

O PAC e o Pacto Federativo¹



PAC and The Federative Pact

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

Analista de Planejamento e Orçamento. Empresa Brasileira de Logística. Ministério dos Transportes. Brasília, Brasil

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

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

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

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

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

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

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

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

rente Líquida da União². Cumpre destacar que “reduzir as desigualdades regionais” figurou entre os quatro compromissos arrolados para a implantação da infraestrutura, conforme material divulgado para a imprensa durante o lançamento do PAC em 22 de janeiro de 2007. Logo, a mensagem política observou o objetivo republicano de integração regional no tocante à infraestrutura.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 1: Índices de Correção Monetária - 2005 a 2012

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

Fonte Primária: IBGE (in http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/ipca/ipca-ipnc_201306_1.shtm); elaboração própria (2013).

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

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

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

3 A DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DO PAC

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Siga Brasil

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

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

Por outro lado, o transporte hidroviário tem merecido muito mais atenção do Governo do Estado de São Paulo do que da União, em dragagem, derrocamento, proteção de pilares de pontes rodó e ferroviárias, ampliação dos vãos destas e, mesmo, construção de eclusas e de canais para transposição de barramentos. Por fim, embora expressivo volume de cargas seja movimentado em portos administrados pela União³, a autoridade portuária cobra taxa de manutenção que deve ser empregada na dragagem do canal de acesso. Poucos investimentos, para ampliação de capacidade, dependeriam de aportes de capital nas companhias docas.

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

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

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

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

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

da estadual coincidente estava pavimentada em 2006 (cerca de 57.933 km sobre 72.710 km totais), enquanto a Rússia tinha 85% de índice de pavimentação (738 mil/ 871 mil km), a China, 80% (1.448 mil/1.810 mil km) e os EUA, 65% (4.165 mil/ 6.408 mil km), para ater-se às melhores médias dentre os países com dimensões continentais⁴.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 AVALIAÇÃO DE EQUIDADE ALOCATIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Proceder à razão com a área por UF carregaria resultados pouco aproveitáveis, pois o Amazonas teria pífios investimentos por km², se comparado com São Paulo, por exemplo. Ocorre que aquele abriga biotas intocáveis e é esparsamente povoado, o que impõe barreiras ambientais ao uso alternativo do solo e afasta atratividade econômica aos investimentos. Além disso, áreas intensamente ocupadas demandam soluções de engenharia mais robustas e vultosas, para comportar tráfego mais frequente e para suplantam conflitos intraurbanos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 CONCLUSÕES

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Série Histórica – IPCA**. IBGE: Junho/2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc/ipca-ipca-201306_1.shtm>. Acesso em 14 de julho de 2013.

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

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

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

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

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

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

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