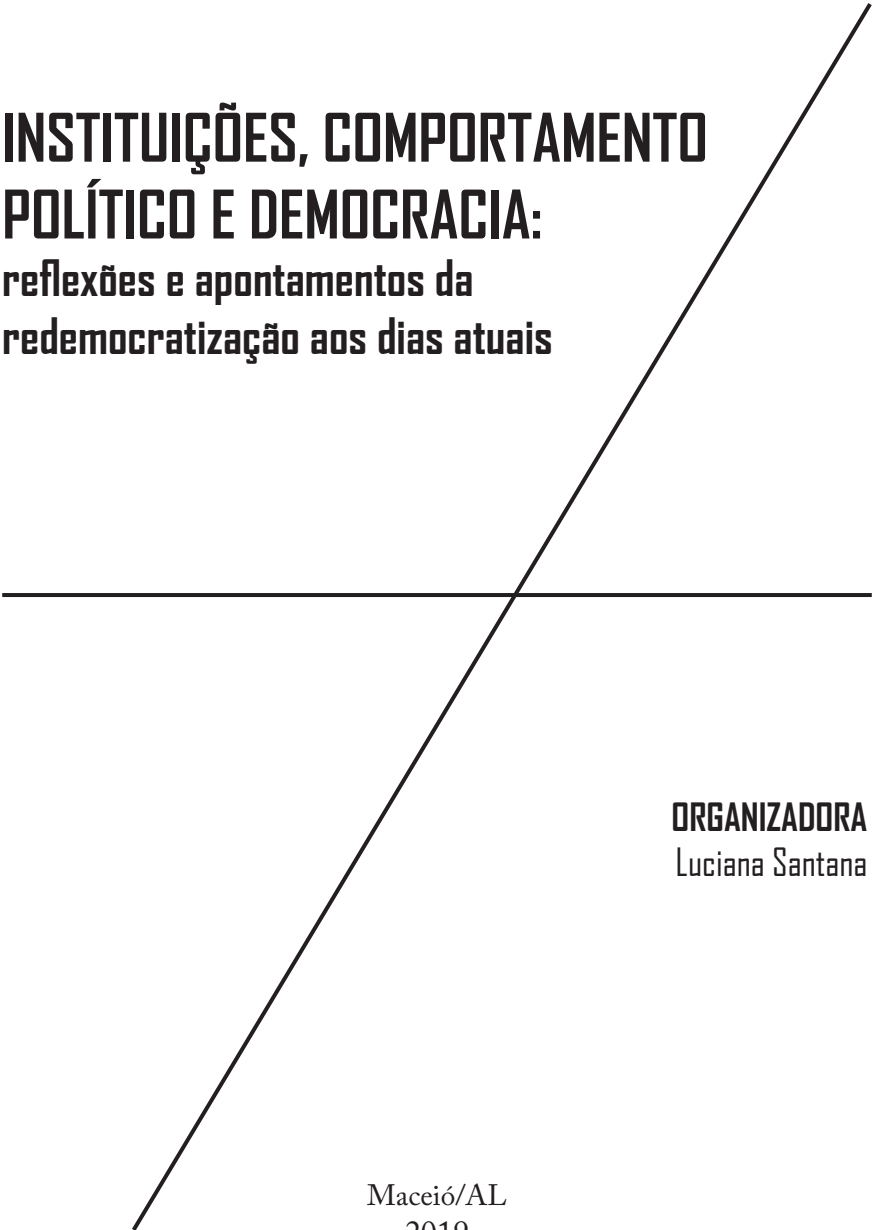




INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO POLÍTICO E DEMOCRACIA:

**reflexões e apontamentos da
redemocratização aos dias atuais**

ORGANIZADORA
Luciana Santana

Maceió/AL
2019



CAPÍTULO 3 - IDEOLOGIA VERSUS CAPACIDADE: DILMA ROUSSEFF, AS FORÇAS ARMADAS, E O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO¹

John Polga-Hecimovich

Introdução

Em 1970, sob a ditadura militar, Dilma Rousseff foi presa e torturada durante um período de três anos (AMARAL, 2011). Dilma sobreviveu à sua prisão, entrou na política eleitoral e tornou-se presidente do Brasil pelo Partido dos Trabalhadores (PT). No entanto, apesar de sua condição de vítima dos abusos dos direitos humanos nas mãos dos militares, o governo de Dilma aumentou a participação das forças armadas brasileiras na implementação de políticas internas. Ao assumir o cargo de Ministra-chefe da Casa Civil no governo de Luís Inácio “Lula” da Silva em 2005, Dilma mais do que dobrou o orçamento administrado pelo Exército, além de propor um número considerável de projetos de infraestrutura para o Exército e o Departamento de Engenharia e Construção (DEC), especialmente projetos de infraestrutura dentro do ambicioso Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Essa aparente incongruência levanta algumas questões. Primeiro, quais circunstâncias levaram Dilma a sacrificar suas preocupações

¹ Anteriormente apresentado na XII Reunião Anual da Associação de Estudos Brasileiros (BRASA), King's College, Londres, 20-23 de agosto de 2014. As opiniões expressas neste relatório são exclusivas do autor e não representam a opinião ou o endosso da Academia Naval dos Estados Unidos, o Departamento da Marinha, o Departamento de Defesa ou o governo dos Estados Unidos.

ideológicas e sua história pessoal e confiar a implementação de políticas nas forças armadas? Em segundo lugar, quão bem-sucedido foi o Exército em realmente levar a cabo essas políticas em comparação com as agências civis?

Motivado por essas questões, este capítulo propõe uma teoria da delegação política aos militares e, em seguida, vincula essa escolha aos resultados das políticas. Ao contrário de muitos modelos de delegação que assumem uma capacidade institucional uniformemente alta e um único agente burocrático, o capítulo argumenta que a maior parte da delegação burocrática envolve múltiplos agentes possíveis—incluindo agentes fora da jurisdição como o Exército e alta variação na capacidade dessas agências. Em jogo há uma troca entre eficiência e ideologia. Assumindo que os políticos possuam informações suficientes para avaliar as capacidades de suas agências com um grau razoável de fidelidade, os resultados das políticas têm maior probabilidade de serem bem-sucedidos quando o principal político favorece os primeiros em relação aos últimos.

No caso do Brasil, argumento que, dado um Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil de baixa capacidade e um setor privado não confiável, Dilma delegou vários projetos importantes para o DEC do Exército com base em sua percepção da capacidade organizacional superior da unidade em comparação ao setor privado e ao Estado dispostos a fazer um compromisso ideológico para o fazer. Além disso, os dados do PAC apoiam a alegação de que o DEC foi mais eficiente do que as contrapartes do setor privado e do estado na implementação dos referidos projetos, em parte porque é extraordinariamente adequado para executar as tarefas específicas que compõem o PAC.

Política de Infraestrutura e Delegação Militar no Brasil

O Aeroporto Internacional de São Paulo-Guarulhos é o segundo aeroporto mais movimentado da América Latina, oferecendo mais de 270.000 voos por ano e servindo cerca de 48 milhões de passageiros (ALTA 2016). No entanto, como quase todos os aeroportos no Brasil, a infraestrutura de Guarulhos está desatualizada e seu serviço é precário. Em 2007, apenas 59% dos seus voos chegam a tempo, tornando-se um dos aeroportos mais

atrasados do mundo (WINGFIELD, 2008). Em 2009, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) anunciou um plano de renovação de R\$1,5 bilhão, incluindo a construção e ampliação de caminhos de circulação adicionais, e a construção de um terceiro terminal de passageiros. Quando os contratados não cumpriram seus prazos, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Infraero recorreram a um aliado familiar, o Departamento de Engenharia e Construção (DEC) do Exército.

Eles não ficaram desapontados. Um destacamento do DEC finalizou o projeto, tanto abaixo do orçamento quanto antes do prazo previsto e no dia 2 de maio de 2012, o departamento entregou duas novas pistas, uma terceira pista repavimentada e nova iluminação, sinalização e canais para a Infraero. Os 137 membros do destacamento trabalhavam das 6:00 às 22:00 horas, seis dias por semana, mas gastaram apenas R\$280 milhões nas reformas, aproximadamente R\$150 milhões—cerca de 30% menos do que o orçamento do projeto (“Exército devolve 150 milhões de ‘sobra’ de obra pública e entrega o trabalho dentro do prazo” 2013). Antes de 2005, esse tipo de cooperação na pós-ditadura brasileira era praticamente inédito. No entanto, a política oportuna de infraestrutura do país em meados dos anos 2000 coincidiu com uma organização militar bem treinada em busca de uma missão.

O Programa de Aceleração do Crescimento

O ex-presidente Luiz Inácio “Lula” Da Silva fez do investimento em infraestrutura e desenvolvimento as políticas fundamentais do segundo mandato dele através da importante iniciativa conhecida como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O programa é um conjunto de projetos de investimento público e privado de grande escala, focados em setores estratégicos de energia, habitação, saneamento e transporte, com o duplo objetivo de atender à lacuna de infraestrutura do país e atrair investimentos estrangeiros para melhorar a taxa fixa de formação de capital do país (JARDIM AND SILVA, 2015). O PAC teve um orçamento de R\$513 bilhões para o período 2007-2010. O financiamento veio de empresas estatais, especialmente da Petróleo Brasileiro, S.A. (Petrobras), além do setor privado. Em seus primeiros quatro anos, o programa ajudou

a dobrar os investimentos públicos brasileiros e gerou uma estimativa de 8,2 milhões de empregos em meio à recessão global de 2008-2009 (SECRETARIA PAC 2011).

Dilma Rousseff foi chamada por Lula de “mãe, avó e tia do PAC” (G1, 2008). Após a eleição dela em 2010 o PAC entrou numa segunda fase -PAC 2- com mais recursos e parceiros estaduais e municipais. Seu orçamento foi definido em torno de R\$2 trilhões, quatro vezes maior que o PAC 1, com mais da metade destinada a petróleo, gás e biocombustíveis e mais de R\$228 bilhões direcionados para habitação e transporte (BIEDERMANN AND GALAL, 2013). O público e a imprensa deram uma atenção especial às reformas de estádios, aeroportos e transportes coletivos na corrida para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, mas igualmente importantes para o governo foram investimentos de longo prazo em energia, telecomunicações e transporte. Assim, o PAC 3 (2015-2018), que enfatizou o transporte urbano e as telecomunicações, foi peça central da campanha de reeleição dela em 2014 (AGÊNCIA O GLOBO, 2014).

O número exato de projetos iniciados e concluídos por meio do financiamento do PAC é difícil de avaliar. Os comunicados oficiais para o PAC 1 foram de cerca de 12.000 projetos, enquanto os primeiros registros do PAC 2 listaram mais de 22.000 (“Obras do PAC, 3º balanço”; 2011), antes de atingir 49.000 obras ao final (“Obras do PAC, 9º balanço”, 2013).

É claro que nem todos são igualmente significativos. Balanços patrimoniais mostram que somente 291 foram considerados projetos emblemáticos. Alguns exemplos incluem 17 manutenções e extensões da estrada nacional costeira BR-101, renovações para 12 principais aeroportos, 14 diferentes projetos hidrelétricos, uma linha de trem bala entre o Rio de Janeiro e São Paulo, dragagem de portos no Rio de Janeiro, expansão do metrô em Fortaleza e Recife, e conclusão de um terceiro reator parado na Usina Nuclear de Angra (“Obras do PAC, 9º balanço”, 2013).

O tamanho e a escala do PAC tornam sua gestão e implementação complexas, ainda mais quando se considera a natureza complicada do federalismo em combinação com o presidencialismo de coalizão brasileiro

(FIGUEIREDO AND LIMONGI; 2000; RAILE ET AL.; 2010). De 2007 a 2010, o PAC foi administrado em grande parte por meio da Casa Civil, encabeçada pela confidente de Lula e futura presidente Dilma Rousseff (LAMEIRÃO, 2011). Em 2011, como presidente, Dilma transferiu o controle para o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e sua recém-criada Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, uma unidade de 22 pessoas projetada para coordenar as partes móveis do PAC 2. A Casa Civil ficou com a organização de uma onda de concessões do PAC. Em ambos os períodos, a agência central relevante dirigiu projetos para um de uma dúzia de ministérios de gabinete.

A implementação, entretanto, foi levada a cabo por uma variedade de agências do setor privado para agências públicas civis e para o Exército. A escolha do agente dependia do tipo e escala do projeto. Por exemplo, o Ministério dos Transportes delegou planejamento à Empresa de Planejamento e Logística, concessões à Agência Nacional de Transporte Terrestre, infraestrutura ferroviária para a Engenharia, Construção e Ferrovias da VALEC e construção, restauração, duplicação, manutenção e supervisão de estradas federais ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). A grande maioria dos projetos de transporte e pontes foi realizada por empresas privadas por meio de concessão (por meio da Agência Nacional de Transportes Terrestres) ou do processo de licitação (por meio do DNIT). Neste último caso, o DNIT gerenciou e supervisionou o trabalho realizado pelo setor privado, no entanto, através de Dilma, o Ministério dos Transportes e o DNIT também se voltaram cada vez mais para as forças armadas.

O Departamento de Engenharia e Construção do Exército

O Departamento de Engenharia e Construção (DEC), criado em 1880 como parte do Ministério da Guerra, semelhante ao Corpo de Engenharia do Exército dos EUA, a missão dele era construir e renovar estruturas públicas e prédios militares, além de identificar futuros projetos de infraestrutura estaduais. É a única força militar que realiza obras públicas, em parte devido à natureza terrestre do Exército (a Força Aérea, por exemplo,

perdeu a autoridade jurisdicional para a Agência Nacional de Aviação Civil e a Infraero). O departamento é dividido em quatro departamentos principais: A diretoria de Obras Militares (DOM), a Diretoria de Patrimônio e Meio Ambiente (DPIMA), a Diretoria de Projetos de Engenharia (DPE) e a Diretoria de Obras de Cooperação (DOC).

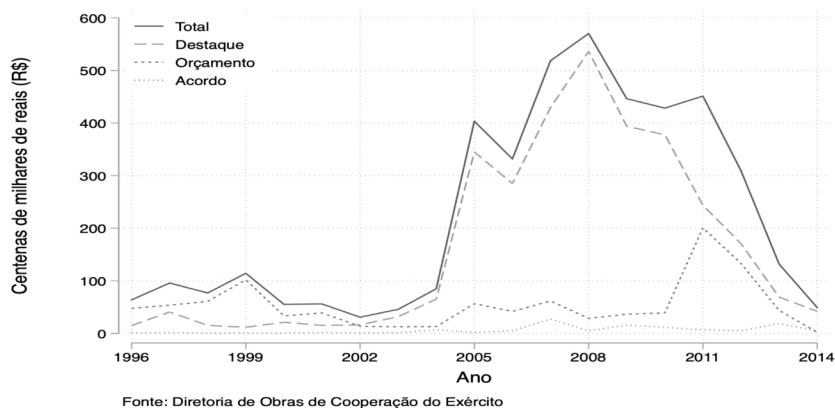
Historicamente, os militares eram responsáveis por aproximadamente 3% do investimento federal em infraestrutura e os 12 Batalhões de Engenharia do DEC se limitavam a pequenos projetos (Valor Econômico, 2012). No entanto, o DNIT e o DOC estabeleceram acordos de cooperação durante o primeiro governo Lula (2003-2006), e a participação do Exército em investimentos em infraestrutura mais do que dobrou (MEDINA, 2005). De fato, entre 2004 e 2014, o Exército tornou-se a maior construtora do Brasil, com cerca de 15.000 soldados executando dezenas de projetos no valor estimado de R\$2,28 bilhões (QUEIROZ, 2010), graças em grande parte às mudanças nas prioridades políticas do governo.

A nomeação de Dilma como Ministra-Chefe da Casa Civil de Lula em 2005 e o desenvolvimento do PAC foram descobertas excepcionais para o DEC. Como mostra a Figura 1, o dinheiro total administrado pelo departamento, incluindo despesas orçamentárias, acordos e destaques, permaneceu entre R\$100 a 200 milhões de 1996 a 2004, antes de dobrar quando Dilma assumiu o cargo. Em outras palavras, a dependência do governo em relação aos militares ocorreu antes do anúncio do grande esquema de infraestrutura. A promulgação do PAC só elevou ainda mais o limiar, para quase R\$600 milhões em 2008. Por meio da gestão de contratos e execução direta de projetos aeroportuários, rodoviários, pontes e portos que vão além das operações emergenciais, o DEC alcançou mais de R\$3 bilhões em financiamento na década entre 2005 e 2014, com R\$2,4 bilhões através do PAC.

A dependência do governo do PT do DEC é um exemplo de aumento da eficácia burocrática que se mostra mais importante do que as perdas ideológicas. Dilma e a liderança militar não são aliadas ideológicas, e confiar ao Exército a implementação de tarefas domésticas parece contrariar as antigas preocupações de subordinação militar às autoridades

civis do país (BARROS, 1985; FILHO E ZIRKER, 2000; HUNTER, 1997). É especialmente estranho que a Dilma de esquerda—que foi guerrilheira durante a ditadura militar e torturada—busque cooperação com uma instituição de direita e quase sinta os recursos dela (ver Figura 1, abaixo). A decisão é resultado da capacidade da agência e da conveniência política, bem como das escolhas que o governo brasileiro fez no processo de delegação de políticas.

FIGURA 1 - Recursos gerenciados por a Diretoria de Obras de Cooperação do Exército, 1996-2014



3. O Jogo de Delegação nas Políticas Públicas

Com poucas exceções (HUBER AND MCCARTY, 2004; BENDOR e MEIROWITZ, 2004), a maioria dos modelos de delegação burocrática assume uma capacidade burocrática—a competência de analisar problemas sociais cada vez mais complexos e executar programas de acordo com planos previamente especificados—uniformemente alta e um único agente (BAWN, 1995; EPSTEIN AND O'HALLORAN, 1996; VOLDEN, 2002). Nestes cenários, um ou mais diretores políticos delegam autoridade de formulação de políticas com um certo nível de discrição a um agente que possui alta especialização. O agente então, implementa a política em parte de acordo com o estatuto, usando a expertise para mover a

política em direção às suas próprias preferências ideológicas. Para combater a deriva, os diretores exercem distintas formas de supervisão através de controles estatutários *ex ante* (HUBER AND SHIPAN, 2002) ou *ex post* “alarmes de incêndio” (MCCUBBINS AND SCHWARTZ, 1984). No entanto, determinar o nível de controle sobre a autonomia burocrática, especialmente as estatutárias, envolve uma compensação entre a perícia da burocracia e a quantidade de controle ideológico que ela exerce: à medida que a discrição aumenta, a capacidade da burocracia de usar seu conhecimento aumenta com o potencial desvio das preferências do político; à medida que a discrição diminui, a capacidade da burocracia de usar seus conhecimentos torna-se mais restrita e o potencial desvio ideológico também diminui.

Permitir uma variedade de possíveis agentes e variações na capacidade burocrática ajuda a explicar a variação nos resultados das políticas. Primeiro, os políticos não estão vinculados a um único agente, mas podem escolher entre muitas organizações possíveis, incluindo aquelas fora da jurisdição, como o Exército. Em segundo lugar, como uma sucessão de acadêmicos demonstrou de forma convincente, há uma gama de capacidades entre os departamentos dentro de um país (GINGERICH, 2013; BERSCH et al., 2017). Ao delegar uma política, então, um político considerará o valor de uma agência *vis-à-vis* as agências alternativas, levando em conta tanto a eficácia esperada da implementação quanto os custos ideológicos esperados. Portanto, dado múltiplos agentes de capacidade técnica aproximadamente igual, mas ideologicamente diferentes, o principal deveria escolher o agente cuja ideologia mais se assemelha à dele, e que assim usará assimetrias informacionais para se beneficiar. Por outro lado, quando os agentes compartilham um perfil ideológico, mas variam em capacidade, o político preferirá o mais capaz.

No entanto os políticos muitas vezes são forçados a fazer uma troca entre eficiência e ideologia. Um fator condicionante é a natureza e importância da política em questão, incluindo sua visibilidade pública, cobertura da mídia, custo político e econômico, interesses em jogo etc., uma vez que isso impacta diretamente os políticos nas urnas. Por exemplo, uma política nacional abordada em detalhe pela imprensa e que afeta muitas pessoas, provavelmente será aplaudida se for implementada com sucesso e

seriamente criticada se for ineficientemente realizada. Por outro lado, uma política direcionada localmente pode ressoar menos com o público. Faz sentido que, no primeiro cenário, o político tenha maior probabilidade de privilegiar a eficiência da agência e, na segunda, a ideologia.

Além disso, as motivações do principal político para escolher um agente em particular devem indicar o sucesso da implementação. Em um mundo político hipotético, onde todas as agências burocráticas são bem organizadas, possuem orçamentos suficientemente grandes e possuem funcionários públicos profissionais com ampla experiência, cada agência é capaz de alcançar alta qualidade de implementação. A escolha de um agente pelo político depende, então, principalmente da proximidade ideológica e da jurisdição. No entanto, na realidade algumas agências possuem maior capacidade do que outras e exibem diferenças ideológicas, e maximizar ambas as dimensões pode não ser possível. Nesta situação, o principal faz a troca.

Se o principal político escolhe um agente com maior capacidade, independentemente de considerações ideológicas, pode assumir que a implementação da política será mais eficiente do que a das alternativas. Se, no entanto, ela privilegia a proximidade ideológica de um determinado agente, não há garantias de que a qualidade da implementação será melhor, uma vez que as alternativas podem oferecer menor capacidade de implementação. Simplificando, se um diretor político escolher um agente baseado em sua capacidade superior, a implementação será mais bem-sucedida; e se um diretor político escolher um agente devido a considerações ideológicas, a implementação será menos bem-sucedida. Nas fases de delegação e implementação, o ponto principal do principal é um agente ideologicamente próximo que também possui alta capacidade (ou, inversamente, um agente de alta capacidade que também é ideologicamente harmonioso), já que isso provavelmente engendra uma política bem implementada e ideologicamente consistente.

Delegando aos Militares: Uma Busca por Eficiência

O cálculo de decisão do governo petista é consistente com a troca “eficiência-ideologia”. O PAC era uma das políticas públicas mais visíveis, caras e públicas, e com prazos para eventos internacionais como a Copa

do Mundo e as Olimpíadas se aproximando. Devido a isto, o presidente e a chefe da Casa Civil estavam dispostos a deixar de lado suas convicções ideológicas pessoais e de depender de agências de transporte ineficientes a favor dos militares bem treinados e baseados em resultados.

É impossível entender a evolução do DEC e o papel do Exército brasileiro na implementação da infraestrutura sem considerar a política eleitoral. Lula e Dilma fizeram do PAC uma das duas políticas mais emblemáticas do país e precisavam garantir o sucesso dele. Os incentivos para buscar os agentes de implementação mais capazes possíveis foram reforçados por agências de transporte desastradas, processos de concessão ineficientes e um setor privado fraco. Apesar dos gastos recorde, uma grande porcentagem dos projetos financiados pelo PAC é significativamente, às vezes embaraçosa, incompleta (e.g. PEREIRA, 2013a, 2013b). O DEC não só possui uma capacidade maior de realizar muitos dos objetivos de infraestrutura do programa, mas custos mais baixos do que o setor privado, já que não lucra com seu trabalho, possui seu próprio equipamento e paga soldados através do orçamento militar existente. Dada a importância política do PAC, o governo de Dilma estava disposto a ignorar sua distância ideológica dos militares em favor de ganhos de capacidade e custo.

O DEC tem uma reputação de uma organização confiável, capaz e eficiente, o que contrasta com muitos órgãos governamentais envolvidos com infraestrutura e, talvez surpreendentemente, até mesmo o setor privado especialmente na esteira das revelações da Operação Lavo-Jato. Os engenheiros do DEC são treinados no Instituto Militar de Engenharia (IME) e distribuídos pelos doze batalhões e grupos de engenharia do departamento. Enquanto a presença nacional de um corpo de funcionários educado é uma vantagem óbvia, não é a única. Os engenheiros do DEC são altamente qualificados e possuem altos níveis de experiência. Um diretor anterior, o General Jorge Ernesto Pinto Fraxe, foi posteriormente nomeado diretor geral do DNIT em 2011 para realizar reformas. Além disso, através do financiamento da defesa, o DEC desfruta de tecnologia de ponta e com equipamentos de construção de última geração. O deputado do estado de Paraíba e engenheiro civil Francisco de Assis Quintans, disse:

Dirigindo a BR-101 e vendo os projetos desenvolvidos pelo Exército Brasileiro, percebemos que estávamos diante de uma nova era de engenharia rodoviária.... O equipamento imponente chamou nossa atenção, mas foram os aspectos organizacionais dos locais de trabalho, mostrando uma gama de diferentes serviços e novas tecnologias, que mais nos impressionaram. (Entrevista pessoal, abril de 2014).

Como uma agência governamental sem fins lucrativos, o DEC possui uma vantagem organizacional importante sobre o setor privado: ele não se envolve em nenhum processo de licitação demorado para ganhar contratos, tornando-se a agência mais procurada para as obras públicas sensível ao tempo. Essas forças tornam-se ainda mais aparentes quando colocadas contra a fraqueza dos agentes alternativos.

As agências governamentais competentes do ponto de vista jurídico são altamente ineficientes. Em 2013, o Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum*, WEF) classificou a qualidade da eficiência do governo brasileiro como 124 de 148 países, e “a burocracia governamental ineficiente” (14,9%) foi o quarto problema mais citado para fazer negócios na Pesquisa de Opinião Executiva (SCHWAB, 2013). Mais recentemente, o Brasil classificou apenas 108 dos 140 países no desempenho do setor público do WEF (SCHWAB, 2018). As agências de infraestrutura relevantes se saem terrivelmente. Em 2011, o DNIT foi envolvido em um escândalo de corrupção, com denúncias de propinas do governo em anos anteriores (SAVARESE, 2011). Já em 2012, Dilma removeu seis chefes regionais do DNIT devido à lentidão na implementação de projetos rodoviários do PAC, bem como acusações de preferência adjudicação de contratos a parceiros comerciais (FABRINI, 2012).

Assim, muitas das principais obras do PAC foram envolvidas na Operação Lava-Jato e em outras ações da Polícia Federal, como a Ferrovia Norte-Sul e a Hidrelétrica de Belo Monte. Na aviação, a Infraero, responsável pela operação dos principais aeroportos comerciais brasileiros, é quase comicamente incompetente. Entre 2007 e 2010, conseguiu gastar apenas 800 milhões dos 3 bilhões de reais que deveria investir

(*The Economist*, 2013). Em desespero, o governo alugou três dos maiores aeroportos para operadores privados em 2012, e recorreu ao DEC para realizar as renovações no terreno em um punhado deles.

Enquanto isso, a má administração e o excesso de regulamentação sobrecarregam o setor privado ineficiente do país. Em uma comparação transnacional de práticas de manejo em vinte países, Bloom et al. (2012) consideram as empresas brasileiras, em média, a terceira pior, atrás das contrapartes regionais do México, Chile e Argentina, e à frente apenas da China e da Índia. Os autores também encontram um alto desvio em torno desse valor, com o efeito de algumas empresas bem gerenciadas compensadas por uma grande cauda de empresas muito mal gerenciadas. O Brasil também foi o segundo (depois da Grécia) com a maior margem de desempenho inferior da empresa doméstica em comparação com as multinacionais. Antes da Operação Lava-Jato, a avaliação de 2013 da Transparência Internacional de 100 empresas de mercados emergentes, encontrou a Odebrecht, uma das principais beneficiárias dos fundos do PAC, empatada com a menor pontuação em programas anticorrupção e transparência organizacional (KOWALCZYK-HOYER and CÔTÉ-FREEMAN, 2013).

Talvez, previsivelmente, os processos de concessão e licitação entre o Estado e o setor privado estão repletos de problemas. Um dos ministros de Transporte de Dilma, César Borges, observou que muitas concessionárias não cumpriram suas obrigações contratuais, e o governo foi forçado a tomar medidas legais para exigir a conclusão ou anular totalmente os contratos (BORGES, 2013). O processo de licitação para a adjudicação de contratos de construção também é infame e ineficiente, levando em média mais de sete meses para ser concluído. O diretor do DNIT explicou que, como resultado, quando o governo precisa de um projeto feito rapidamente, é muito mais fácil assinar um acordo com os militares do que procurar o setor privado por meio de um processo de licitação (MEDINA, 2005).

Além disso, é menos dispendioso delegar a execução do trabalho público ao DEC do que o setor privado. O preço de contratar os militares é baixo, uma vez que os salários dos soldados já são pagos através do

Ministério da Defesa e os militares já possuem o maquinário pesado necessário para os projetos (RIBAS, 2013). Como resultado, Luiz Munhoz, Coordenador Geral de Construção de Rodovias do DNIT, estimou que o DEC oferece um desconto de 16-18% em relação ao trabalho realizado por meio de licitações ao setor privado (ALVAREZ, 2006). Enquanto isso, outros estimam que as obras públicas realizadas pelo DEC podem estar entre 20-30% menos caras—como o caso de Guarulhos ilustra—devido a supervisão ineficiente do setor privado e a corrupção, que levaram a uma epidemia de superfaturamento (QUEIROZ, 2010)

Além dos ganhos em capacidade burocrática e dinheiro, a visibilidade do PAC também é um fator decisivo na escolha do órgão do governo. Entre 2002 e 2014 o PT basicamente buscou duas grandes políticas nacionais e de longo prazo: As reformas do bem-estar social, como o Bolsa Família, destinadas a enfrentar a desigualdade e o crescimento microeconômico e o desenvolvimento de infraestrutura multisetorial por meio do PAC, visando promover o crescimento macroeconômico. Em poucas palavras, o PAC foi um dos dois pilares da política do PT. Além disso, o governo Dilma trabalhou freneticamente para cumprir suas promessas de concluir atualizações de transporte, estádios e outros projetos antes da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. A velocidade e a eficiência do DEC foram vistas como soluções bem-vindas.

Notavelmente, os projetos delegados ao DEC foram os importantes dentro do próprio PAC. A mão-de-obra do departamento é restrita a 15.000, limitando o número de novos projetos que o DOC/DEC pode aceitar. Como eles não querem “desperdiçar” os esforços do DEC, o Secretariado do PAC, a Infraero e o DNIT tendem a direcionar uma proporção muito maior de obras de alta prioridade para o Exército do que as concessionárias. No registro de dezembro de 2013, 33% dos projetos de transporte do PAC (15 de 45) delegados ao DEC foram considerados pelo governo como “emblemáticos”, enquanto o mesmo ocorreu com apenas 9,5% (68 de 716) projetos realizados por outros agentes. Com uma política tão importante, é lógico que o governo esteja disposto a ignorar suas diferenças ideológicas com os militares para completá-la.

Enquanto o governo ganha uma mão extra para realizar projetos valorizados, os militares se beneficiam de várias maneiras: experiência e treinamento para seus engenheiros e soldados, benefícios orçamentários e justificação contínua para seu próprio tamanho e existência em uma época com poucas ameaças de segurança do estado. Em primeiro lugar, a constante atividade de engenharia fornece treinamento para os engenheiros e soldados da DEC. Em segundo lugar, as forças armadas querem mostrar ao governo que pode atuar com grande capacidade de obter favores do presidente e adquirir benefícios: outros projetos de defesa, aumento do orçamento, dentre outros. Terceiro, os militares aceitam projetos de obras públicas para justificar sua existência. Sem ameaças externas, o Exército precisa provar ao governo e à sociedade civil que tem um motivo para existir. Quarto, a implementação de tarefas domésticas é consistente com a longa “doutrina da presença” do Exército (Hunter 1994), ou seja, estar presente em todo o país não apenas fisicamente, mas através de ações.

Testando a eficácia do DEC

O governo teve sucesso diversificado com a implementação do PAC. O jornal *The Economist* estima que dois terços dos maiores projetos estavam atrasados e acima do orçamento, observando a ferrovia transnacional nordestina, a ferrovia de integração Leste-Oeste inacabada e o trecho norte da BR-163 (*The Economist*, 2013). Veja e a organização não governamental Contas Abertas constataram que até 2014 apenas 12% dos trabalhos do PAC haviam sido concluídos, com 35% de trabalho na fase de execução e 53% na fase de pré-implementação - embora o Ministério do Planejamento argumente que isso é devido a deficiências de implementação no nível municipal (CASTRO, 2014). Ao mesmo tempo, muitos projetos específicos do DEC foram concluídos antes do prazo, como a construção de Guarulhos e a pavimentação da BR-163. No entanto, resta saber se isso é sistemático ou meramente anedótico.

Para testar o impacto do gerenciamento do DEC no sucesso da implementação, comparo os projetos de PAC gerenciados pelo DEC com os gerenciados pelo Estado e pela iniciativa privada. Comparar a execução

por agente é, na verdade, um teste conservador para qualquer “efeito DEC”, uma vez que o DEC é muitas vezes sobrecarregado com projetos em áreas mais isoladas, deixadas incompletas por empresas privadas (como a BR-163 e a transposição do Rio São Francisco) e aqueles indesejados pela indústria privada em primeiro lugar.

O Ministério do Planejamento divulga balanços trimestrais sobre o andamento dos projetos do PAC, registrando o trabalho, seu orçamento, agente de supervisão, executor, seu progresso e a data de conclusão prevista. Utilizo o balanço de 31 de dezembro de 2013, com o total de projetos acumulados durante o PAC 2. No entanto, limito os projetos ao setor de transporte, uma vez que o DEC não participa dos setores de energia ou saúde em grau significativo. No total, foram realizados 761 projetos de transporte realizados pelo governo no período 2011-2013, dos quais 376 ainda estavam em andamento. Isso deixa 385 projetos de transporte no PAC 2 que deveriam ser concluídos até primeiro de janeiro de 2014.

Como mostra a Tabela 1, os agentes cumpriram as condições de seu contrato em 63,4% dos projetos de PAC 2 (244 de 376) incluídos na amostra. A taxa para agentes do “não-DEC” estava em 61,7% (221/358), enquanto a taxa de conclusão do DEC foi significativamente maior, em 85,2% (23/27). O teste de hipóteses de conclusão do projeto, um resultado dicotômico, suporta diferenças estatisticamente significativas entre os dois tipos de agentes. O teste t de duas amostras que compara a conclusão dos projetos gerenciados por DEC e os outros revela uma diferença significativa, $t(383) = -2,45$, $p < 0,0147$ em um teste bicaudal, dando peso às diferenças aparentes entre os agentes em projetos concluídos. Da mesma forma, o teste não paramétrico de Mann-Whitney, também conhecido como teste da soma de postos de Wilcoxon, permite rejeitar a hipótese nula de não haver relação entre a taxa de conclusão mediana para o DEC e outros agentes com mais de 98,5% de certeza ($z = -2,436$, $p < 0,0148$).

TABELA 1 - Resumo da proporção de projetos concluídos do PAC 2 por agente, 2013

	Completo	Incompleto	Em <u>progresso</u>	Total
Estado	30,87	19,13	50	100
DEC	51,11	8,89	40	100
Total	32,06	18,53	49,41	100

Fonte: “Obras do PAC, 9º balanço” (2013), DEC

Nota: Obras “em progresso” foram censurados à direita na análise; veja o Apêndice para todos os 45 projetos do DEC

Esses resultados também são consistentes quando respondo por outras variáveis potencialmente confusas. Usando o trabalho concluído no prazo (0=Sim, 1=Não) como a variável dependente e agente (0=setor privado/Estado, 1=DEC) como a variável de tratamento, corro uma série de regressões logísticas que incluem outra variável independente: 1) uma variável *dummy* para o trabalho público ser um projeto emblemático, uma vez que os agentes que os assumem podem enfrentar maior pressão para cumprir as metas de conclusão; 2) o orçamento de 2011-2014 para esse projeto em particular, expresso em reais (R\$), para controlar por projetos menores, sendo potencialmente mais fáceis de concluir; e 3) variáveis *dummy* para portos e aeroportos a fim de compensar a possibilidade de maior facilidade na execução de políticas em uma área. E assim, soma-se as variáveis independentes adicionais a cada modelo sucessivo.

Como visto na Tabela 2 (abaixo), a DEC é estatisticamente significativa e positiva em todas as especificações, indicando que é realmente benéfico para o resultado que o Exército esteja executando políticas. Substancialmente, a probabilidade prevista para um projeto concluído quando um agente “não-DEC” é responsável pela implementação, o resultado é de 61,8% (erro padrão=2,6%), enquanto o DEC representa o percentual de conclusão esperado para 84,1% (erro padrão=7,4%), sendo assinalado assim, como um considerável balanço. Um possível sinal

negativo é o baixo ajuste geral do modelo, com valores pequenos de *Pseudo R* ao quadrado. O DEC participou apenas de 27 dos 385 casos da amostra, e mais de 60% dos projetos realizados pelo setor privado ou pela Infraero foram concluídos no prazo, o que significa que nenhum desses sucessos pode ser atribuído ao uso do DEC. No entanto, embora os modelos não necessariamente façam um bom trabalho de explicar a conclusão dos projetos, eles mostram que a escolha do agente pela execução de políticas é uma consideração importante para os líderes políticos.

TABELA 2 - Determinantes dos projetos do PAC concluídos (regressão logística)

	Modelo 3.1	Modelo 3.2	Modelo 3.3	Modelo 3.4
	coef/ep	coef/ep	coef/ep	coef/ep
DEC	1,271* (0,553)	1,338* (0,558)	1,286* (0,571)	1,402* (0,577)
Projeto emblemático		-0,339 (0,315)	-0,477 (0,334)	-0,410 (0,341)
Orçamento 2011-2014			0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Aeroportos				- 1,035** (0,373)
Portos/Outro				- 0,740** (0,293)
Constante	0,478*** (0,109)	0,520*** (0,116)	0,479*** (0,123)	0,713** * (0,143)
N	385	385	365	365
² Pseudo R	0,013	0,016	0,019	0,044

nota: *** p<0,001, ** p<0,01, * p<0,05

De uma perspectiva normativa, meu ponto não é endossar um papel maior dos militares nos assuntos civis. É apenas para mostrar que, como um *bureau* do governo, o Exército brasileiro possui forças organizacionais que

lhe permitem um desempenho mais eficiente do que outros departamentos na implementação da infraestrutura.

Quais razões são responsáveis pelo sucesso das forças armadas? Uma é a responsabilidade organizacional do DEC e a segunda é a convergência da oferta burocrática com a demanda política. Para começar, o DEC é uma organização burocrática idealmente adequada para realizar as tarefas tecnicamente exigentes, mobilizadoras e de trabalho intensivo exigidas por projetos de infraestrutura de longo alcance. Isso não é exclusivo do Brasil. A atividade pós-ditadura para a maioria dos militares latino-americanos tem se concentrado na ordem pública, negócios ou atividades de desenvolvimento, em vez de suprimir ameaças internas ou externas. A participação na implementação de tarefas domésticas para o desenvolvimento é muitas vezes uma necessidade política. Como Pion-Berlin e Arceneaux argumentam,

Os governos sabem que não podem prescindir da assistência militar no campo do desenvolvimento—tem muitas tarefas que precisam ser concluídas e não há suficiente capacidade civil e know-how. Quando a pressão chega, as forças armadas podem ser melhores que os civis para convocar uma equipe bem treinada de engenheiros e soldados de infantaria para realizar os trabalhos. (PION-BERLIN and ARCENEUX, 2000, p. 425)

Os militares contam com uma infraestrutura já existente que pode ser reaproveitada para tarefas civis, muitos funcionários e um alto grau de profissionalismo em comparação com muitas agências civis. No caso do Brasil, o DEC também conta com engenheiros bem treinados, acesso à tecnologia de ponta, maquinário pesado e com muita responsabilidade vertical.

Ao mesmo tempo, o Exército e o DEC também buscam essa colaboração em uma convergência de oferta e demanda. Em um mundo pós-Guerra Fria, o Exército precisa treinar seus soldados, usar seu maquinário, manter ou aumentar o orçamento dele e consequentemente, manter os soldados ocupados com algo que não seja a manutenção da paz, uma vez que justifica sua existência. O PAC forneceu a desculpa perfeita.

No entanto, algumas advertências devem acompanhar essa avaliação otimista do desempenho do DEC. Por conta dela, a agência também atingiu os limites superiores de sua capacidade operacional com o atual número de projetos do PAC. De acordo com o general Joaquim Maia Brandão, o departamento teria que retirar os soldados de outras funções para poder acrescentar outros projetos ao seu protocolo (MONTEIRO, 2011). Assim, embora a competência da agência seja alta, ela também é finita, e o governo não pode expandir o papel do departamento no PAC sem fazer acréscimos significativos de pessoal e orçamento. Segundo, vale a pena repetir que a perícia do Exército está limitada à defesa externa e interna, como as missões de manutenção da paz das Nações Unidas no Haiti ou ao policiamento de algumas áreas urbanas no Brasil, ou como mostro aqui, a implementação de tarefas domésticas tecnicamente orientadas pelos batalhões de engenharia do DEC. O sucesso do Exército em concluir projetos a tempo e, pelo menos em alguns casos, sob orçamento, não significa que ele teria um bom desempenho em tarefas fora do treinamento de seus soldados.

O Exército e o departamento de engenharia dele também divergem substancialmente das organizações civis de outra maneira importante. A manutenção do controle civil das forças armadas continua sendo uma preocupação central para as democracias latino-americanas (DESCH, 2001; HUNTER, 1997; TRINKUNAS, 2005; ZAVERUCHA, 1993). Enquanto o caso brasileiro mostra que as autoridades civis podem recorrer às forças armadas para melhorar a implementação em um papel limitado sem ameaçar os limites do controle civil, a participação dos militares no pacto civil e militar da Venezuela foi prejudicial à democracia (COLETTA, 2010; POLGA-HECIMOVICH, 2019). Além disso, os políticos devem ter o cuidado de dedicar recursos militares para levar a cabo a política de não defesa, uma vez que esta ação pode diminuir a capacidade das forças armadas de realizar as funções pretendidas.

Considerações finais

A experiência do Brasil apoia a teoria de que em um ambiente com múltiplas agências burocráticas potenciais de capacidade variada, um

governo em busca de eficiência tenderá a escolher o mais alto desempenho entre elas para implementar políticas, mesmo que isso signifique fazer sacrifícios ideológicos para fazê-lo. Aqui, um Estado motivado pelo cumprimento de prazos (Copa do Mundo, Olimpíadas) e confrontado com agências incompetentes, deixa de lado as reservas ideológicas dele para delegar uma quantidade sem precedentes de projetos de obras públicas ao Departamento de Engenharia do Exército. Com início em 2005 e ampliação do Programa de Aceleração do Crescimento, uma política de grande visibilidade e repercussões eleitorais, os presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff utilizaram uma estratégia mista de delegação de implementação entre as agências civis, o setor privado e o DEC, usando o último de maneira desproporcional nos projetos emblemáticos. Eles foram motivados a usar o DEC como resultado de sua reputação como uma organização Weberiana bem treinada, um forte contraste com a falta de probidade exibida pelo Departamento de Transportes e firmas de construção privadas.

Este capítulo também mostra como as motivações de um político central no processo de escolha de um agente (e.g. afinidade ideológica ou eficiência) podem ter um impacto direto do sucesso da implementação da política. Do ponto de vista do diretor, o DEC atendeu ou superou as expectativas, pontualmente implementando projetos a uma taxa mais alta do que outros agentes e, em alguns casos, chegando mesmo abaixo do orçamento.

A burocracia brasileira mostrou-se capaz de desenvolver forte cultura organizacional e inovação, e alcançar um alto grau de sucesso político (TENDLER, 1997; TENDLER and FREEDHEIM, 1994; BERSCH et al., 2017), e não há razão para acreditar que o DNIT ou o Ministério dos Transportes não são capazes de prover os serviços públicos que o público exige. Entretanto, dadas as limitações de tempo com o PAC e as fraquezas organizacionais existentes, o DEC demonstrou ser uma solução criativa para eventuais problemas enfrentados pelo governo para concluir a manutenção, reformas e construções de alguns dos projetos de infraestrutura mais importantes do Brasil. Como uma organização pública bem-sucedida em um mar de diversidade, os atributos organizacionais, a cultura e o recrutamento do DEC e o treinamento merecem um estudo acadêmico sério.

Referências Bibliográficas

- Agência O GLOBO. 2014. “Dilma prepara o PAC 3, apesar dos atrasos em obras.” *Gazeta Do Povo*. Curitiba: Grupo Paranaense de Comunicação. (<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1446080>)
- ALTA. 2016. “ALTA Latin America & Caribbean Capacity Analysis 2016.” Miami: Asociación Latinoamericana y del Caribe de Transporte Aéreo (ALTA)
- Alvarez, Regina. 2006. “As tropas botaram o pé na estrada.” *O Globo*. Rio de Janeiro: Infoglobo Comunicação e Participações S.A. (<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/401403>)
- AMARAL, Ricardo Batista. 2011. *A vida quer é coragem: a trajetória de Dilma Rousseff, a primeira presidenta do Brasil*. Rio de Janeiro: Sextante.
- BARROS, Alexandre de S C 1985. “Back to barracks: An option for the Brazilian military?” *Third World Quarterly* 7 (1):63-77.
- BAWN, Kathleen. 1995. “Political Control Versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures.” *The American Political Science Review* 89 (1):62-73.
- BENDOR, Jonathan, e Adam Meirowitz. 2004. “Spatial Models of Delegation.” *American Political Science Review* 98 (2):293-310.
- BERSCH, Katherine, Sérgio Praça, e Matthew M. Taylor. 2017. “State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State.” *Governance* 30 (1):105-24.
- BIEDERMANN, Carlos, e Hazem Galal. 2013. “Crunch Time for Brazilian Infrastructure.” In *Gridlines*. London: PricewaterhouseCoopers.
- BLOOM, Nicholar, Christos Genakos, Raffaella Sadun, e John Van Reenen. 2012. “Management Practices Across Firms and Countries.” *Academy of Management Perspectives* 26 (1):12-33.
- Borges, César. 2013. “César Borges. Ministro dos Transportes.” *Obras Viárias*. Curitiba: Rodovias & Vias.
- CASTRO, Gabriel. 2014. “Dilma, a presidente-candidata, só entregou 12% do PAC 2.” *Veja*. Brasília: Editora Abril S.A. (<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/em-tres-anos-governo-so-concluiu-12-das-obras-do-pac>)
- COLETTA, Damon. 2010. “Venezuelan Civil-Military Relations as a Coordinate

System.” *Armed Forces & Society* 36 (5):843-63.

DESCH, Michael. 2001. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

EPSTEIN, David L., e Sharyn O'Halloran. 1996. “Divided Government and the Design of Administrative Procedures: A Formal Model and Empirical Test.” *Journal of Politics* 58 (2):373-97.

“Exército devolve 150 milhões de ‘sobra’ de obra pública e entrega o trabalho dentro do prazo.” 2013. Cenário MT, March 14, 2013 (<http://www.cenariomt.com.br/noticia/275797/exercito-devolve-150-milhoes-de-sobra-de-obra-publica-e-entrega-o-trabalho-dentro-do-prazo.html>).

FABRINI, Fábio. 2012. “Dilma mudará cúpula do DNIT em seis Estados.” *O Estado de São Paulo*. São Paulo: Grupo Estado.

FARIELLO, Danilo. 2012. “Projetos bilionários do PAC têm atraso de até 54 meses.” *O Globo*. Rio de Janeiro: Infoglobo Comunicação e Participações S.A. (<http://oglobo.globo.com/pais/projetos-bilionarios-do-pac-tem-atraso-de-ate-54-meses-4470948#ixzz2zd7CBFkY>)

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, e LIMONGI, Fernando. 2000. “Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil.” *Comparative Politics* 32 (2):151-70.

FILHO, João R. Martins, e Daniel Zirker. 2000. “The Brazilian Military under Cardoso: Overcoming the Identity Crisis.” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42 (3):143-70.

G1. 2008. “Dilma é mãe, avó e tia do PAC”, diz Lula.” *Globo.com*, 4 de abril de 2008 (<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL413988-5601,00-DILMA+E+MAE+AVO+E+TIA+DO+PAC+DIZ+LULA.html>).

GINGERICH, Daniel W. 2013. “Governance Indicators and the Level of Analysis Problem: Empirical Findings from South America.” *British Journal of Political Science* 43 (3):1-38.

HUBER, John D., e Nolan McCarty. 2004. “Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform.” *American Political Science Review* 98 (3):481-94.

HUBER, John D., e Charles R. Shipan. 2002. *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.

HUNTER, Wendy. 1994. “The Brazilian military after the Cold War: In search of

- a mission.” *Studies in Comparative International Development* 28 (4):31-49.
- . 1997. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians Against Soldiers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Jardim, Maria Chaves, e Márcio Rogério Silva. 2015. Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimento? São Paulo: Editora UNESP.
- KOWALCZYK-HOYER, Barbara, e CÔTÉ-FREEMAN, Susan. 2013. “Transparency in Corporate Reporting: Assessing Emerging Market Multinationals.” Berlin: Transparency International.
- LAMEIRÃO, Camila. 2011. “A Casa Civil como instituição do Executivo federal.” *Desigualdade & Diversidade Dossiê Especial* (2):143-84.
- MACHADO, Raphael Amorim. 2013. “Políticas de infraestrutura econômica, logística e arranjos de coordenação na administração pública federal brasileira no governo Lula.” *Revista Eletrônica de Ciência Política* 4 (1-2).
- MCCUBBINS, Mathew D., e Schwartz, THOMAS. 1984. “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms.” *American Journal of Political Science* 28 (1):165-79.
- Medina, Humberto. 2005. “Empreiteiras combatem o uso do Exército em obras.” *Folha de São Paulo*. São Paulo: Grupo Folha (<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u102098.shtml>).
- MONTEIRO, Tânia. 2011. “Exército esgota capacidade de atuar como ‘empreiteiro’ em obras federais.” *O Estado de São Paulo*. São Paulo: Grupo Estado(<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,exercito-esgota-capacidade-de-atuar-como-empreiteiro-em-obras-federais,713174,0.htm>)
- “Obras do PAC, 3º balanço.” 2011. ed. O. e. G. Ministério do Planejamento. Brasília: Dados Abertos, Governo Federal.
- “Obras do PAC, 9º balanço.” 2013. ed. O. e. G. Ministério do Planejamento. Brasília: Dados Abertos, Governo Federal.
- PEREIRA, Paulo Celso. 2013a. “Em obras de mobilidade urbana, burocracia e atraso.” *O Globo*. Rio de Janeiro: Infoglobo Comunicação e Participações S.A. (<http://oglobo.globo.com/pais/em-obras-de-mobilidade-urbana-burocracia-atraso-8861965#ixzz2zd63OYNk>)
- . 2013b. “Para secretário do PAC, atrasos são reflexo do passado.” *O Globo*. Rio de Janeiro: Infoglobo Comunicação e Participações S.A. (<http://>

oglobo.globo.com/pais/para-secretario-do-pac-atrasos-sao-reflexo-do-passado-9027334#ixzz2zd6x70bE)

Pion-Berlin, David, e Craig Arceneaux. 2000. "Decision-Makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America." *Armed Forces & Society* 26 (3):413-36.

POLGA-HECIMOVICH, John. 2019. "Bureaucratic Politicization, Partisan Attachments, and the Limits of Public Agency Legitimacy: the Venezuelan Armed Forces under Chavismo." *Latin American Research Review* 52 (2).

QUEIROZ, Guilherme. 2010. "PAC do Exército." *ISTOÉ Dinheiro*. São Paulo: Editora Três.

RAILE, Eric D., Carlos Pereira, e Timothy J. Power. 2010. "The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime." *Political Research Quarterly* 64 (2):323-34.

RIBAS, Silvio. 2013. "Baixo custo leva governo federal a usar Exército para execução de obras." *em.com.br*. Belo Horizonte: S/A Estado de Minas. Disponível em: (http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/11/03/internas_economia,466649/baixo-custo-leva-governo-federal-a-usar-exercito-para-execucao-de-obras.shtml).

"The Road to Hell." 2013 (28 de setembro). *The Economist*. London: The Economist. (<http://www.economist.com/news/special-report/21586680-getting-brazil-moving-again-will-need-lots-private-investment-and-know-how-road>)

SAVARESE, Maurício. 2011. "Acusado de corrupção, diretor do Dnit diz que está de férias e isenta Paulo Bernardo." UOL Notícias. Brasília: UOL Notícias. (<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2011/07/12/acusado-de-corrupcao-diretor-do-dnit-diz-que-esta-de-ferias.htm>)

SCHWAB, Klaus. 2018. "The Global Competitiveness Report 2018." Geneva: World Economic Forum.

———, ed. 2013. *The Global Competitiveness Report 2013–2014*. Geneva: World Economic Forum.

Secretaria PAC. 2011. "PAC 2: 2011-2014, 1º balanço." ed. S. d. P. d. A. d. Construção. Brasília: República Federativa do Brasil.

TENDLER, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

TENDLER, Judith, e Sara Freedheim. 1994. "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil." *World Development* 22 (12):1771-91.

TRINKUNAS, Harold A. 2005. *Crafting civilian control of the military in Venezuela: a comparative perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Valor Econômico. 2012. "Empreiteira" dos militares cresce com obras do PAC." *Valor Econômico*. São Paulo: Organizações Globo, Folha de São Paulo. Disponível em: (<http://marmaconstrucoes.blogspot.com/2012/07/empreiteira-dos-militares-cresce-com.html>)

VOLDEN, Craig. 2002. "A Formal Model of the Politics of Delegation in a Separation of Powers System." *American Journal of Political Science* 46 (1):111-33.

WINGFIELD, Brian. 2008. "The World's Most-Delayed Airports." *Forbes*, January 14, 2008. New York: Forbes. (http://www.forbes.com/2008/01/14/airports-brazil-delays-biz-logistics-cx_bw_0114airports.html)

ZAVERUCHA, Jorge. 1993. "The degree of military political autonomy during the Spanish, Argentine and Brazilian transitions." *Journal of Latin American Studies* 25 (2):283-99.

APÊNDICE: Acordos de cooperação PAC 2 com o DEC (2011-2014)

Projeto	Estado	Emble- mático
Estradas / Pontes		
BR-101/PE - Duplicação Subtrecho Divisa PE/PB - Igarassu - PE	PE	
BR-101/RN Subtrecho Ponta Negra/RN - Arêz/RN Duplicação e Adequação - Lote 1 - RN	RN	
BR-101/PE - Duplicação Subtrecho Palmares - Divisa PE/AL - PE	PE	
BR-135/PI- Pavimentação Subtrecho – Bertolónia - Eliseu Martins - PI	PI	
BR-319/AM - Trecho 1 - Pavimentação Subtrecho Km 383 - Km 656 - AM	AM	
BR-163/PA/MT - TRECHO 1 - Pavimentação Rurópolis - Santarém - PA	PA	
BR-101/AL Subtrecho Divisa PE/AL - São Miguel dos Campos - AL	AL	

BR-101/SC - Via Expressa Porto de Itajaí - SC	SC	
BR-319/RO - Construção de Ponte sobre o Rio Madeira/RO - AM RO	AM, RO	
BR-163/PA/MT - TRECHO 3 - Pavimentação Div MT/PA - Guarantã do Norte/MT - MT	MT, PA	
BR-163/PA - TRECHO 2 - Pavimentação Divisa MT/PA - Rurópolis e Acesso a Miritituba - PA	PA	
BR-163/PA/MT - TRECHO 3 - Pavimentação Div MT/PA - Guarantã do Norte/MT e Trav. Urb. de Guarantã - MT	MT	
BR-101/NE - Trecho PE Duplicação - Divisa PB/PE - Divisa PE/AL - PE	PE	
BR-101/NE - Trecho SE - Duplicação Divisa AL/SE - Divisa SE/BA - SE	SE	
BR-319/AM - Trecho 2 - Pavimentação Subtrecho Km 656 até km 679 incluindo acesso a Humaitá (29,6 km) - AM	AM	
BR-319/AM - Trecho 1 - Pavimentação Subtrecho km 215 - Km 250 - AM	AM	
BR-319/AM - Trecho 1 - Pavimentação Subtrecho Km 250 - Km 383, ponte Igapó - çau (km 260) e alargamento e construção de 4 pontes - AM	AM	
BR-163/PA/MT - TRECHO 1 - Subtrecho Km 893 - Km 873 - PA	PA	
BR-163/PA/MT - TRECHO 1 - Subtrecho Km 873 - Km 789 - PA	PA	
BR-418/BA - Construção Caravelas - Entr. BR-101/BA - BA	BA	
BR-242/BA - Construção do Contorno de Barreiras - BA	BA	
BR-163/PA - TRECHO 2 - Pavimentação Divisa MT/PA - Rurópolis e Acesso a Miritituba - 3 lotes concluídos - PA	PA	
BR-163/PA - TRECHO 2 - Pavimentação Divisa MT/PA - Rurópolis e Acesso a Miritituba - Demais lotes - PA	PA	
BR-101/PB - Duplicação Subtrecho Lucena - Div. PB/PE - Pista nova e existente - PB	PB	
BR-101/PB - Duplicação Subtrecho Lucena - Div. PB/PE - Vias Marginais - PB	PB	
BR-319/AM - Trecho 1 - Pavimentação Subtrecho km 198 - Km 215 e Acessos das Pontes Careiro-Castanho - AM	AM	
BR-101/SE - Duplicação Divisa AL/SE - Divisa SE/BA - Lote 1 (Cr8SKun08jSC1j2) - SE	SE	
BR-101/SE - Duplicação Divisa AL/SE - Divisa SE/BA - Lote 2.1 (KEdwDS8tvkBqPQo) - SE	SE	
BR-101/SE - Duplicação Divisa AL/SE - Divisa SE/BA - Lote 2.2 (S344tcS94SxbGfx) - SE	SE	
BR-101/SE - Duplicação Divisa AL/SE - Divisa SE/BA - Lote 3 (a0Ynqtd7foJgZOS) - SE	SE	
BR-101/SE - Duplicação Divisa AL/SE - Divisa SE/BA - Lote 4 (Y4MhYi6HWkz6Uyo) - SE	SE	
BR-101/SE - Duplicação Divisa AL/SE - Divisa SE/BA - Lote 5 (YgR7tKhZoGdFUq4) - SE	SE	

Aeroportos		
Aeroporto São Gonçalo do Amarante - Implantação dos Sistemas de Pistas e Pátio, Infraestrutura de Pista de Pouso e Auxílios de Voo (2ª Etapa)	RN	
Aeroporto Guarulhos - Ampliação e Revitalização do Sistema de Pistas (PR-FF e PR-B)	SP	
Aeroporto Guarulhos - Terraplanagem para Construção do Terminal de Passageiros 3	SP	
Aeroporto Vitória - Implantação do Módulo Operacional	ES	
Aeroporto Goiânia - Implantação do Módulo Operacional	GO	
Aeroporto São Gonçalo do Amarante - Implantação dos Sistemas de Pistas e Pátio, Infraestrutura de Pista de Pouso e Auxílios de Voo (1ª Etapa)	RN	
Aeroporto de Porto Alegre - Ampliação do Sistema de Pátios e Pistas de Táxi	RS	
Aeroporto São Luís - Ampliação do Terminal de Passageiros	MA	
Rio Branco – TPS	AC	
Portos		
Porto de São Francisco do Sul - Recuperação do Berço 201 - SC	SC	
Porto de São Francisco do Sul - Reforço do Berço 101 - SC	SC	
Saneamento		
Água em áreas indígenas - São Gabriel da Cachoeira - AM	AM	
Água em áreas indígenas - São Gabriel da Cachoeira - AM	AM	