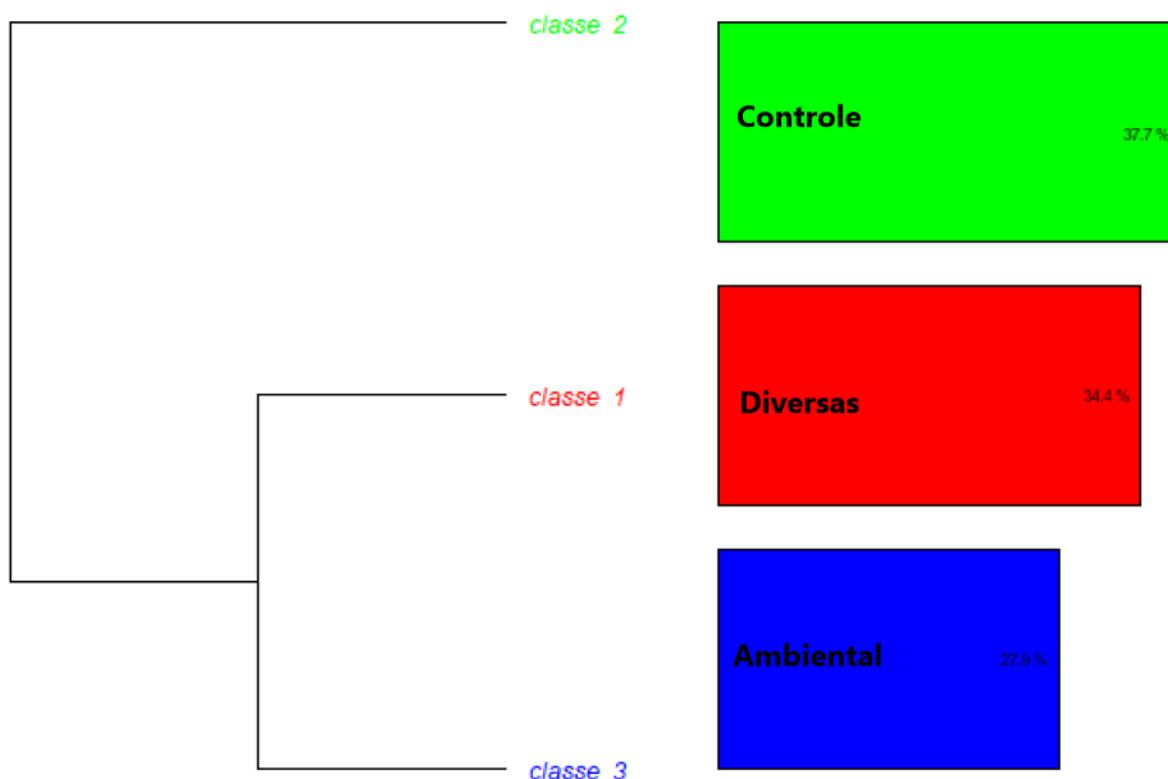
### **5.11 Barreiras de implementação**

Em relação às principais barreiras de implementação citadas (procedimento de licenciamento ambiental e atuação do controle externo), a maioria dos entrevistados considerou que não havia diferença quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei nº. 8.666/93 (LGLC), por contratação pela Lei nº. 12.462/2011 (RDC) ou por termo de compromisso (Lei nº. 11.578/2007).

Não obstante, alguns participantes mencionaram as características dos próprios instrumentos governamentais como barreiras de implementação. As demais barreiras de implementação apontadas como, por exemplo, problemas organizacionais, ausência de coordenação intersetorial e demora na liberação de recursos financeiros também independem do instrumento governamental utilizado.

O corpus 9\_barreiras de implementação foi constituído por 15 textos separados em 194 segmentos de textos (ST), com aproveitamento de 122 segmentos de texto (62,89%), sendo categorizados em três classes: classe 1 com 34,4%, classe 2 com 37,7% e classe 3 com 27,9%, como demonstra a Figura 9.

**Figura 9** - Dendograma do Corpus 9\_Barreiras de implementação



Fonte: elaboração própria

As três classes foram divididas em duas ramificações (A e B) do corpus em análise.

O subcorpus A é formado pela classe 2 (Controle), a qual demonstra que a atuação dos órgãos de controle externo, essencialmente o TCU, é vista, por vezes, como obstáculo para implementação. A crítica centra-se na adoção de posicionamentos que não são embasados em evidências empíricas e desconsideram o resultado almejado por determinada ação pública.

Já o subcorpus B subdivide-se num eixo que corresponde à classe 1 (Diversas), que exhibe uma série de barreiras como problemas organizacionais, ausência de coordenação intersetorial, demora na liberação de recursos financeiros e as características dos próprios instrumentos governamentais (ausência de governança, trabalho duplicado e responsabilização incongruente no termo de compromisso; rigidez e minudência da lei nº 8.666/93; curva de aprendizagem e comparação entre anteprojeto licitado e projeto executivo a ser aceito no RDC).

Parte do subcorpus B, a classe 3 (Ambiental) revela, talvez, o maior obstáculo atualmente considerado para implementação das obras de infraestrutura, que seriam as dificuldades que envolvem o procedimento de licenciamento ambiental. Correia (2011, p. 226) afirma que o licenciamento ambiental constituiu arena de “grande parte das disputas políticas no curso da implementação do PAC”. Pegô *et al* (2018) apontam que o procedimento de licenciamento ambiental cria um arranjo institucional conhecido na literatura de teoria dos contratos como um problema de agência comum (*common agency*) associada a multiprincipais. Ou seja, o processo regulatório é partilhado por diferentes agências que possuem objetivos distintos, e em defesa dos interesses dos grupos sob sua jurisdição, traçam mecanismos de incentivo conflitantes entre si (PEGÔ *et al*, 2018).

Importante, ainda, registrar que, embora o DNIT tenha melhorado consideravelmente seu desempenho junto ao órgão de controle externo, com diminuição do número de obras indicadas para paralisação e maior alinhamento com o TCU (CORREIA, 2011), as observações relativas à atuação do Tribunal de Contas como eventual barreira de implementação correspondem, em grande parte, à divergência de interpretação acerca da utilização desses instrumentos governamentais.

Apesar de a maioria dos entrevistados ter manifestado a percepção de que as barreiras de implementação independeriam do instrumento governamental utilizado, é possível observar nos achados nas categorias analíticas que as características dos instrumentos são vistas sim

como efetivos obstáculos, como por exemplo, a ausência de autonomia, fluxo de informações inadequado e baixa gerenciabilidade no termo de compromisso, bem como a rigidez da lei nº 8.666/93. Dessa forma, é possível afirmar que as características dos instrumentos governamentais podem sim eventualmente constituírem barreiras à implementação (OLLAIK, 2012; SALAMON, 2002).

### **5.12 Discussão Geral**

Com base nos resultados apresentados, acredita-se ter confirmado a proposição feita por Ollaik (2012, p. 205) de que “quanto mais controle do governo federal, melhor controle do tempo de implementação; e quanto mais se delega a terceiros (com autonomia para seleção e/ou execução de projetos), menor o controle e maior o tempo para implementação (até o fim do ciclo)”.

De fato, os três instrumentos governamentais pesquisados, nesta política pública específica, podem atender ao objetivo de implementar determinada ação pública. Contudo, há sim instrumentos que, em razão de suas características, podem facilitar ou dificultar o processo de implementação. Dessa forma, corroborando conclusão de Ollaik (2012, p. 224) “pode-se afirmar que há sim instrumentos governamentais que são mais adequados que outros, não em termos de atingimento dos objetivos a serem perseguidos, mas sim em termos do processo de implementação”.

Desse modo, afigura-se relevante identificar o conjunto dos diferentes instrumentos governamentais que permitem materializar e operacionalizar a ação pública, reconhecendo que cada instrumento possui características técnicas e políticas que a estruturam, sendo compostos por dispositivos simbólicos de transmissão de valores e de poder (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

O Quadro 8 sintetiza os principais resultados obtidos, apresentando um comparativo entre instrumentos governamentais por meio das categorias analíticas.

**Quadro 8** - Resumo do comparativo entre instrumentos governamentais por meio das categorias analíticas

<b>Categorias de análise</b>	<b>Conclusão</b>	<b>Lei nº 8.666/93</b>	<b>RDC</b>	<b>Termo de compromisso</b>
Autonomia	Na hipótese de termo de compromisso não havia autonomia na escolha do instrumento governamental, tendo em vista previsão em decreto presidencial. O DNIT possui grande autonomia na tomada de decisões durante a implementação da ação do PAC, somente mitigada no caso de termo de compromisso.	Alta	Alta	Baixa
Informação	Havia dificuldades informacionais independentemente de instrumento, mas os termos de compromisso tinham o pior fluxo de informações, pois com a transferência da governança do empreendimento para o ente federado beneficiado, o DNIT tinha grande dificuldade de obter informações sobre a implementação da obra.	Alta	Alta	Baixa
Apoio político/institucional	O apoio político e institucional exercia influência na implementação da ação do PAC, no âmbito do DNIT, porém independente do instrumento governamental utilizado.	Independente	Independente	Independente
Apoio social	O apoio social exercia influência na implementação da ação do PAC, no âmbito do DNIT, porém independente do instrumento governamental utilizado.	Independente	Independente	Independente

(Continua)

**Quadro 9** - Resumo do comparativo entre instrumentos governamentais por meio das categorias analíticas (continuação)

Etapas e tempo	A quantidade de etapas de implementação e o tempo necessário de cada instrumento exercia influência na implementação de ação do PAC, no âmbito do DNIT	Regras na fase de licitação tornam o procedimento moroso. Dispositivos na fase de execução, em regra, comprometem o cronograma.	Instrumento mais célere em virtude da adoção da inversão das fases de julgamento e habilitação, bem como a fase recursal única, já previstas na lei nº 10.520/02 (lei do pregão). E também da modalidade contratação integrada (restrição de aditivos, matriz de risco prévia, etc)	Necessidade de coordenação interfederativa. A inclusão de mais um ator (estado ou município) e subsequente necessidade de adoção de licitação, seja pela lei nº 8.666/93 ou pelo RDC, tende a torna-lo o instrumento mais moroso.
Efetividade	Efetividade, no âmbito do DNIT, é compreendida como entrega da obra/serviço. O tipo de instrumento governamental utilizado exercia influência na implementação da ação do PAC, no âmbito do DNIT	Maior	Maior	Menor
Gerenciabilidade	Quanto mais complexo o instrumento, maior será a dificuldade de coordenação dos atores envolvidos, e conseqüentemente mais difícil seu gerenciamento (SALAMON, 2002) A contratação direta, pela lei nº 8.666/93 ou RDC, possui maior grau de gerenciabilidade, sendo que o RDC trouxe inovações que facilitaram a gestão e execução da obra, mormente na modalidade de contratação integrada.	Média	Alta	Baixa
Controle e transparência	O tipo de instrumento governamental utilizado exercia influência no controle e transparência da implementação da ação do PAC, no âmbito do DNIT. No caso de termo de compromisso há pouca transparência e dificuldade de atuação do controle.	Alta	Alta	Baixa

Fonte: elaboração própria

A presente pesquisa apontou que, na implementação da política pública de infraestrutura de transportes, a contratação direta pela lei nº 8.666/93 confere autonomia, fluxo de informações adequado e maior controle. Porém, em relação às etapas e tempo, possui regras, tanto na fase de licitação quanto na de execução, que tornam o processo moroso. Além disso, nesse instrumento governamental, ao que parece há um *trade off* entre maior controle burocrático, porém menos enfoque em resultado, que deve ser avaliado pelos gestores.

Por sua vez, a contratação pelo RDC traz além de autonomia, fluxo de informações e controle adequados, um aprimoramento nas regras, de contratação e execução, que possibilitam maior agilidade no processo de implementação. Ademais, o RDC trouxe inovações que facilitaram a gestão e execução da obra permitindo que o gestor enfoque o resultado ao invés do mero cumprimento de formalidades.

Já o termo de compromisso se mostrou o instrumento governamental menos adequado em relação ao processo de implementação, pois seu baixo grau de autonomia, fluxo de informações penoso e baixa gerenciabilidade tornam o processo de implementação mais incerto e dificultoso.

Aprofundar o conhecimento sobre instrumentos governamentais no contexto da implementação da política de infraestrutura de transportes possibilita, de certa forma, contribuir para contrastar a afirmação do senso comum de que no Brasil eventuais falhas são consequência direta da falta de planejamento. Talvez a crença no planejamento perfeito ou a ênfase na fase de formulação desvie a atenção da operacionalização da política e das características dos instrumentos governamentais utilizados que podem ser responsáveis por parcela das dificuldades e falhas no processo de implementação (OLIVEIRA, 2006).

O presente trabalho é uma investigação empírica de como o governo, por intermédio do DNIT, seleciona os instrumentos governamentais para implementação da política de infraestrutura de transportes, bem como quais características estes instrumentos apresentam

nesse processo de implementação. Parafraseando Howlet (2004), a discussão sobre instrumentos governamentais deve avançar para além da classificação dicotômica entre o bem e o mal, ou da defesa dos méritos de uma alternativa de instrumento como panaceia para todos os problemas.

É preciso conhecer as características e compreender o contexto das escolhas de instrumentos. Para atingir esse propósito, são necessárias mais análises empíricas para aprofundar o conhecimento dos instrumentos e permitir a qualificação do debate técnico científico, bem como a possibilidade de aprimorar o assessoramento aos governos sobre o processo de seleção e melhor adequação dos instrumentos à implementação de determinada política pública (HOWLET, 2004).

Como coloca Howlet (2004), essa abordagem pode levantar uma série de questões para os estudiosos incluindo: (1) por que atualmente se utiliza determinada combinação de instrumentos em determinada política? E (2) quais são as limitações e impedimentos que impossibilitam o uso ótimo desses instrumentos? De certa forma, espera-se que o presente trabalho tenha contribuído para fornecer algumas respostas e aprofundar essa discussão.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho buscou atender o propósito de realizar um estudo comparativo dos instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT na implementação do PAC no que diz respeito à sua autonomia, informação, apoio político/institucional, apoio social, etapas e tempo, efetividade, gerenciabilidade, controle e transparência.

A partir desta meta base, identificou-se os diferentes instrumentos governamentais utilizados para a implementação da política de infraestrutura de transportes pelo DNIT no âmbito do PAC, comparando-se suas características por meio de categorias analíticas.

Este capítulo pretende apresentar uma síntese dos resultados da pesquisa, suas contribuições acadêmicas, implicações gerenciais, limitações e sugestões para pesquisas futuras.

### **6.1 Síntese dos principais resultados**

Para a consecução do objetivo específico I, foram identificados os instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT para implementação do PAC, evidenciando a dinâmica da operacionalização das ações da política de infraestrutura de transportes por intermédio de tais diferentes instrumentos, cada qual conformado por normativo próprio que os confere características e peculiaridades específicas.

Assim, verificou-se que a rigidez e o enfoque burocrático da lei nº 8.666/93 são considerados dificultadores da implementação e que o PAC foi uma oportunidade na qual foram introduzidos dois novos instrumentos governamentais que buscavam aperfeiçoar a implementação das ações da política de infraestrutura de transportes, quais sejam, a assistência financeira, via termo de compromisso (lei nº 11.578/2007), que objetivava facilitar a transferência de recursos financeiros aos demais entes federados para execução das ações do PAC; e a contratação pelo RDC (lei nº 12.462/2011) que alterou o paradigma de contratação

pública ao adotar enfoque gerencial e conferir aos gestores maior discricionariedade na modelagem das contratações.

No que tange ao objetivo específico II, foram descritas, qualitativa e quantitativamente, as características dos instrumentos governamentais em relação à sua efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, informação, etapas e tempo, controle e a transparência, conforme os documentos e os entrevistados abordados.

Verificou-se que há maior autonomia nas contratações, sendo que o aumento da discricionariedade proporcionada pelo RDC foi percebido como vantagem pelos gestores. Nos instrumentos mais indiretos, no caso o termo de compromisso, há grande dificuldade no desenvolvimento dos fluxos de informação. Muito embora os apoios político, institucional e social sejam considerados relevantes no contexto da implementação da política de infraestrutura de transportes, não são influenciados pelos instrumentos governamentais utilizados.

Cabe salientar que o RDC foi o instrumento que apresentou menor número de etapas e maior celeridade. Em virtude da percepção das inovações da legislação do RDC como vantagens, esse instrumento também foi considerado o mais efetivo. Vale lembrar, como já dito acima, que na presente pesquisa, a definição do construto efetividade considerada deriva do entendimento dos entrevistados, sendo uma definição que relaciona metas estabelecidas com resultados alcançados, o que a literatura comumente identifica como sendo eficácia (CASTRO, 2006; SANO; MONTENEGRO FILHO; JORGE, 2013). Observou-se, também, a percepção de que há pouca transparência e dificuldade de atuação do controle no instrumento termo de compromisso. Ainda, constatou-se que as contratações diretas possuem maior grau de gerenciabilidade, sendo que o RDC trouxe inovações que facilitaram a gestão e execução da obra, mormente na modalidade de contratação integrada.

Por fim, em relação objetivo específico III, ao compararmos os instrumentos governamentais por meio das categorias analíticas propostas, é possível observar nos achados

que as características dos instrumentos podem sim constituírem barreiras de implementação como, por exemplo, a ausência de autonomia, fluxo de informações inadequado e baixa gerenciabilidade no termo de compromisso, bem como a rigidez da lei nº 8.666/93.

Desta forma, tem-se o cumprimento do objetivo geral, respondendo à problemática da pesquisa, visto que foram evidenciadas as diferenças entre os instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT na implementação do PAC quanto à sua efetividade, gerenciabilidade, autonomia, apoio político/institucional, apoio social, informação, etapas e tempo, controle e transparência, bem como que determinadas características desses instrumentos governamentais podem sim gerar barreiras à implementação.

## **6.2 Contribuições acadêmicas e gerenciais**

Concernente às suas contribuições científicas, esta dissertação contribui com a literatura de Administração Pública que se ocupa dos instrumentos governamentais no Brasil ao realizar um estudo comparativo dos diferentes instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT para implementação da política pública de infraestrutura de transportes no âmbito do PAC.

Os resultados aqui coligidos confirmam a adequação do instrumento governamental ao processo de implementação de determinada política, reforçando que a complexidade do instrumento implica a dificuldade de coordenação dos atores envolvidos e, por conseguinte, torna mais difícil seu gerenciamento. Tem-se confirmada, ainda, a teoria no que se refere à afirmação de que a maior quantidade de etapas pode, na prática, ocasionar maiores distorções na fase de implementação de determinada política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Há de se citar, ainda, que os achados desta pesquisa demonstram que os instrumentos governamentais podem apresentar características diferentes a depender do processo de implementação da política pública no qual são utilizados. Diante do exposto, corrobora-se a conclusão de Ollaik (2012, p. 205) de que “Quanto mais controle do governo federal, melhor

controle do tempo de implementação. Quanto mais se delega a terceiros (com autonomia para seleção e/ou execução de projetos), menor o controle e maior o tempo para implementação”.

A estruturação de modelo em categorias analíticas, no qual foram acrescentadas mais duas além das propostas por Ollaik (2012), também, pode ser considerada uma contribuição, visto que poderá servir de base para novos estudos comparativos de instrumentos governamentais em distintas políticas públicas.

Além das contribuições acadêmicas citadas, há contribuições do ponto de vista gerencial, as quais podem auxiliar os gestores do DNIT na visualização da dinâmica de operacionalização das ações da política de infraestrutura de transportes por intermédio dos diferentes instrumentos governamentais, cada qual com suas características e peculiaridades específicas. Esse diagnóstico pode ajudar na superação de barreiras de implementação com consequente incremento no desempenho institucional.

Ademais, é possível que os gestores do DNIT, a partir da presente pesquisa, reflitam sobre a conveniência da instituição de indicadores comparativos entre os instrumentos governamentais utilizados com o intuito de robustecer os argumentos técnico-científico sobre as alternativas de implementação da política de infraestrutura de transportes.

### **6.3 Limitações e recomendações para futuras pesquisas**

Uma limitação da pesquisa foi o enfoque somente na visão da cúpula da organização. Seria interessante entrevistar, também, os fiscais de contratos e termos de compromisso (perfil operacional), considerando que esses indivíduos possuem visão bem próxima do processo de implementação da política à cargo do DNIT, bem como são responsáveis pela fiscalização desse processo em cada contrato ou termo de compromisso para o qual tenham sido designados.

A presente pesquisa é predominantemente qualitativa, contudo, uma vez que, em se tratando da comparação de construtos, seria interessante, também, obter intervalos de confiança

e erros probabilísticos associados às inferências feitas. Winter (2010) alerta para necessidade de desenvolvimento de estudos quantitativos no campo da implementação de políticas públicas. Não obstante os métodos qualitativos possam contribuir para a compreensão da fase de implementação de determinada política ou programa, “lançando luzes sobre as não linearidades do processo (...), bem como sobre as limitações e imperfeições que aparecem e são enfrentadas na execução das ações” (PIRES; LOPEZ; SILVA, 2010, p. 670), sugere-se pesquisas quantitativas que estabeleçam comparações entre os instrumentos governamentais.

Assim, como recomendação de estudos futuros, ainda no âmbito da política de infraestrutura de transportes, é possível realizar uma comparação entre obras similares (pontes, duplicações de rodovia ou instalações portuárias públicas de pequeno porte – IP4) com intuito de verificar empiricamente as características dos instrumentos governamentais. Outra possibilidade, diante dos resultados encontrados em relação ao termo de compromisso, seria compreender a perspectiva do ente beneficiado e investigar quais as eventuais vantagens de adoção desse instrumento na implementação da política de infraestrutura de transportes.

Como propõe Howlet (2004) caberia investigar por qual razão se utiliza determinada combinação de instrumentos em determinada política, e ainda quais seriam as limitações e impedimentos que impossibilitam o uso ótimo desses instrumentos na implementação de determinada política.

Tendo em vista que as manifestações do Tribunal de Contas da União, de certa maneira, conformam a atuação da Administração Pública Federal, seria relevante pesquisar de que modo o TCU avalia esses instrumentos, quais parâmetros utiliza e qual impacto gera na atuação administrativa. Ainda, seria factível confirmar ou não a informação de que o controle externo tem preferência por determinado instrumento (no caso a contratação pela lei nº 8.666/93), e por qual razão isso ocorreria.

É possível, ainda, desenvolver novas pesquisas com os mesmos instrumentos governamentais em outras políticas públicas com o intuito de aprofundar e ampliar o conhecimento sobre os mesmos, bem como confirmar ou refutar os achados da presente pesquisa.

Por fim, apesar das limitações apresentadas, o principal objetivo deste estudo foi alcançado, desvelando que há diferenças entre os distintos instrumentos governamentais utilizados que podem impactar no processo de implementação de uma política pública.

## REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 349-376.

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

AFONSO, Michelle H. F. *et al.* Como construir conhecimento sobre o tema de pesquisa? Aplicação do processo ProKnow-C na busca de literatura sobre avaliação do desenvolvimento sustentável. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 47-62, 2011.

ARAÚJO, Carlos A. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. **Em questão**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 11-32, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARNARD, Chester I. **As funções do executivo**. São Paulo: Atlas, 1979.

BEAM, David. R.; CONLAN, Timothy. J. Grants. *In*: SALAMON, L. M. (org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 340-380.

BRASIL. **Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2002]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)

BRASIL. **Lei nº. 11.578, de 26 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Brasília: Presidência da República, [2007]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm)

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

Brasília: Presidência da República, [2011]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm)

BRASIL. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1993]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)

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

BRASIL. Presidência da República. **EM Interministerial nº 00123/2007 - MF/MP/C.Civil-PR.** Brasília, 22 ago. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Exm/EMI-123-MF-MP-CCIVIL-MPv387-07.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2007/Exm/EMI-123-MF-MP-CCIVIL-MPv387-07.htm)

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

CAMARGO, Brígido. V.; JUSTO, Ana. M. **Tutorial para uso do software de análise textual IRAMUTEQ.** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2013. Disponível em <http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/tutoriel-en-portugais>

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. *In: Encontro da Anpad*, 30, 2006, Salvador. **Anais [...]**. Salvador, 2006.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012.

CORDES, Joseph. J. Corrective taxes, charges and Tradable Permits. *In: SALAMON, L. M. (org.). The tools of government: a guide to the new governance.* Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 255-281.

CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. Por que as reformas permanecem? A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

COSTA, Frederico Lustosa. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 239-270, 2010.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DEHOOG, Ruth. H.; SALAMON, Lester. M. Purchase-of-service contracting. *In*: SALAMON, L. M. (org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 319-339.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Principais aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento. **Nota Técnica DIEESE**, n. 41, jan. 2007. Disponível em: [http://www.adur-rj.org.br/4poli/documentos/dieese\\_nota\\_tec\\_pac.pdf](http://www.adur-rj.org.br/4poli/documentos/dieese_nota_tec_pac.pdf)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). **Regimento interno do Conselho de Administração do DNIT**, aprovado pela Resolução nº. 26,5 mai. 2016. Disponível em <http://www.dnit.gov.br/aceso-a-informacao/conselho-de-administracao/resolucoes/RegimentoInternoDNIT2016v3.pdf>

DESIGN-BUILD INSTITUTE OF AMERICA. **What is Design-Build?**. Disponível em <https://dbia.org/what-is-design-build/> Acesso em: 31 jan. 2019.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1984.

EL WARDANI, Marwa A.; MESSNER, John I.; HORMAN, Michael J. Comparing procurement methods for design-build projects. **Journal of Construction Engineering and Management**, v. 132, n. 3, p. 230-238, 2006.

FALQUETO, Júnia; FARIAS, Josivania. Saturação teórica em pesquisas qualitativas: relato de uma experiência de aplicação em estudo na área de administração. *In*: Congresso Ibero-Americano em Investigação Qualitativa, 5, 2016, Porto, Portugal. **Anais [...]**. Porto, 2016. p. 560-569.

FARAH, Marta F. S. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de Políticas Públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. AP. (org.). **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A multidisciplinariedade no estudo de políticas públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. AP. (org.). **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil?. **Revista Debates**, v. 6, n. 2, p. 13, 2012.

FELDMAN, Ron. J. Government insurance. *In*: SALAMON, L. M. (org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 186-216.

FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, v. 8, n. 1, 2013.

FREIRE, Alessandro O. G. *et al.* Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, atuação, trajetórias e percepções. **Cadernos ENAP**, 46, 2017.

GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R. C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, Alexandre. A.; PEREIRA, Ana K. Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: Aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 13-36.

HALE, Darren *et al.* Empirical comparison of design/build and design/bid/build project delivery methods. **Journal of Construction Engineering and Management**, v. 135, n. 7, p. 579-587, 2009.

HERRMANN, Isadora. Licitações Públicas no Brasil: Explorando o conceito de ineficiência por desenho. *In*: Seminário em Administração da FEA/USP, 3, 1998, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 1998.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance**. Third edition, Sage, 2014.

HOCHSTETLER, Kathryn. Conflicts between state and civil society related to infrastructure projects. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 91-112.

HOLLYER, James R.; ROSENDORFF, B. Peter; VREELAND, James Raymond. Measuring transparency. **Political Analysis**, v. 22, n. 4, p. 413-434, 2014.

HOOD, Christopher. **The tools of government**. Chatham, NJ: Chatham House Editors, 1986.

HOWARD, Christopher. Tax expenditures. *In*: SALAMON, L. M. (Ed.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 410-444.

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

HOWLETT, Michael. Beyond good and evil in policy implementation: Instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice. **Policy and Society**, v. 23, n. 2, p. 1-17, 2004.

INSTRUMENTO. *In*: Dicionário Aurélio, 2018. Disponível em <https://dicionariodoaurelio.com/instrumento>. Acesso em: 10 mar. 2018.

JUNG, Haeil; MALATESTA, Deanna; LALONDE, Robert J. Should Government Go It Alone or With a Partner? A Comparison of Outcomes from a Work Release Program Using Different Policy Tools. **Public Administration Review**, v. 78, n. 4, p. 545-555, 2018.

KELMAN, Steven. J. Contracting. *In*: SALAMON, L. M. (org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 282-318.

KETTLE, Donald F. The transformation of governance: globalization, devolution, and the role of government. **Public Administration Review**, v. 60, n. 6, p. 488-497, 2000.

KIRSCHEN, E. S. **Política Econômica Contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 1975.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public policy: Politics, analysis, and alternatives**. Washington-DC: Cq Press, 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: Editora Universidade Federal de Alagoas, 2012.

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

LEMAN, Christopher K. Direct government. *In*: SALAMON, L. M. (org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 48-79.

LESTER, James. P.; GOGGIN, Malcolm. L. Back to the future: the rediscovery of implementation studies. **Policy Currents**, v. 8, n. 3, p. 1-9, set. 1998.

MACÁRIO, Vinícius Pedron. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de São Paulo – EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

MACHADO, Raphael A.; GOMIDE, Alexandre A.; PIRES, Roberto R. C. Arranjos, Instrumentos e Ambiente Político-Institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 37-62.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAY, Peter J. Social regulation. *In*: SALAMON, L. M. (org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 156-185.

MAZMANIAN, Daniel; SABATIER, Paul A. **Implementation and public policy**. Latham, MD: University Press of America, 1989.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 20. ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2016.

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

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento?. *In*: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, P. P. (org.). **Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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

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

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

OPRISOR, Anca; HAMMERSCHMID, Gerhard; LÖFFLER, Lorenz. **Global expert survey on public infrastructure**. Berlin: Hertie School of Governance, 2016.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Mh Comunicação, 1994.

PÊGO, Bolívar *et al.* O licenciamento ambiental como condicionante à execução de obras de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 319-348.

PESSOA NETO, José A.; CORREIA, Marcelo B. C. **Comentários ao Regime Diferenciado de Contratação Lei 12.462/11: Uma perspectiva gerencial**. Curitiba: Ed. Negócios Públicos, 2015.

PETERS, Guy. Policy instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 1, p. 35-47, 2000.

PIRES, Roberto R. C. Por Dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (org.). **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015. p. 177-221.

PIRES, Roberto R. C.; LOPEZ, Felix. G.; SÁ E SILVA, Flávio. Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o Aprimoramento de Políticas Públicas. *In*: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010, v. 3, p. 661-688.

PRESSMAN, Jeffrey. L.; WILDAVSKY, Aaron. B. **Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland**. University of California Press, 1984.

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

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

ROSILHO, André. O regime diferenciado de contratações – RDC e seu controle. *In*: SUNDFELD, C. A. (org.). **Contratações Públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

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

SANFORD, Jodi; MOULTON, Stephanie. **Effective implementation in practice: integrating public policy and management**. Jossey-Bass, a Wiley Brand. 2015.

SANFORD, Jodi; SELDEN, Sally Coleman; SOWA, Jessica E. Do government tools influence organizational performance? Examining their implementation in early childhood education. **The American Review of Public Administration**, v. 38, n. 4, p. 412-438, 2008.

SANO, Hironobu; MONTENEGRO FILHO, França; JORGE, Mário. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em Questão**, v. 11, n. 22, 2013.

SCHUCK, Peter. H. Tort liability. *In*: SALAMON, L. M. (org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 466-489.

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

SILVA, Ângelo H. L. **Preço de reserva sigiloso em licitações públicas**. Preço de reserva sigiloso em licitações públicas. *In*: Prêmio Tesouro Nacional, v. 16, Brasília, 2011.

SOUSA, Renally P.; POMPERMAYER, Fabiano M. Elaboração, avaliação e seleção de projetos no setor de infraestrutura. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 211-236.

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

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STANTON, Thomas. H. Loans and loan guarantees. *In*: SALAMON, L. M. (org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 381-409.

STEUERLE, C. Eugene; TWOMBLY, Eric. C. Vouchers. *In*: SALAMON, L. M. (org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 445-465.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. Contratações públicas e o princípio da concorrência. *In*: SUNDFELD, C. A. (org.). **Contratações Públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

THIRY-CHERQUES, Hermano R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista PMKT**, v. 3, p. 20-27, 2009.

VEDUNG, Evert. Process evaluation and implementation theory. **Public Policy and Program Evaluation**, p. 209-245, 2006.

WEISS, Janet A. Public Information. *In*: SALAMON, L. M. (org.). **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 217-254.

WINTER, Søren. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. *In*: PETERS, B. G. & PIERRE, J. (org.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

WU, Xun *et al.* **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – MINUTA ROTEIRO DE ENTREVISTA

Pesquisa: A IMPLEMENTAÇÃO DO PAC NO DNIT: ESTUDO COMPARATIVO DE INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS

As entrevistas foram semiestruturadas e distintas conforme o instrumento.

As entrevistas foram desenvolvidas como se fosse uma conversa informal, aonde se buscou que o entrevistado discorresse sobre sua experiência enquanto implementador; e as dificuldades e facilidades que encontrou na qualidade de diretor(a) ou de pessoa diretamente encarregada pela implantação da ação da política de infraestrutura de transportes.

Apesar de distintas, para que todas as entrevistas extraíssem dos entrevistados as informações referentes às dimensões de análise selecionadas para essa dissertação, eu, na qualidade de entrevistador, busquei seguir o roteiro apresentado abaixo:

Senhor Diretor/Coordenador/Engenheiro(a),

O meu nome é Guillermo Dicesar Martins de Araújo Gonçalves, ocupo o cargo de Procurador Federal, lotado e em exercício na Procuradoria Federal Especializada junto ao DNIT.

A presente pesquisa tem caráter científico e tem a finalidade de realizar um levantamento de dados sobre os instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT para implementação das ações do PAC visando a elaboração de dissertação de Mestrado Profissional no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília – UnB, com concentração na área de Administração Pública e Políticas Públicas.

Nesse sentido, a pesquisa é voltada para coletar dados sobre os diferentes instrumentos governamentais utilizados pelo DNIT na implementação do PAC, quais sejam, por contratação pela Lei nº. 8.666/93 (LGLC), por contratação pela Lei nº. 12.462/2011 (RDC), e por termo de compromisso (Lei nº. 11.578/2007), objetivando compará-los por meio de categorias analíticas previamente definidas.

Importante registrar que o **sigilo das suas respostas está totalmente garantido.**

Caso haja alguma dúvida em relação a presente pesquisa, sinta-se à vontade para questionar-me, bem como se desejar conhecer os resultados encontrados pode enviar solicitação para meu e-mail: guillermo\_goncalves@yahoo.com.br

A sua participação é muito importante para o desenvolvimento desta pesquisa, bem como para o aprofundamento do conhecimento sobre instrumentos governamentais e eventuais contribuições para implementação da política pública de infraestrutura de transportes. Dessa forma, agradeço-lhe antecipadamente pela atenção e pela sua participação.

Nome:

Formação:

Cargo/Função:

Período no cargo/função:

**Autonomia:** Qual o papel do DNIT na implementação das ações do PAC? Quais eram/são as ações sob sua competência direta devido ao cargo que ocupa/ocupava? Quais lhe foram delegadas e por quem? Quais tarefas você delegou a outrem? Quem propõe/proponha ou

desenvolve/desenvolvia os projetos? Qual espaço de autonomia do DNIT na definição das ações do PAC? E na implementação? Acredita que o poder decisório está/estava com você ou com quem (mais)? Em relação à autonomia do DNIT, há/havia diferença quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei n. 8.666/93 (LGLC), por contratação pela Lei n. 12.462/2011 (RDC), e por termo de compromisso (Lei n. 11.578/2007)? Qual espaço de autonomia da empresa contratada na implementação das ações do PAC? Qual espaço de autonomia do ente beneficiado (estado ou município) na implementação das ações do PAC? Como se dava o processo de escolha do instrumento governamental?

Em relação grau de autonomia do instrumento, como você classificaria quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei n. 8.666/93 (LGLC)? E por contratação pela Lei n. 12.462/2011 (RDC)? E por termo de compromisso (Lei n. 11.578/2007)? Alta (1) ou Baixa (0) – **(extração de dado quantitativo)**.

**Informação:** Com que frequência presta/prestava informações sobre a implementação das ações do PAC? A quem você se reporta/reportava? Quem se reporta/reportava a você? Quem compõe/compunha a mesma equipe? Com quem você se relaciona/relacionava profissionalmente, dentro e fora da equipe? Entre suas tarefas cotidianas, sobre quais aspectos e como presta/prestava informações ao seu chefe direto? Como você fica/ficava sabendo de suas responsabilidades, tarefas e prazos? Como acompanha/acompanhava as ações e ocorrências relacionadas ao seu trabalho (pela imprensa, pelo chefe superior, por iniciativa própria de conversar com outras pessoas no trabalho)? Como reporta/reportava suas próprias ações (se é que as reporta/reportava a alguém)? A quem? Há/Havia relatórios periódicos? Alimenta/Alimentava sistemas gerenciais eletrônicos? Sistemas de monitoramento? Há/Havia mecanismos de controle? Quais? Há/Havia informações que gostaria de ter e tem/tinha dificuldade em conseguir? Em relação ao fluxo de informações, há/havia diferença quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei n. 8.666/93 (LGLC), por contratação pela Lei n. 12.462/2011 (RDC), e por termo de compromisso (Lei n. 11.578/2007)?

Em relação grau de adequação do fluxo de informações do instrumento, como você classificaria quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei n. 8.666/93 (LGLC)? E por contratação pela Lei n. 12.462/2011 (RDC)? E por termo de compromisso (Lei n. 11.578/2007)? Alta (1) ou Baixa (0) – **(extração de dado quantitativo)**.

**Apoio político/institucional:** O que significava a inclusão de determinada obra/serviço no PAC? Há/Havia incentivos institucionais ou regimentais para se dar ênfase a ações do PAC? Havia diferença em relação às obras/serviços não incluídos no PAC? É filiado ou tem afinidade com algum partido político? Qual? Frequenta reuniões partidárias? Já teve algum engajamento, alguma militância em alguma questão específica? Há/Havia algum viés político no processo de implementação? Afora afinidades e apoios políticos, necessita apoio institucional? Como percebe o apoio institucional que seu órgão e esse programa específico (PAC) recebe/recebia de governos (municipal, estadual, federal) e de outras entidades (privadas ou sem fins lucrativos)? Em relação ao apoio político/institucional, há/havia diferença quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei n. 8.666/93 (LGLC), por contratação pela Lei n. 12.462/2011 (RDC), e por termo de compromisso (Lei n. 11.578/2007)?

O apoio político/institucional exerce/exercia influência na implementação de ação do PAC, no âmbito do DNIT? Sim (1) ou Não (0) – **(extração de dado quantitativo)**.

**Apoio social:** Se um cidadão quiser/quisesse conhecer as tarefas aqui desempenhadas, tem/teria como fazê-lo? E se quiser/quisesse acompanhar as despesas/execução da ação do PAC (serviço ou obra), é/seria possível? Como? Caso um cidadão queira dar sugestões, há/havia meios institucionalizados? São/Eram ouvidos? Recebem/Recebiam respostas? Na sua opinião, como a comunidade percebe/percebia a execução da ação do PAC? Como se beneficia? E o apoio da

comunidade? Há/havia o apoio da comunidade para execução da ação do PAC? Há/havia alguma mobilização da comunidade em torno dessa obra ou serviço? Em relação ao apoio social, há/havia diferença quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei n. 8.666/93 (LGLC), por contratação pela Lei n. 12.462/2011 (RDC), e por termo de compromisso (Lei n. 11.578/2007)?

O apoio social exerce/exercia influência na implementação de ação do PAC, no âmbito do DNIT? Sim (1) ou Não (0) – (**extração de dado quantitativo**).

**Etapas e tempo:** Como você descreveria o processo de implementação da política pública de infraestrutura de transportes no âmbito do PAC? Quais são/eram os passos? Quantas etapas? Qual o caminho que uma determinada ação do PAC deve/deveriam percorrer até se tornar realidade? Quanto tempo demora/demorava para isso ocorrer, em média? Em relação às etapas e ao tempo, há/havia diferença quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei n. 8.666/93 (LGLC), por contratação pela Lei n. 12.462/2011 (RDC), e por termo de compromisso (Lei n. 11.578/2007)?

A quantidade de etapas de implementação e o tempo necessário de cada instrumento exerce/exercia influência na implementação de ação do PAC, no âmbito do DNIT? Sim (1) ou Não (0) – (**extração de dado quantitativo**).

**Efetividade:** Em sua opinião, o que seria efetividade no âmbito do DNIT?

O tipo de instrumento governamental utilizado exercia influência na efetividade da implementação de ação do PAC, no âmbito do DNIT? Sim (1) ou Não (0) – (**extração de dado quantitativo**).

**Controle/Transparência:** Em relação ao controle e transparência, havia diferença quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei n. 8.666/93 (LGLC), por contratação pela Lei n. 12.462/2011 (RDC), e por termo de compromisso (Lei n. 11.578/2007)? Caso positiva a resposta, quais seriam as diferenças?

O tipo de instrumento governamental utilizado exercia influência no controle e transparência da implementação de ação do PAC, no âmbito do DNIT? Sim (1) ou Não (0) – (**extração de dado quantitativo**).

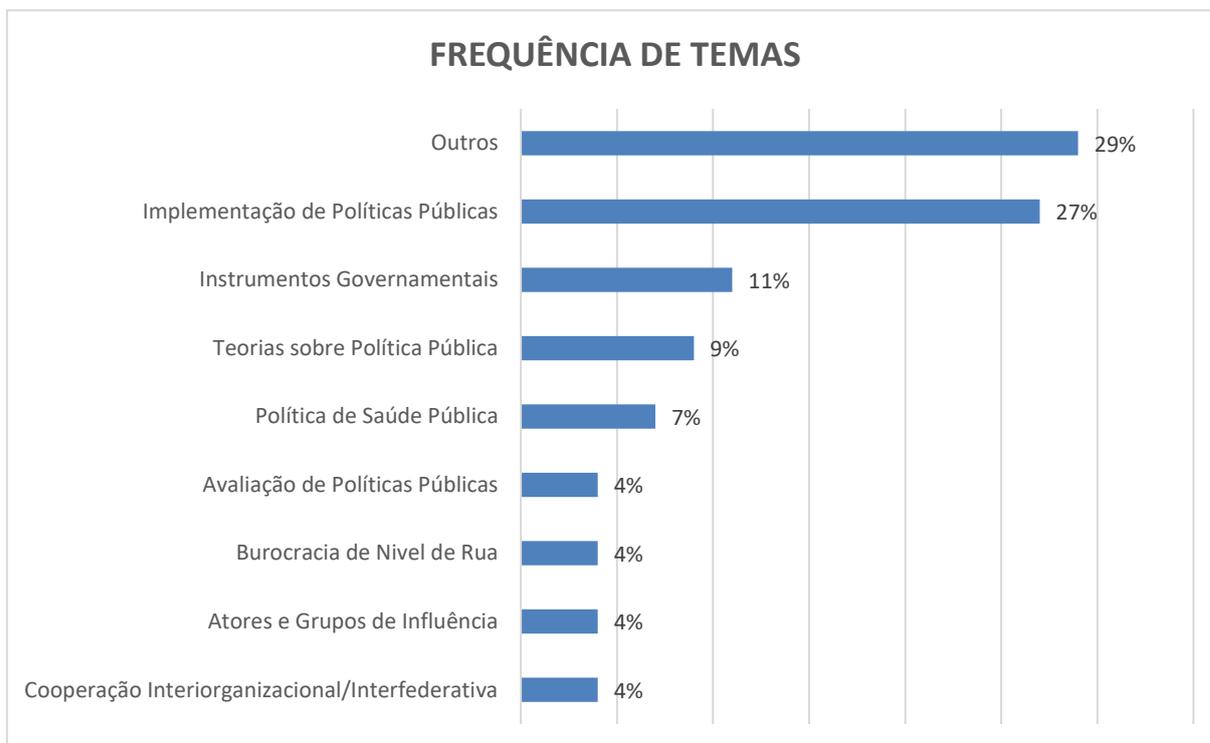
**Barreiras de implementação:** Existem/existiam barreiras para implementação das ações do PAC pelo DNIT? Quais seriam? Em relação às barreiras, havia diferença quando implementação da ação do PAC se dava por contratação pela Lei n. 8.666/93 (LGLC), por contratação pela Lei n. 12.462/2011 (RDC), e por termo de compromisso (Lei n. 11.578/2007)?

**Gerenciabilidade:** Em termos de gestão, qual a diferença entre essas modalidades de implementação das ações do PAC pelo DNIT? Para o gestor, qual a diferença entre esses instrumentos em termos de operacionalidade?

O roteiro acima foi adaptado do roteiro de entrevista utilizado por Ollaik, 2012, pág. 245-246.

## APÊNDICE B – GRÁFICOS RESULTADOS BIBLIOMETRIA

Gráfico Frequência de temas



Fonte: Elaboração própria

