

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
GABRIELLA ABALÉM TRONCONI CAMPOS MACEDO

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC):
NATUREZA, IMPACTOS E DINÂMICA REGIONAL

UBERLÂNDIA

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
GABRIELLA ABALÉM TRONCONI CAMPOS MACEDO

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC):
NATUREZA, IMPACTOS E DINÂMICA REGIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração:
Desenvolvimento Econômico

Orientador: Professor Dr. Humberto
Eduardo de Paula Martins

UBERLÂNDIA

2011

GABRIELLA ABALÉM TRONCONI CAMPOS MACEDO

**PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC):
NATUREZA, IMPACTOS E DINÂMICA REGIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração:
Desenvolvimento Econômico

Uberlândia, 16 de maio de 2011
Banca Examinadora

Prof. Dr. Humberto Eduardo de Paula Martins – IE/UFU
(orientador)

Prof. Dr. Carlos Antônio Brandão – UNICAMP

Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho – IE/UFU

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

M141p Macedo, Gabriella Abalém Tronconi Campos, 1983-
2011 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) : natureza, impactos e
 dinâmica regional / Gabriella Abalém Tronconi Campos Macedo. - 2011.

114 f. : il..

Orientadora: Humberto Eduardo de Paula Martins.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Pro-
grama de Pós-Graduação em Economia.

Inclui bibliografia.

1. Economia - Teses. 2. Programa de Aceleração do Crescimento -
Teses. 3. Desenvolvimento regional – Teses. 1. Martins, Humberto Eduardo
de Paula. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-
Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 330

Ao meu amado esposo, pelo
apoio, estímulo,
cumplicidade e enorme
compreensão.

Agradecimentos

À Deus meu amor e gratidão por ter ser minha rocha quando me faltou forças, meu consolo nos momentos de desânimo e por me dar fé quando pensei ser impossível.

Ao meu esposo Guilherme e meu filho Gustavo, agradeço por darem sentido ao meu esforço e permanecerem firmes ao meu lado.

Aos meus pais agradeço o constante carinho e incentivo. Aos meus irmãos pelo companheirismo. À minha avó Suely agradeço pela dedicação diária e por ter feito do meu desafio o dela também.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Humberto Martins, agradeço pelo auxílio, estímulo, dedicação e principalmente pela enorme compreensão.

Agradeço aos meus mestres de graduação Prof. Antônio Maria da Silveira e Prof. Paulo Gomes que me ensinaram amar economia e a vê-la sob uma perspectiva humana ainda nos primeiros semestres de faculdade.

Aos meus mestres e colegas de mestrado, sempre tão solícitos e atenciosos, agradeço pela ajuda na construção dessa etapa tão importante da minha vida.

Aos meus gerentes da Caixa, Jeová e Marlice, pela colaboração e compreensão.

"A verdadeira igualdade consiste em tratar-se igualmente os iguais e desigualmente os desiguais a medida em que se desigualem!"
(A Ética a Nicômaco, Livro V- Justiça, 384 a.c. *Aristóteles*)

Resumo

Este trabalho aborda o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) sob a perspectiva do desenvolvimento, destacando sua dimensão regional. Para tanto, os antecedentes, a estrutura e a natureza do PAC são apresentados e discutidos, como base para a análise tendencial dos impactos iniciais do programa, estudados tanto em nível nacional quanto em nível regional. Essa análise fundamenta-se no exame dos investimentos programados e realizados para o conjunto do País, e de sua distribuição por região, considerando-se a divisão macrorregional do IBGE, bem como no levantamento de indicadores macroeconômicos e regionais que focalizam emprego, crédito e infraestrutura rodoviária, dentre outros aspectos. O estudo aponta para a relevância do PAC em termos de retomada do investimento governamental em infraestrutura em um contexto macroeconômico favorável (e até certo ponto influenciado pelo próprio PAC), mas também para sua deficiência na promoção de mudanças estruturais relevantes na dinâmica regional, caracterizando o PAC como descolado das políticas regionais, apesar de seu cunho novo-desenvolvimentista.

Palavras-Chave: Programa de Aceleração do Crescimento, planejamento público, desenvolvimento regional, infraestrutura.

.

Abstract

This study analyse the Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Growth Acceleration Program, highlighting its regional dimension. For both, the history, structure and nature of the PAC are presented and discussed as a basis for trend analysis of the initial impacts of the program, studied both nationally and regionally. This analysis is based on examination of the investments planned and carried out for the whole country, and their distribution by region, considering the macro-regional division of the IBGE, and macroeconomic indicators in the survey and regional focus on employment, credit and infrastructure road, among other things. The study highlights the relevance of the PAC in terms of renewed government investment in infrastructure in a favorable macroeconomic context (and to some extent influenced by the CAP) but also for its deficiency in promoting structural changes in the relevant regional dynamics, characterizing the PAC unplugged as regional policies, despite his new-developmental nature.

Keywords: Programa de Aceleração do Crescimento, public planning, regional development, infrastructure.

Lista de Ilustrações

Ilustração 1: Horizonte Temporal do Planejamento Público no Brasil	27
Ilustração 2 : Quadro Tipologia Sub-Regional da PNDR	32
Ilustração 3: Cartograma das sub-regiões na Tipologia da PNDR	33
Ilustração 4: Fluxo de Elaboração do PPA	53
Ilustração 5: Gráfico Variação do PIB (% a.a.) – Projetado x Realizado	62
Ilustração 6: Gráfico Inflação – IPCA- (% a.a.) – Projetado x Realizado	63
Ilustração 7: Gráfico Taxa de Juros SELIC – COPOM - Projetado x Realizado	64
Ilustração 8: Gráfico Resultado Primário - % do PIB – Projetado x Realizado	65
Ilustração 9: Gráfico Resultado Nominal do Setor Público - % do PIB – Projetado x Realizado	67
Ilustração 10: Gráfico Dívida Líquida total do Setor Público - % PIB – Projetado x Realizado	68
Ilustração 11: Gráfico Previsão Original de Conclusão dos Investimentos do PAC - % e bilhões de R\$	70
Ilustração 12: Gráfico Ações Concluídas em Relação ao Previsto Concluir até 2010 - % e bilhões de R\$	70
Ilustração 13: Gráfico Investimentos Concluídos em Relação ao Total Previsto - % e bilhões de R\$	71
Ilustração 14: Gráfico Status das Ações do PAC - % em Valor de Investimentos	73
Ilustração 15: Gráfico Status das Ações do PAC - % em quantidade de ações	73
Ilustração 16: Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Logística- % em Valor de Investimento	74
Ilustração 17: Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Logística- % em Quantidade de Ações	74
Ilustração 18: Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Energética- % em Valor de Investimento	75
Ilustração 19: Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Energética- % em Quantidade de Ações	75
Ilustração 20: Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Social - % em Valor de Investimento	76
Ilustração 21: Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Social- % em	

Quantidade de Ações	76
Ilustração 22: Gráfico População Brasileira em 2010 - por Região	78
Ilustração 23: Gráfico População Brasileira em 2000 - por Região	79
Ilustração 24: Gráfico Evolução do Emprego Formal na Construção Civil- por Região	81
Ilustração 25: Gráfico Participação no Saldo do Emprego Formal na Construção Civil- por Região	82
Ilustração 26: Gráfico Variação do Emprego Formal da Economia - %	84
Ilustração 27: Gráfico Classificação Geral das Rodovias em 2006 - %	90
Ilustração 28: Gráfico Classificação Geral das Rodovias em 2010 - %	91
Ilustração 29: Gráfico Evolução Percentual do Crédito no Brasil - 2007-2010	92
Ilustração 30: Distribuição Regional - Crédito Pessoa Física – dez 2006	93
Ilustração 31: Distribuição Regional - Crédito Pessoa Física – jul 2010	94
Ilustração 32: Distribuição Regional - Crédito Pessoa Jurídica – dez 2006	95
Ilustração 33: Distribuição Regional - Crédito Pessoa Jurídica – jul 2010	96
Ilustração 34: Distribuição Regional - Crédito Total – dez 2006	96
Ilustração 35: Distribuição Regional - Crédito Total – jul 2010	97
Ilustração 36: Gráfico Distribuição Regional das Unidades Contratadas no PMCMV	101
Ilustração 37: Gráfico Distribuição Regional das Contratações no PMCMV- em R\$	101

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Taxas médias anuais de crescimento do PIB	37
Tabela 2 – Meta do PMCMV por UF e Região em Unidades Habitacionais	47
Tabela 3 – Valores de investimentos do PAC por eixo e por UF	49
Tabela 4 – Ranking- UFs com maior investimento previsto - milhares de R\$	50
Tabela 5 – Cenário macroeconômico projetado no lançamento do PAC	61
Tabela 6 – Variação do PIB (% a.a.) – Projeção x Realizado	61
Tabela 7 – Inflação – IPCA- (% a.a.) – Projetado x Realizado	62
Tabela 8 – Taxa de Juros SELIC – COPOM - Projetado x Realizado	64
Tabela 9 – Resultado Primário em % do PIB – Projetado x Realizado	65
Tabela 10 – Descrição do Resultado Primário - % do PIB – 2002 à 2010	66
Tabela 11- Resultado Nominal do Setor Público - % do PIB –Projetado x Realizado	67
Tabela 12 – Dívida Líquida total do Setor Público - % PIB – Projetado x Realizado	68
Tabela 13 – Distribuição setorial dos investimentos com previsão de conclusão até 31-12-2010 - % e milhões de R\$	72
Tabela 14 – População Brasileira em 2010 - por Região	78
Tabela 15 – População Brasileira em 2000 - por Região	79
Tabela 16 – Evolução do Emprego Formal na Construção Civil- por Região	80
Tabela 17 – Participação no Saldo do Emprego Formal na Construção Civil- por Região	82
Tabela 18 – Comparativo entre a Participação Regional no Saldo Nacional de Emprego da Construção Civil e a Distribuição Territorial da População	83
Tabela 19 – Saldo Per Capita do Emprego da Construção Civil por Região	83
Tabela 20 – Variação do Emprego Formal da Economia - %	84
Tabela 21 – Saldo Regional do Emprego Formal da Economia e Participação % no Saldo Nacional	85
Tabela 22 – Saldo Per Capita do Emprego da Construção Civil por Região	85
Tabela 23 – Evolução Quantitativa das rodovias Brasileiras 2006-2010	86
Tabela 24 – Evolução Qualitativa das Rodovias Brasileiras 2006-2010	88
Tabela 25 – Evolução Percentual do Crédito no Brasil - 2007-2010	92

Tabela 26 – Distribuição Regional - Crédito Pessoa Física - 2006-2010	93
Tabela 27 – Relação Crédito PF/População – por Região - 2006-2010	94
Tabela 28 – Distribuição Regional - Crédito Pessoa Jurídica - 2006-2010	95
Tabela 29 – Déficit Habitacional por UF e Região – Unidades e %	98
Tabela 30 – Distribuição Regional da Meta do PMCMV x Distribuição do Déficit Habitacional - %	99
Tabela 31 – % de Cumprimento da Meta do PMCMV por UF	100

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Capítulo 1 – Desenvolvimento, Planejamento Governamental e Dinâmica Regional: Referencial teórico	16
1.1 Desenvolvimento e Papel do Estado	16
1.2 Planejamento Governamental e Dinâmica Regional no Brasil	23
1.2.1 Planejamento Governamental Pós-Constituição de 1988	25
1.2.2- Planejamento Governamental em Base Territorial	27
Capítulo 2 – Estrutura e Natureza do PAC: Uma abordagem regionalizada	35
2.1 Antecedentes	35
2.2 Estrutura do PAC	39
2.2.1 A Estrutura do PAC em seu Lançamento	39
2.2.2 A Repercussão inicial do PAC	43
2.2.3 Programa Minha Casa Minha Vida: o programa que se tornou o carro-chefe do PAC	46
2.3 Visão regionalizada do PAC	48
2.4 Natureza do PAC	52
Capítulo 3 - O Processo de Implementação e os Resultados Iniciais do PAC: Análise de indicadores nacionais e regionais	58
3.1 A conjuntura 2007-2010	58
3.1.1 Um Breve Relato do Período 2007-2010	58
3.1.2. Projeções do PAC versus Desempenho Real	61
3.2 Balanço final do PAC : Versão Oficial	69
3.3 Resultados Iniciais do PAC: Infraestrutura e Crédito	77
3.3.1- Evolução do emprego formal na construção civil	79
3.3.2- Evolução do emprego Formal na economia	83
3.3.3- Evolução quantitativa e qualitativa das Rodovias	85
3.3.4- Evolução do Crédito	92
3.4 Resultados Programa Minha Casa Minha Vida	97
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
Referências Bibliográficas	108

INTRODUÇÃO

A superação do subdesenvolvimento é, invariavelmente, a aspiração dos países periféricos. Lançar um olhar cuidadoso sobre as ações governamentais que se propõem a realizar essa tarefa é, sem dúvida, uma forma de construir análises mais consistentes com a realidade subdesenvolvida. Além disso, análises dessa natureza servem para abrir espaço aos questionamentos acerca de como esses países tem buscado o desenvolvimento e, mais do que isso, definir que tipo de desenvolvimento tanto se persegue. Fazer esse tipo de análise no Brasil é particularmente desafiador, dada a peculiaridade de sua configuração regional. A questão que daí emerge é indissociável de uma abordagem de desenvolvimento coerente com a nossa realidade.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tipifica o esforço para o desenvolvimento adotado oficialmente no Brasil, não apenas por sua relevância no programa de governo do segundo mandato do governo Lula, mas também pela inflexão no comportamento estatal brasileiro que ele representa. Assim, independente de seus resultados, o PAC constitui um marco importante na gestão pública brasileira e, portanto, merece ser objeto de estudo, sobretudo quando se consideram sua formação peculiar, seus objetivos audaciosos e os impactos que sua implementação traz para a economia brasileira e para sua dinâmica regional. Para um entendimento abrangente acerca do PAC, é pertinente investigar de que forma ele se insere no sistema de planejamento estatal brasileiro, bem como verificar se ele está dotado dos instrumentos adequados para fazer face às prerrogativas do fundamento teórico no qual ele se alicerça.

Este estudo tem por objetivo analisar o PAC a partir de sua estrutura, buscando identificar sua natureza e situá-lo em uma perspectiva histórica, bem como avaliar seu instrumental à luz da estrutura de planejamento público brasileiro vigente com ênfase na distribuição regional de seus investimentos e consequentes impactos. A ótica regional aqui assumida permite levantar a hipótese de que, a despeito da cobertura territorial ampla dos investimentos previstos no PAC, e da possibilidade que daí procede para desencadear uma mudança estrutural na configuração regional brasileira, a distribuição adotada indica uma seletividade territorial em detrimento do enfrentamento das disparidades regionais, reforçando um contexto de manutenção, quando não de aprofundamento das mesmas.

Este trabalho restringe-se ao estudo do PAC vigente no período de 2007 a 2010, não se estendendo, portanto ao recém-lançado PAC-2. A não inclusão da segunda versão do programa deve-se ao curtíssimo período de tempo decorrido desde seu lançamento e, sobretudo, pela avaliação de que o PAC-2 não será capaz de repetir a relevância alcançada pelo PAC. Apesar da limitação temporal, haja vista que muitos impactos e desdobramentos do PAC estão inconclusos, o contexto que serviu de pano de fundo para esses quatro anos do programa, e que se redesenhou continuamente durante esse período, deixou os primeiros indícios pertinentes a esta análise.

O trabalho foi dividido em três capítulos.

No Capítulo 1 o desenvolvimento é abordado sob uma perspectiva teórica, discutindo-se o papel do Estado e do investimento no cerne desse processo. No mesmo capítulo é tratada, ainda, a estrutura de planejamento governamental brasileira e sua interação com a dinâmica regional.

O Capítulo 2 é focado na análise do PAC desde seus antecedentes até a sua natureza, passando pela abordagem da sua estrutura inicial e verificação da repercussão inicial. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), importante ação do PAC, também é mostrado. Ainda nesse capítulo, busca-se analisar o PAC pela perspectiva regional. A perspectiva aí inserida passa a dar o tom das análises seguintes.

O Capítulo 3 é dedicado à análise dos primeiros impactos do programa. O quadro macroeconômico que delimitou o contexto dos quatro anos de execução é inicialmente discutido e o balanço do PAC, feito pelo governo, complementa a análise em nível nacional. As seções seguintes são destinadas a localizar indícios dos impactos regionais do programa por meio de indicadores que expressam, em algum grau, os resultados do PAC. Os indicadores selecionados para o estudo são emprego formal geral, emprego formal na construção civil, evolução quantitativa e qualitativa da malha viária brasileira, volume de crédito destinado à pessoa física, volume de crédito destinado à pessoa jurídica e volume de crédito total. A análise desses indicadores considera também a distribuição populacional observada nos censos dos anos 2000 e 2010 e, sempre que pertinente, os dados em análise são demonstrados em relação à distribuição populacional ou per capita. O Capítulo 3 é encerrado com uma avaliação do PMCMV, permanecendo a tônica regional e o comparativo com a distribuição populacional.

Nas Considerações Finais, os aspectos mais relevantes do trabalho são retomados, de maneira a sintetizar os principais argumentos que respaldam a verificação das hipóteses trabalhadas.

Capítulo 1 – Desenvolvimento, Planejamento Governamental e Dinâmica Regional: Referencial Teórico

1.3 Desenvolvimento e Papel do Estado

Embora o desenvolvimento guarde estreita relação com o crescimento econômico, estes conceitos não devem ser confundidos. O fato de o desenvolvimento incluir inexoravelmente o crescimento, não implica que o contrário ocorra. Na verdade, o que a história de muitos países explicita, inclusive a do Brasil, é que o crescimento não é capaz, por si só, de levar ao desenvolvimento. Apesar disso, muitos governos insistem em ter como estratégia de desenvolvimento, quase que exclusiva, a busca pelo crescimento. Amartya Sen ressalta as limitações de se considerar desenvolvimento como crescimento:

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos chegar muito além dele. (SEN, 2000, p. 28).

Nas primeiras abordagens acerca do desenvolvimento na teoria econômica, ele foi equiparado ao crescimento ou mera industrialização. Todavia, com o rumo tomado pelo capitalismo, delimitando claras diferenças entre os países; e isso a despeito da industrialização de muitos considerados subdesenvolvidos; o conceito de desenvolvimento tornou-se indissociável das questões distributivas, sociais e regionais.

Uma recente publicação do IPEA sobre desenvolvimento abordou a evolução desse conceito tão relevante para a abordagem aqui proposta:

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial até aproximadamente o começo dos anos 1970, *desenvolvimento* confundia-se com *crescimento econômico*, pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade no âmbito, sobretudo, das empresas.

Entretanto, com a constatação de que projetos de industrialização, por si sós, haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente includentes, capazes de eliminar a pobreza e combater as desigualdades, foi buscando-se – teórica e politicamente – estabelecer diferenciações entre crescimento e desenvolvimento e, ao mesmo tempo, incorporar qualificativos que pudessem dar conta de ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, exemplo sintomático deste movimento foi a inclusão do “S” na sigla do BNDE em meados dos anos de 1970, com o que o órgão mudou para o nome Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social” (CARDOSO JR., 2009, p. XXI)

O reconhecimento do caráter de justiça social e, por consequência, regional, intrínseco ao desenvolvimento não encerra a evolução do mesmo. Aspectos políticos relativos à democracia e inserção internacional são, igualmente, incluídos no termo (CARDOSO JR., 2009).

Uma vez demonstrada a amplitude adquirida por esse conceito ao longo dos anos, pode-se olhar com mais clareza para as propostas teóricas que abordam o desenvolvimento.

A visão de desenvolvimento que mais se aproxima do que temos hoje no Brasil e que, portanto, mais nos interessa nesse trabalho é o chamado novo-desenvolvimentismo e tem bases keynesianas. Essa vertente do pensamento surge como um “terceiro discurso”, alternativo entre o discurso populista, e o discurso neoliberal (JUNGMAN, OREIRO E BASILIO, 26/04/2010).

Trata-se de um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio, como o Brasil, buscam alcançar os níveis de renda *per-capita* dos países desenvolvidos. Trata-se, portanto, de uma estratégia de desenvolvimento de longo-prazo, cujo objetivo final é tornar o Brasil um país plenamente desenvolvido. (JUNGMAN, OREIRO E BASILIO, 26/04/2010).

Uma breve retomada teórica acerca do papel do Estado e do investimento, verdadeiros sustentáculos do novo-desenvolvimentismo, facilitará a compreensão acerca de um dos rumos que a teoria econômica do desenvolvimento, pensada pelo ângulo dos países que ainda o perseguem, tem tomado. Em seguida, os fundamentos novo-desenvolvimentistas serão mais cuidadosamente tratados.

Por volta de 1870, surge o pensamento neoclássico, baseado em fundamentos microeconômicos e marginalistas. Essa escola do pensamento, sintetizada por Alfred Marshall (1842-1924) em 1890 preconizava o equilíbrio e pressupunha a racionalidade dos agentes. Em indiscutível situação hegemônica, essa vertente do pensamento predominou nos países capitalistas até a crise de 1929, quando John Maynard Keynes (1883-1946) expôs um fluxo circular de produto e renda cujo funcionamento não é automático e possui vazamentos desencadeados pela preferência pela liquidez (SOUZA, [2005]).

Apesar de não superar a escola neoclássica, o pensamento keynesiano a afeta diretamente. Numa espécie de contrarrevolução keynesiana a vertente neoclássica se

subdivide em uma corrente conservadora e uma liberal na qual se admite algum tipo de atuação estatal benéfica ao mercado.

A influência keynesiana dividiu espaço com o neoliberalismo até 1980 quando este volta a ganhar força e passa a ser aplicado por vários países subdesenvolvidos que se submetem ao receituário neoliberal em busca da suposta superação do desenvolvimento. O novo fôlego neoliberal estende-se em boa parte do mundo até os primeiros anos do presente século.

Mesmo sem substituir o neoliberalismo, a teoria keynesiana surge e se desenvolve questionando pressupostos básicos desse paradigma e alimentando-se das sucessivas crises capitalistas. A partir daí, a presença do Estado na economia passa a ser repensada, ainda que com idas e vindas.

Considerando-se os altos e baixos enfrentados pela vertente ortodoxa no pós-guerra, podemos afirmar que o contexto econômico mundial desenhado nas décadas posteriores, em especial nos anos 1990, reforçou as fragilidades dessa Escola do pensamento e abriu precedentes reais para a reinvenção da atuação estatal. Apesar do cumprimento do “famoso” receituário, a manutenção do subdesenvolvimento pelos países que provaram do remédio era fato inquestionável. Casos de sucesso, como o da China, baseados em estratégias peculiares e bem distintas do “padrão” neoliberal também intrigavam.

O Estado passa a desenvolver um papel fundamental no sentido de promover um ambiente adequado para o crescimento econômico. Essa posição ganhou força nos últimos anos do século passado, com a crise asiática (1997-98) que, deflagrada por uma fuga maciça de capitais e deterioração dos ativos financeiros dos “tigres asiáticos”, alcançou amplitude mundial e se configurou como a primeira da era das finanças globais, pondo em xeque a capacidade de auto sustentação do mercado (CANUTO, 1998).

Apesar do abalo inicial, a crise asiática não foi o suficiente para arrefecer o discurso neoliberal. A exposição completa da fragilidade neoclássica veio ocorrer na primeira década do atual século, com a crise mundial que se instalou a partir de 2008, tendo como epicentro o mercado imobiliário norte-americano. Isso porque os efeitos devastadores da crise, espalhados quase que instantaneamente pelo mundo, obrigaram os governos europeus e o próprio governo dos Estados Unidos a adotarem medidas anticíclicas, nada

compatíveis com o receituário liberal arduamente defendido, por décadas, por esses mesmos governos. Bresser- Pereira discorre sobre o fato:

...quando vemos o Estado surgir em cada país como a única tábua de salvação, como o único possível porto seguro, fica evidente o absurdo da oposição entre mercado e Estado proposta pelos neoliberais e neoclássicos. Um liberal pode opor coordenação do mercado à do Estado, mas não pode se colocar, como os liberais se colocaram, contra o Estado, buscando diminuí-lo e enfraquecê-lo. O Estado é muito maior do que o mercado. Ele é o sistema constitucional-legal e a organização que a garante; é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação. Cabe ao Estado regular e garantir o mercado e, como vemos agora, servir de prestador de última instância. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 134)

Na concepção keynesiana, pode-se destacar: a mudança do papel do Estado e o papel do investimento enquanto mola propulsora do crescimento.

Com relação ao papel do investimento Keynes postula que o nível do investimento é determinante na expansão do nível de renda, pois existe uma relação unívoca de causalidade gasto-renda. Por sua vez, o investimento se dá em função de dois fatores: o investimento privado em função da expectativa psicológica do lucro, e o investimento público é determinado pelas decisões do governo quanto a sua política fiscal (BRESSER-PEREIRA, 1976).

Na visão keynesiana, o investimento privado, quando deixado a mercê do mercado, é insuficiente para impedir um estado de depressão crônica da economia. Por esse motivo, o investimento público torna-se essencial.

Para contrabalançar a insuficiência do investimento privado, Keynes propunha a realização de grandes investimentos públicos. Estes deveriam, preferivelmente, ser úteis, produtivos. Mas nos momentos de crise, construir pirâmides ou abrir buracos para em seguida fechá-los, seria também uma solução. (...) Além dos investimentos públicos, o governo deveria estimular os investimentos privados, reduzindo os impostos. Esta redução poderia também estimular o consumo, dependendo do tipo de imposto que fosse rebaixado. Mas o objetivo precípua da redução dos impostos seria deixar mais recursos à disposição para investimento. (BRESSER-PEREIRA, 1976, p. 33).

Em síntese, Keynes atribuía ao investimento uma função importantíssima na dinâmica econômica, contudo, ele deixava claro que sem a intervenção estatal, como investidor e estimulador, o investimento jamais cumpriria seu papel na economia.

Kalecki, mesmo sem conhecer a conclusão keynesiana sobre o papel do investimento na economia, chega a uma conclusão bastante semelhante e a descreve através de uma formulação clara e simples do PDE (Princípio da Demanda Efetiva) que é apresentada por Mário Possas:

“O PDE consiste na determinação unilateral das receitas (rendas) pelo gasto; em outras palavras, na constatação de que nas transações mercantis a única decisão autônoma é a de gastar.(...) Numa dada economia mercantil — e, portanto, monetária, onde o dinheiro cumpre todas as suas funções (meio de circulação, unidade de conta, meio de pagamento) —, em toda transação de compra e venda existe apenas uma decisão autônoma: a de gastar. Em consequência, todo gasto determina uma receita de igual magnitude. Por agregação, o total do gasto em um dado período contábil é sempre igual e determina o total da receita” (POSSAS,1999, p. 19-20)

Seguindo essa linha de pensamento, não há como decidir o que se ganha, mas somente o que se gasta. No plano agregado, as decisões de gasto e investimento determinarão o produto agregado. A maior relevância do investimento no processo de determinação do nível de produto da economia, vis-à-vis ao consumo, é sintetizado em sua famosa frase: “Os trabalhadores gastam o que ganham, enquanto os capitalistas ganham o que gastam.” (KALECKI, 1937 apud POSSA; BALTAR, 1981)

Kalecki faz ainda, uma importante contribuição acerca dos determinantes do investimento. Segundo seu modelo, o investimento presente é determinado principalmente pelos lucros passados que, por sua vez, foram resultados de investimentos passados. Esse raciocínio permite concluir que o que determina os investimentos do presente nada mais é do que o investimento passado.

Quanto ao papel do Estado, vale ressaltar que a visão de Keynes acerca da atuação estatal, não se baseava na busca por atenuantes das disparidades intrínsecas ao sistema capitalista, muito pelo contrário. Suas proposições intentavam, apenas, que o Estado atuasse de forma a garantir que as desigualdades não tomassem proporções tais que colocassem em risco o próprio sistema.

Do meu ponto de vista, creio haver justificativa social e psicológica para as grandes disparidades nas rendas e na riqueza, embora não para as grandes disparidades existentes na atualidade [realidade de meados da década de 30, quando Keynes escreveu a Teoria Geral]. (KEYNES,1982, p. 285)

Nesse contexto, Keynes explicita o que, em sua visão, resumiria o papel do Estado.

Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete. (KEYNES, 1982, p. 288)

Uma vez compreendidos os pilares do novo-desenvolvimentismo, cabe agora caracterizá-la melhor, visto se tratar de uma linha de pensamento extremamente contemporânea e ainda pouco difundida.

O novo-desenvolvimentismo tem diversas origens teórica-analíticas, entre as quais a visão de Keynes e de economistas keynesianos contemporâneos de complementaridade entre Estado e mercado e a visão cepalina neo-estruturalista que, tomando como ponto de partida que a industrialização latino-americana não foi suficiente para resolver os problemas de desigualdades sociais na região, defende a adoção de uma estratégia de “transformação produtiva com equidade social” que permita compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda. (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005)

É fundamental salientar que o novo-desenvolvimentismo trata-se de uma corrente alternativa, que prevê o desenvolvimento em moldes capitalistas de forma indissociável de uma configuração social equilibrada.

O novo-desenvolvimentismo rejeita ambos os discursos [neoliberal e populista], colocando-se assim como uma alternativa aos mesmos. No discurso novo-desenvolvimentista, a globalização não é vista como benesse e nem como maldição, mas *como um sistema de intensa competição entre os Estados Nacionais, por meio de suas empresas*. Para tanto é necessário fortalecer o Estado fiscalmente, administrativamente e politicamente, ao mesmo tempo em que se dão condições para as empresas nacionais serem competitivas a nível internacional. Nesse contexto, para se alcançar o desenvolvimento é essencial aumentar a taxa de investimento, devendo o Estado contribuir para isso por meio de uma poupança pública positiva, fruto da contenção da despesa de custeio. A concentração de renda é vista no discurso novo-desenvolvimentista como nociva ao desenvolvimento, pois, além de injusta, pode criar obstáculos ao desenvolvimento na medida em que serve de “caldo de cultura” para todas as formas de populismo. (JUNGMAN, OREIRO E BASILIO, 26/04/2010)

Nos trechos acima, fica evidente que o conceito de desenvolvimento a que se faz referência já incorpora a superação de níveis elevados de discrepâncias sociais e regionais, por consequência.

As principais teses sustentadas pelo novo-desenvolvimentismo são:

(i)-não haverá mercado forte sem um Estado forte, (ii)-não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas, (iii)-mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia *nacional* de desenvolvimento; e (iv)-não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas. (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005)

Como podemos constatar no trecho seguinte, as atuais políticas públicas formuladas no Brasil, têm íntima correlação com essa linha de pensamento.

A visão Desenvolvimentista defende que existe capacidade ociosa na economia brasileira (especialmente na indústria, para a qual há evidências empíricas), de forma que a demanda agregada pode crescer rapidamente, gerando impulsos no investimento que tornem possível aumentar a capacidade produtiva sem gerar pressões inflacionárias. Assim, nesta abordagem é necessário realizar um *Big Push* na economia, o que exige coordenação dos investimentos públicos e privados.. (LICHA e SANTICHIO, 2007, p. 1).

Ao Estado caberia não mais atuar diretamente nos setores de siderurgia ou petroquímica, mas sim estimular a iniciativa privada a assumir não só esses setores, mas encabeçar o crescimento econômico, sempre amparada pela ação estatal. Não se trata de um Estado forte amparando um mercado fraco. A atual estratégia desenvolvimentista apregoa um Estado forte que estimula o desenvolvimento de um mercado igualmente forte. (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005).

Na concepção novo-desenvolvimentista, o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas. (...) Uma economia de mercado desregulada com um Estado fraco e com um governo paralisado não é capaz de ampliar a propriedade do capital, de garantir condições para um ambiente de uma concorrência sadia, de reduzir o desemprego ou de eliminar as desigualdades exageradas de renda e riqueza. (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005, p. 9-10).

Baseando-se no desenvolvimentismo, o crescimento econômico sustentável só ocorreria como resposta a uma ação planejada e coordenada do Estado:

A compatibilidade entre uma nova política macroeconômica com políticas setoriais (política industrial e tecnológica, política de investimentos em infraestrutura, etc.) é vital para viabilizar um crescimento econômico sustentável, de modo a superar tanto o estrangulamento externo quanto possíveis gargalos no processo de crescimento (ex: energia elétrica).

Para tanto, deve-se construir a confiança no desempenho futuro da economia através de políticas macroeconômicas e industriais apropriadas. A responsabilidade pela criação de um ambiente seguro e positivo ao crescimento econômico depende do Estado, que deve desenvolver instrumentos e mecanismos de coordenação entre os agentes econômicos em torno de um projeto comum de desenvolvimento. (SICSÚ, OREIRO e PAULA, 2004, p.7)

A concepção do novo-desenvolvimentismo está na base teórica de boa parte das políticas públicas recentemente adotadas no Brasil.

1.2 Planejamento Governamental e Dinâmica Regional no Brasil

Ao Estado, cabe cumprir muito mais do que um papel relevante na busca pelo desenvolvimento. Antes, pela própria natureza da força que o legitima, detém a capacidade essencial para constituir-se como articulador e promotor desse processo. Essa seção inicia-se com um trecho da publicação 2010 da série Brasil em Desenvolvimento coordenada por Cardoso Jr, e publicada pelo IPEA.

... ao Estado cabe não apenas fazer as coisas que já faz de modo melhor e mais eficiente – ainda que se reconheça ser isto nada trivial e em si mesmo meritório; a ele cabe – como ficou demonstrado em outros momentos históricos – a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país, algo que se justificaria quase que exclusivamente frente ao histórico e à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças – em várias de suas dimensões – que ainda marcam a nação brasileira. (CARDOSO JR., 2010, p IX)

Para cumprir a missão exposta no texto supracitado, o Estado brasileiro precisa lançar mão de instrumentos adequados, principalmente pelo que expõe Brandão no trecho seguinte:

Ainda mais que, a crescente internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos do capital mundializado, de um modo geral, debilita os centros nacionais de decisão e comando sobre os destinos de qualquer espaço nacional. No caso específico de países continentais, desiguais e com marcantes heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais, regionais), como o Brasil, esta situação se revela ainda mais dramática, ensejando um processo de agudização das marcas

do subdesenvolvimento desigual, excludente e segregador. (BRANDÃO, 2008, p.40)

O planejamento e políticas públicas são, sem dúvida, ferramentas estratégicas na atuação estatal para contrapor essa tendência. À ação estatal organizada, com vistas à obtenção de resultados específicos, denomina-se políticas públicas. É através desse conjunto de diretrizes e ações coordenadas que um Estado torna-se capaz de conduzir uma nação, induzindo os diversos atores sociais à consolidação de uma estratégia de desenvolvimento. Nesse sentido, políticas públicas são veículos pelos quais os objetivos estratégicos de um país são perseguidos. O planejamento, por sua vez, deveria diagnosticar e organizar as prioridades estratégicas proporcionando interação entre as mesmas, atribuindo responsabilidades e definindo meios para a execução das políticas que daí emanam.

O Brasil carrega longa tradição de planejamento. Desde a década de 1930 o planejamento econômico é adotado no País. Os “planos” sempre estiveram presentes nos períodos de expansão e, com certeza, fazem parte da história política e econômica brasileira. Os planos mudaram de perfil ao longo do tempo e podem ser classificados em quatro gerações, de acordo com Abreu (2008):

- Planos de criação de infraestrutura econômica social: Plano Especial (1939-1944), Plano de Obras e Equipamentos - (1944-1948), Plano SALTE (1950-1954), Plano de Metas (1956-1960);
- Planos Nacionais de fomento ao rápido crescimento econômico: PAEG (1964-1966), Plano Decenal (1967-1976), Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), Metas e Bases (1970-1972), I PND (1972-1974), II PND (1975-1979), III PND (1980-1985);
- Planos de estabilização macroeconômica: do plano Cruzado ao REAL;
- Planos Plurianuais – PPA: Constituição de 1988, PPA 1996-1999, PPA 2000-2003, PPA 2004-2007, 2008-2011.

Na década de 1980 o planejamento governamental de cunho estratégico arrefeceu-se. Isso mediante um contexto de crescente desmantelamento do Estado, fortemente afetado pelo esgotamento da fonte de financiamento até então utilizada e pela instabilidade econômica cada vez mais latente.

1.2.1 Planejamento Governamental Pós-Constituição de 1988

A constituição de 1988 instaurou um novo sistema de planejamento público que, a despeito das críticas que suscitou, representa uma inovação. Ancorado no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o novo modelo atrela o planejamento ao orçamento. Modelo tem também como instrumento a Lei de Orçamentos Anuais (LOA), que deve ser orientada pela LDO.

O PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. A tríade PPA/LDO/LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento. A formulação desse sistema foi vista pelo constituinte como aperfeiçoamento da estrutura orçamentária do País. O relatório que acompanhou o anteprojeto da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira registra “uma estrutura orçamentária rigorosamente filiada ao planejamento de curto, médio e longo prazo, dentro dos quais sejam balizadas as prioridades nacionais e regionais e definida a periodicidade para a execução dos planos.” (PARES E VALLE, 2006, p.231)

Dentro da nova estrutura de planejamento proposta, o plano torna-se peça chave, como exposto a seguir:

O plano, nesse contexto, emerge como instrumento de duplo propósito. De um lado, orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual, ações que, portanto, devem ir além da programação prevista no orçamento anual. Essa é a razão de ser do planejamento de médio e longo prazo e que se torna consistente quando associado ao orçamento, figura central do gasto e do planejamento de curto prazo da ação de governo. De outro, cumpre a finalidade de apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento permita-lhe incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes. As decisões alocativas passam a contar com um instrumento novo e habilitado a uma arbitragem também fiscal intertemporal entre os ganhos no presente e os custos futuros, ou vice-versa. (PARES E VALLE, 2006, p.231)

Considerando a forma de planejamento utilizada até então, desvinculada da disciplina fiscal, a constituição de 1988 representa um grande avanço ao associar planejamento ao orçamento. Esse mesmo aspecto, todavia, é apontado como um dificultador mediante as distorções existentes entre o orçamento planejado e o executado, comprometendo, em certo grau, os propósitos que levaram à vinculação dos dois. Ainda

assim, o modelo está entre o que há de mais avançando em programação de gastos, segundo Pares e Valle (2006).

O modelo atual de planejamento público do Brasil tem no programa o elo entre o plano e o orçamento. A lei Nº 11.653, de 7 abril de 2008, que dispõe sobre o PPA 2008-2011, conceitua programa no âmbito do plano plurianual:

“Art. 4o Para efeito desta Lei, entende -se por:

I - Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como:

- a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores;
- b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo;” (LEI Nº11.653, 07-04-2008)

Além de unidade de integração, o programa também desempenha a função de unidade de resultados. O programa passa a representar demanda requerida pela sociedade e não simplesmente ferramenta de classificação de gasto. Quando associado às formas tradicionais de organização administrativa, o programa, segundo Pares e Valle (2006), possibilita a modernização do Estado na direção de uma gestão matricial simultaneamente por resultados e por função e missão.

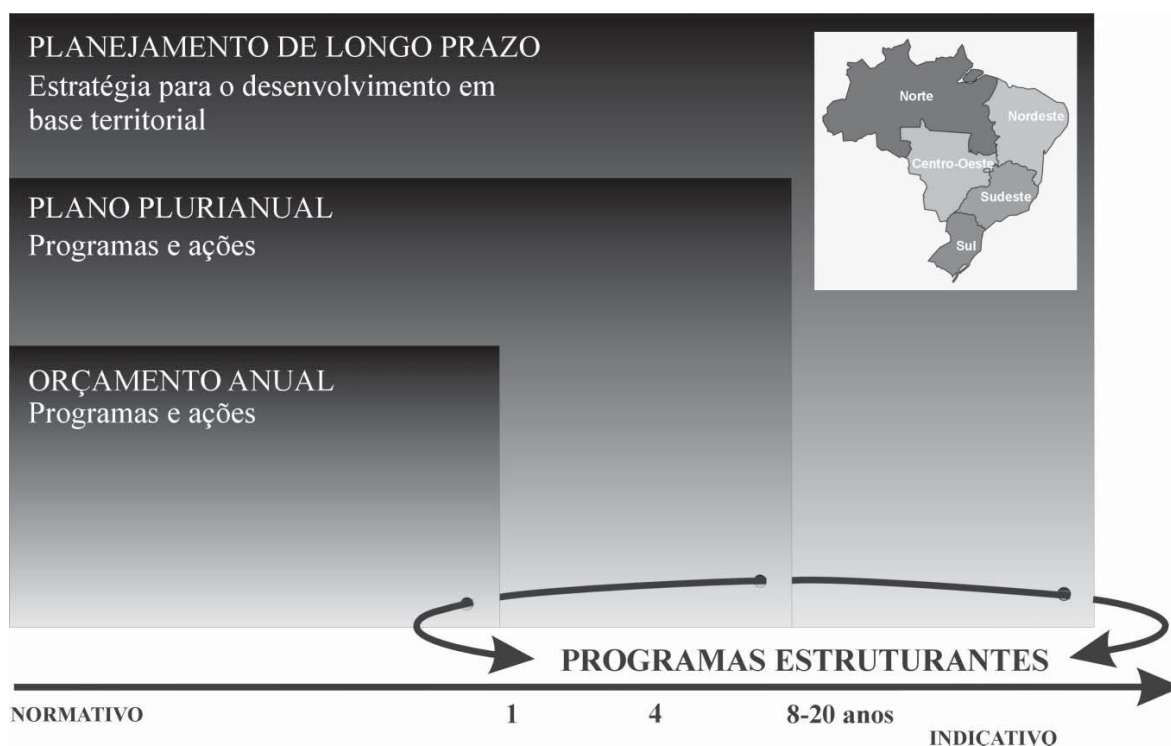
O programa, a partir de 2000, torna-se um instrumento de organização da ação governamental voltado para o enfrentamento de um problema ou o atendimento de demandas da sociedade, articulando um conjunto de ações consistentes, bens e serviços, com vistas ao alcance de objetivos na sociedade, claros e mensuráveis. A natureza estratégica que migra do plano para o orçamento e orienta as decisões alocativas, do médio para o curto prazo, faz-se por meio de metas transparentes e de indicadores que sinalizam as mudanças na sociedade. (PARES E VALLE, 2006, p. 243)

A figura do gerente de programa é peça-chave no movimento de integração entre programa e organizações iniciado no PPA 2004-2007, pois ao colocar como gerente de programa um gestor público de um ministério, por exemplo, o gestor será levando a ampliar seu compromisso para além do gasto, sendo responsável também pelos resultados associados ao dispêndio.

1.2.2- Planejamento Governamental em Base Territorial

São os programas e projetos estruturantes de um projeto de desenvolvimento sustentável que dão sentido estratégico às decisões alocativas e de políticas públicas do presente (PARES e VALLE, 2006, p. 245). A figura a seguir expressa como os programas e ações deveriam articular com a estratégia para o desenvolvimento, numa perspectiva temporal.

Ilustração 1- Horizonte Temporal do Planejamento Público no Brasil



Na estrutura retratada na figura, adotada como padrão no PPA 2000-2003, o planejamento de longo prazo deveria, necessariamente, ser construído e base territorial. O instrumento PPA foi constitucionalmente instituído de maneira tal que não desconsidere a peculiaridade da distribuição regional brasileira. Essa preocupação é evidente, pois o PPA deve estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal.

O planejamento em base territorial encara o desafio de produzir desenvolvimento via reorganização da dinâmica regional brasileira, utilizando a diversidade regional em prol do crescimento.

O território permite definir, efetivamente, o conjunto de iniciativas que possa levar o país ao desenvolvimento sustentável, à medida que, nas

escolhas, seja considerado o meio natural, que arbitra o limite e as oportunidades para o crescimento econômico. Do mesmo modo, quando o diagnóstico das políticas públicas parte do território, ele permite um duplo ganho. O primeiro reside na possibilidade de otimização da oferta das políticas, pois elas passam a orientar-se para atender a uma demanda mais bem qualificada, que teve como partida as necessidades detectadas nas regiões, considerando suas especificidades. O segundo refere-se à combinação multissetorial ótima, em função de possível projeto de desenvolvimento local, e viabiliza um processo de priorização do gasto, redirecionando a oferta de bens e serviços públicos para as áreas ou para os públicos que mais necessitam deles, o que eleva o impacto da alocação de recursos. (PARES e VALLE, 2006, p.247)

A diversidade regional, bem como a desigualdade, são questões centrais na discussão de caminhos para o desenvolvimento. Diante da realidade territorial brasileira, essa centralidade torna-se inegável. Qualquer empenho rumo ao desenvolvimento que a subestime está sujeito a um sério risco de fracasso. Vale ressaltar que é preciso o estabelecimento de um ciclo de crescimento sustentado e capaz de desencadear os ajustes necessários para o alcance do desenvolvimento pleno, abrangente às dimensões social e regional, nos termos definidos no capítulo 1. A busca pelo desenvolvimento sem a devida atenção à questão regional pode incorrer na manutenção persistente, quando não num aprofundamento das disparidades existentes. Perroux afirma que:

O fato, rude mas verdadeiro, é o seguinte: o crescimento não aparece simultaneamente em toda parte. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou pólos de crescimento, com intensidades variáveis, expande-se por diversos canais e com efeitos finais variáveis sobre toda a economia. (PERROUX, 1977, p. 146)

Hirschman vai ainda mais longe:

...o processo de crescimento não ocorre ao mesmo tempo em toda parte e que, uma vez ocorrido, forças poderosas provocam uma concentração espacial do crescimento econômico, em torno dos pontos onde o processo se inicia. (HIRSCHMAN, 1977, p. 35)

Myrdal (1972) afirma que esse processo é cumulativo e, quando não controlado, promoverá desigualdades crescentes. O conceito de causação circular, descrito por Myrdal no mesmo trabalho, é fundamental na compreensão da tendência inerente ao crescimento quando não orientado por ação estatal pertinente:

O sistema não se move, espontaneamente, entre forças, na direção de um estado de equilíbrio, mas constantemente se afasta dessa posição. Em geral, uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas, antes, as que sustentam e conduzem o sistema, com mais intensidade, na mesma direção da mudança original. Em virtude da causação circular, o

processo social tende a tornar-se acumulativo e, muitas vezes, a aumentar, aceleradamente, sua velocidade. (MYRDAL, 1972, p. 34)

A formação de pólos de crescimento é, segundo Hirschman (1977), inevitável e até necessária na busca do crescimento. Sendo assim, o crescimento é necessariamente desequilibrado. Porém, a distribuição dos pólos de crescimento no território é crucial para delimitar o alcance do transbordamento produzido pelo pólo.

Ao analisarmos o processo de crescimento desequilibrado, podemos, sempre mostrar que um progresso ocorrido em um ponto provoca pressões, tensões e coerções ao crescimento de outros pontos. Porém, se todos estes pontos pertencerem à mesma área privilegiada de crescimento, as forças que provocam a transmissão do crescimento, seja de um país, de uma região, ou de um grupo de pessoas para outro, serão peculiarmente fracas. (HIRSCHMAN, 1977, p. 36)

Hirschman (1977) destaca alguns aspectos interessantes da alocação regional de investimentos públicos em países subdesenvolvidos. Segundo o autor existem três padrões principais de distribuição: dispersão, concentração em áreas de crescimento espontâneo e tentativas de promoção do desenvolvimento de áreas atrasadas. No padrão de dispersão os investimentos são fracionados pelo território. É natural que ocorra o crescimento espontâneo em algumas regiões, trazendo consigo deficiências de infraestrutura que requeiram a concentração do investimento nessas áreas, o que configura um segundo padrão de distribuição. No terceiro padrão ocorrem tentativas de promoção do desenvolvimento de áreas atrasadas, e é fruto de demandas sociais que não podem ser ignoradas no longo prazo.

Segundo Hirschman, a tendência à dispersão observada nos países subdesenvolvidos é justificada pela melhor aceitação popular de uma prática que pressupõe mudança. Um dos perigos da dispersão é reduzir sua efetividade ao repartir fundos de investimentos em uma grande quantidade de projetos pequenos, o que prejudicaria a execução de projetos de grande vulto, imprescindíveis para o desenvolvimento econômico de determinadas regiões. (HIRSCHMAN, 1977).

Em países de dimensão continental como o Brasil e que, apesar do subdesenvolvimento a superar, possuem um dos maiores PIB mundiais, o risco apresentado por Hirschman perde relevância.

No trecho seguinte Hirschman sintetiza a responsabilidade atribuída ao investimento público na promoção do crescimento regionalmente equilibrado.

Embora alguns investimentos em utilidades públicas possam ser indispensáveis, é tarefa essencial dotar o Sul [regiões atrasadas] de algumas atividades econômicas, próprias, continuadas e ativamente indutoras, na indústria, na agricultura ou em serviços. Por essa razão, a construção de uma usina de aço em Oriente, na Colômbia, e a fundação de uma nova capital brasileira no interior do país, há muito tempo abandonado, provavelmente tornar-se-ão efetivas medidas governamentais de desenvolvimento, apesar dos erros iniciais, dificuldades e reveses. (HIRSCHMAN, 1977, p. 47)

Segundo GALVÃO (2007), o problema regional espelha e responde por boa parte dos obstáculos que se antepõem à superação do subdesenvolvimento brasileiro. Nesse sentido tornou-se imprescindível tratar a questão com a devida importância. Assim, dentre outros fatores, as desigualdades regionais assumem papel de destaque como entrave ao desenvolvimento de países como o Brasil.

O crescimento circunscrito a uma fração diminuta da população no Brasil tem sido a causa de uma sucessão de surtos localizados de evolução econômica e de uma incapacidade de sustentar uma trajetória robusta de desenvolvimento.

As desigualdades regionais estão à vista de todos. Constituem a expressão de uma anomalia do sistema, cuja dinâmica tende recorrentemente a alimentar. E tendem a frustrar, sistematicamente, boas oportunidades de desenvolvimento que se observam na diversa e rica realidade regional brasileira. (GALVÃO, 2007, p. 336)

Galvão sintetiza a questão:

O problema do desenvolvimento regional, tradicionalmente, passa a ser, assim, o de como instilar dinâmica de desenvolvimento às diversas regiões e o de regular essa evolução em favor de um equilíbrio sensato entre as diversas regiões e o de regular essa evolução em favor de um equilíbrio sensato entre as diversas frações territoriais do país. (GALVÃO, 2007, p. 337)

É interessante observar que a conclusão de estudiosos da dinâmica regional brasileira é coerente com o que é proposto constitucionalmente para o PPA. Apesar da constituição que implanta o PPA datar de 1988, apenas no PPA 1996-1999 introduz-se um referencial indicativo de metas de longo prazo, definidas a partir de um planejamento territorial.

Criaram-se, pela primeira vez, unidades de planejamento territorial que pudessem integrar as políticas públicas em torno de um projeto de desenvolvimento regional, denominadas de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. A consequência mais visível desse

processo, embora incipiente, foi a implementação do programa Brasil em Ação, constituído por uma carteira de 42 projetos nas áreas de infraestrutura e social, baseados, em grande parte, nessa primeira experiência de planejamento de longo prazo e em base territorial pós-Constituição de 1988. (PARES e VALLE, 2006, p. 245)

Apesar do mérito da inserção da base territorial, há que se considerar as limitações que acompanharam esse processo.

Faltou na promissora experiência dos “Eixos”, uma visão de política regional, para além do diagnóstico espacial do desenvolvimento brasileiro e da mera espacialização das iniciativas governamentais - em curso ou “em carteira” – existentes (GALVÃO, 2005, p. 01).

No PPA 2000-2003 foi realizada uma segunda versão, mais ampla, do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Esse estudo produziu lições que impactaram o planejamento de longo prazo e em base territorial do setor público federal. O maior desses impactos foi, sem dúvida, a criação em 2005 da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Ainda assim, o estudo dos “Eixos” é marcado por negligências.

A PNDR é uma política nacional que abrange todo o território nacional e que tem como principal objetivo a redução das desigualdades regionais e o apoio ao desenvolvimento das regiões brasileiras através da exploração das potencialidades presentes na ampla diversidade territorial brasileira. É uma política interministerial que visa à articulação das ações federais com as dos demais entes da Federação (Galvão, 2007).

A existência de porções significativas do território nacional com baixos desenvolvimentos econômico e social segrega e condena grande número de brasileiros à vida de pobreza e exclusão. E torna o local de nascimento condição fundamental e intransponível na trajetória de vida das pessoas. Visando contribuir para que a expectativa de vida e o acesso a bens e serviços tornem-se mais homogêneos nas distintas regiões brasileiras, a PNDR tem o objetivo de ativar o potencial de desenvolvimento contido nas diversidades econômica, social, cultural e ambiental brasileira. Como estas se expressam, com clareza, no território, torna-se mais eficiente utilizá-lo como base de análise na construção de suas políticas. (CARDOSO JR. (org) , 2009, p. 377)

Para definição dos pontos foco da atuação da PNDR, as microrregiões brasileiras foram classificadas em quatro tipos:

- De alta renda: aquelas que possuem renda domiciliar média por habitante mais elevada comparativamente à média brasileira, independente da variação recente do PIB da região.
- Estagnadas: apresentam padrão de renda familiar médio, mas a variação recente do PIB é pouco significativa.
- Dinâmicas: apresentam padrão de renda familiar baixo, mas a variação recente do PIB é positiva e significativa.
- De baixa renda: apresentam padrão de renda familiar baixo e a variação recente do PIB é pouco significativa.

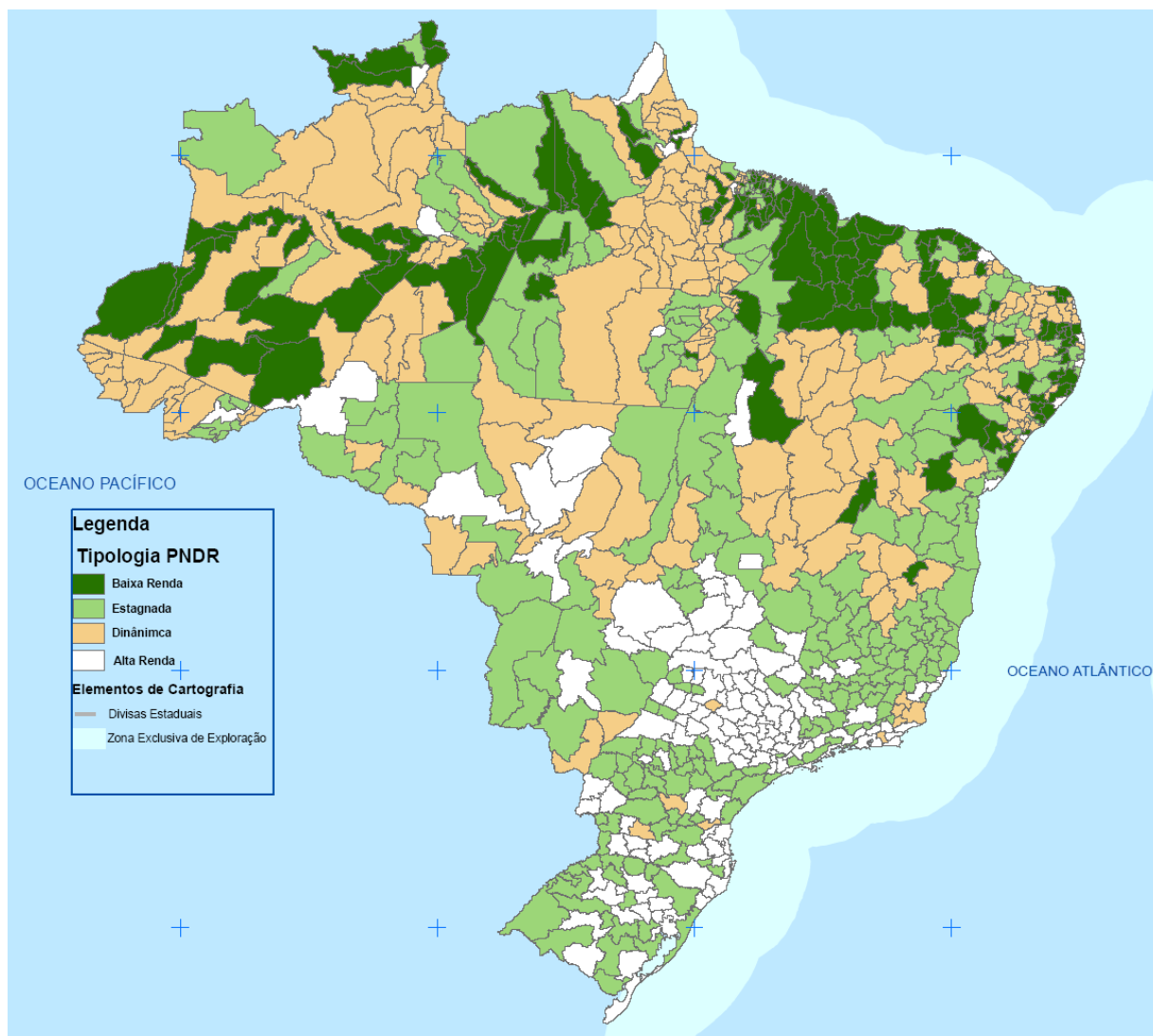
Ilustração 2 : Quadro Tipologia Sub-Regional da PNDR

Tipologia Sub-Regional		Rendimento/hab		
		Alto	Médio	Baixo
Variação do PIB/hab	Alta	Sub-regiões de ALTA RENDA	Sub-Regiões DINÂMICAS	
	Média		Sub-Regiões ESTAGNADAS	Sub-Regiões de BAIXA RENDA
	Baixa			

Fonte: COFECON

O quadro acima sintetiza bem como é feita a divisão das sub-regiões. No cartograma é possível verificar como essas sub-regiões se distribuem ao longo do território nacional.

Ilustração 3: Cartograma das sub-regiões na Tipologia da PNDR



Fonte: COFECON

A partir daí, foram definidas como áreas prioritárias de atuação, as microrregiões estagnadas, as de baixa renda e as dinâmicas, bem como o semiárido brasileiro, a faixa de fronteira, as mesorregiões diferenciadas e as regiões integradas de desenvolvimento (Rides) (CARDOSO JR. (org.), 2009).

Como fica evidente no mapa, praticamente todo o território das regiões Norte e Nordeste estão classificados como áreas de atuação prioritária da PNDR. No Centro-Oeste, Sul e Sudeste a situação é bastante diferente. As microrregiões prioritárias da PNDR ocorrem em menor número e mais dispersas, sendo que o Sul e o Centro-Oeste não apresentam nenhuma microrregião de baixa renda e o Sudeste apenas uma.

Considerando a distribuição supracitada, associada ao fato de que a PNDR indica que os aportes financeiros em projetos nas regiões de alta renda devem ser feitos com recursos próprios disponíveis na microrregião ou pelos respectivos governos estaduais, as políticas ou programas nacionais, alinhados à diretriz da PNDR, deveria levar em conta o direcionamento regional de investimentos proposto por ela.

Todavia, a despeito do grande avanço que a PNDR representa para a superação da desigualdade regional brasileira e, por consequência, para o desenvolvimento nacional, a política enfrentou e enfrenta grandes desafios para sua consolidação.

Pode-se afirmar que a PNDR conquistou reconhecimento no âmbito das políticas públicas federais como um conjunto potencial de critérios, estratégias e ações consistentes no que respeita à superação das desigualdades do país, embora não tenha sido dotada de recursos e instrumentos compatíveis com a dimensão efetiva de sua tarefa. (GALVÃO, 2007, p. 346)

A falta de articulação da PNDR com as demais políticas e programas de governo é um ponto delicado da implementação da política. Mesmo sendo constitucionalmente reconhecida a importância de se construir um plano nacional de desenvolvimento em bases territoriais, o Brasil enfrenta dificuldades óbvias em converter esse discurso em realidade.

Neste capítulo o desenvolvimento foi abordado a partir da recente perspectiva teórica do novo-desenvolvimentismo, formando o alicerce para a análise que se segue. O papel do planejamento governamental na formulação estratégica de projetos de desenvolvimento também foi referenciado, bem como sua interface com a dinâmica regional.

No capítulo 2 procura-se, com base no referencial teórico ora apresentado, analisar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Capítulo 2 – Estrutura e Natureza do PAC: Uma abordagem regionalizada

Esse capítulo será dedicado a aprofundar a compreensão acerca do Programa de Aceleração do Crescimento e de seus antecedentes, sua formulação e sua natureza. É válido ressaltar que o viés regionalizado dará o tom dessa análise em cada aspecto abordado.

2.5 Antecedentes

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nasce de um contexto construído ao longo de anos de história econômica. Retomar alguns fatos relevantes que marcaram os trinta anos que o antecedem é fundamental para uma compreensão mais ampla acerca do legado que o programa traz consigo, impedindo assim que se incorra no erro de minimizar o desafio que o precede.

O ponto de partida desta retomada histórica será o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (1975-1979). O II PND foi concebido e executado entre o primeiro choque do petróleo, em 1973, e o segundo, em 1979, acontecimentos estes que alteraram profundamente o cenário internacional da época. Criado durante o governo do general Ernesto Geisel, o II PND buscava superar o atraso do setor de meios de produção e aumentar a produção de alimentos e energia, além de manter as elevadas taxas de crescimento vivenciadas no período do “Milagre Econômico” (1969-1973), mesmo com o primeiro choque do petróleo.

O forte endividamento externo, forma de financiamento na qual se ancorou o II PND, associado à segunda crise do petróleo, responsável pela retração do crédito internacional, foram fatores decisivos para colocar o Brasil num cenário que culminariam em duas décadas sombrias do ponto de vista econômico.

A década de 80 do século passado é marcada pela alta inflação. Após o fracasso do II PND, pelo menos no que tange às metas de crescimento, o Brasil passa a travar uma longa e difícil batalha contra a inflação. A inflação elevada não é exclusividade desta década, mas a forma como ela se apresenta nos anos 80 é, sem dúvida, peculiar.

Diante da retração de crédito internacional fruto da crise de 1979 e de sua total indisponibilidade após a moratória mexicana em 1983, somado ao elevado nível da dívida

externa brasileira, a busca frenética pelo ajustamento das contas externas torna-se a única opção.

A busca pelo ajuste externo desenhou uma economia propícia para a elevação das margens de lucro dos oligopólios, mesmo em meio a recessão. O ajuste também ocasiona a substituição da moeda corrente pela moeda indexada (CARNEIRO, 2002).

A indexação da economia associada ao aumento de *markups* conforma num processo conhecido como estagflação, esse sim típico dos anos 80. A estagflação combina altas taxas de inflação com um baixo desempenho da economia.

Do ponto de vista das políticas públicas, a primeira metade da década é voltada para o ajustamento externo por meio da obtenção de superávits comerciais e sistemática desvalorização cambial (CARNEIRO, 2002).

Na segunda metade da década de 80, a questão inflacionária se agrava deslocando, assim, os esforços do governo para a estabilização da moeda. Apesar das várias tentativas, tudo o que se consegue é uma sucessão de fracassos. Crescimento econômico nessa situação de hiperinflação era impensável.

Na década de 90 o movimento de globalização comercial e financeira se consolida. Os chamados países em desenvolvimento não poderiam prosseguir ignorando essa realidade. Após a crise de liquidez, que se estendera por boa parte do decênio anterior, estavam disponíveis no mercado internacional os recursos necessários para os países que, como o Brasil, não dispunham de recursos internos suficientes. Contudo, para que esses países pudessem acessar esse crédito era imprescindível que se mostrassem dispostos a seguir recomendações de política econômica.

O Consenso de Washington veio estabelecer uma agenda a ser seguida pelos países que quisessem esse crédito. Essa agenda norteou, em grande parte, as políticas econômicas brasileiras dos anos 90 e sua influência se estende aos dias atuais.

Segundo Hermann (2004), o modelo de crescimento adotado pelo Brasil nos anos 90 combina três linhas de políticas: a) liberalização comercial e financeira; b) ajuste fiscal (incluindo privatizações); c) estabilização por âncora cambial. Para seus defensores, esse modelo seria capaz de restabelecer uma trajetória de crescimento. Essa mesma autora descreve o que ocorreu:

A complementação do modelo-1990 no Brasil, porém, não foi capaz de equacionar o *trade-off* crescimento-inflação como ocorreu em outros PED[países em desenvolvimento]. O processo inflacionário foi, de fato, debelado no período 1994-1998 mas ao custo de taxas de crescimento real do PIB decrescentes. (HERMANN, 2004, p.269)

A justificativa para que a estabilização não viesse acompanhada do crescimento está nas altas taxas de juros necessárias para manter a valorização do real. A adoção de uma política monetária fortemente restritiva, desde a implantação do plano Real até os primeiros anos da década atual, funcionou como um eficaz entrave ao crescimento.

A tabela abaixo mostra a discrepância no desempenho do PIB brasileiro nas décadas de 80 e 90, quando comparadas às décadas de 60 e 70.

Tabela 1 – Taxas médias anuais de crescimento do PIB

Taxas médias de crescimento (%)	
Período	PIB
Década de 60 (1961-1970)	6,17
Década de 70 (1971-1980)	8,63
Década de 80 (1981-1990)	1,57
Década de 90 (1991-2000)	2,64

Fonte: FGV e IBGE

As taxas de crescimento do PIB nos anos 80 e 90 não são medíocres somente quando comparadas com as médias brasileiras. No mesmo período países emergentes como a China e a Índia cresciam em média 8% e 6% respectivamente. (PRETTO NETO & SORONDO, 2007). Pretto Neto e Sorondo resumem muito bem o que foram os anos 80 e 90, no que tange a crescimento, para o Brasil:

Tratando-se do crescimento verificado na economia brasileira nos últimos tempos, constata-se que as décadas de 80 e 90 demonstraram-se incapazes de produzir taxas de crescimento similares às verificadas nos anos 70. A estagnação econômica manteve-se mesmo após a estabilização dos preços promovida pelo Governo em 1994, obtendo o Brasil um crescimento médio de 2% ao ano, no período 1980-2005, tendo assim o pior desempenho acumulado entre as economias da América do Sul. (PRETTO NETO & SORONDO, 2007)

Com estabilização alcançada com o plano Real, o crescimento era tido como consequência certa. Seria uma questão de tempo. Contudo, como vimos acima, mesmo nos primeiros da década passada a retomada do crescimento não aconteceu.

Em seus dois mandatos Fernando Henrique Cardoso manteve uma postura extremamente contencionista quanto aos investimentos públicos. Esperava-se que ao chegar ao poder o PT (Partido dos Trabalhadores) expandisse consideravelmente os gastos do governo. Entretanto, o medo da ruptura, prometida por anos a fio pelo PT, alterou os ânimos do mercado e ameaçou jogar por terra a estabilização alcançada a duras penas. Esse fato fez com que o governo Lula, em seu primeiro mandato, mantivesse e, em alguns aspectos, aprofundasse a política de arrocho. Giambiagi (2005) explica essa mudança:

O governo Lula assumiu em uma situação de certa forma paradoxal. Ao longo dos oito anos anteriores, Lula e o PT tinham tido uma postura crítica, acusando o governo FHC de estar “obcecado” pela estabilidade. (...) O PT preparou-se, então, para, uma vez no governo, e julgando que a batalha contra a estabilidade estaria vencida, dar início imediatamente à tão almejada fase de crescimento da economia e de superação da crise externa. Ao chegar ao momento de assumir o poder, porém, a situação não poderia ser mais diferente do que se imaginava no início da campanha eleitoral de 2002. (...) Ao se encerrar 2002, a inflação era de 13%. (...) Ao longo de 2003, a ortodoxia fiscal e monetária abraçada pelo novo governo gerou resultados positivos em termos de combate à inflação, ajudada naturalmente pela queda do câmbio no início de 2003, causado em parte pelo rigor da política monetária. (GIAMBIAGI, 2005)

O posicionamento ortodoxo adotado por Lula em seu primeiro mandato contornou a crise de 2002, mas, como nos anos anteriores, o crescimento não veio.

Após um quarto de século numa espera inerte, torna-se inadiável uma atitude concreta do Estado no sentido de destravar a economia e impulsionar o crescimento. Já estava claro que os mecanismos de mercado eram insuficientes para garantir uma trajetória positiva e sustentável de crescimento. É nesse contexto que o PAC surge como âncora do segundo mandato do governo Lula.

É válido olhar para o período descrito nas páginas anteriores também pela perspectiva regional. O trecho seguinte, escrito por Paulo Haddad, cumpre essa tarefa com precisão:

A distribuição espacial das atividades econômicas, nos dois ciclos de expansão da economia brasileira no pós-Guerra, permite definir uma periodização que mostra três diferentes momentos. O período de concentração econômica espacial, que ocorre de 1950 a 1975. O período de desconcentração econômica espacial, que vai da segunda metade dos anos 1970 até a primeira metade dos anos 1980 (1976-1986). E, finalmente, o período que vai de 1986 até o início do século XXI, de relativo equilíbrio na participação das economias regionais no Produto Interno, indicando o esgotamento ou a desaceleração do processo de desconcentração. Portanto, o Brasil está, atualmente, num ponto da Curva de Williamson em que o processo de desconcentração espacial do crescimento econômico nacional, iniciado nos anos 1970, tende a se estabilizar. (HADDAD, 2007, p. 301)

Assim, podemos dizer que as três décadas que antecedem o PAC correspondem ao período do fim da fase de concentração espacial, sendo que a primeira das três décadas é marcada por desconcentração espacial e o restante do período apresentou de relativa estagnação da distribuição espacial, ficando em aberto qual tendência a distribuição regional iria assumir, a partir de então, com a ocorrência de novos ciclos de expansão.

Como visto no capítulo 1, sem a devida coordenação dos investimentos, novos ciclos de expansão poderão incorrer em um novo período de reconcentração regional.

2.6 Estrutura do PAC

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado oficialmente em 22 de janeiro de 2007, dia do lançamento oficial. Sua elaboração iniciou tão logo o presidente Lula se reelegeu, três meses antes do lançamento. Como âncora do segundo mandato de Lula, o programa prometia “destravar” a economia brasileira permitindo taxas de crescimento do PIB da ordem de 5%. O PAC tem como macro-objetivos a promoção do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira.

2.2.1 A Estrutura do PAC em seu Lançamento

Existe uma farta documentação oficial expondo o programa. Com intuito de conferir clareza e objetividade a esse estudo, o documento escolhido para orientar a estrutura da apresentação foi “Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010” divulgado no site do Ministério do Planejamento em 22 de janeiro de 2007. Esta opção não exclui a utilização dos demais documentos para complementação de informações, apenas serve como guia para análise tópico a tópico.

Baseando-se nesse documento, as medidas do PAC estão organizadas em cinco blocos:

- 1) Investimento em infraestrutura.
- 2) Estímulo ao crédito e ao financiamento.
- 3) Melhora do ambiente de investimentos.

- 4) Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário.
- 5) Medidas fiscais de longo prazo.

O primeiro bloco de medidas, investimento em infra-estrutura, prevê investimentos da ordem de 503 bilhões de reais distribuídos nos setores de logística, energia e a chamada infraestrutura social e urbana (habitação e saneamento) da seguinte forma:

- Logística – R\$ 58,3 bilhões que equivalem a 11,6% do investimento total planejado. Serão alvos desse investimento as rodovias, ferrovias, hidrovias e ainda os portos e aeroportos.
- Energia – R\$ 274,8 bilhões que correspondem a 54,6% do investimento total planejado. Os gastos devem ocorrer em torno da geração e transmissão de energia elétrica; produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis.
- Infraestrutura social e urbana – R\$ 170,8 bilhões que correspondem a 34% do investimento total planejado e engloba o investimento em saneamento, habitação, metrô, trens urbanos e programas como o Luz para Todos e o Pró Água Nacional.

Espera-se, com o aumento do investimento, eliminar os principais gargalos da economia; reduzir custos e aumentar a produtividade das empresas; estimular o investimento privado e reduzir as desigualdades regionais.

As medidas que diretamente influenciam na efetivação desses investimentos serão apresentadas no bloco de medidas para melhora do ambiente de investimentos.

O estímulo ao crédito e ao financiamento, segundo bloco, é resultado do desenvolvimento do mercado de crédito e é essencial ao desenvolvimento econômico social. A expansão do crédito e do mercado de capitais já era um fato desde 2003 (BRASIL, 2007). O objetivo para os anos subsequentes era dar continuidade a esse processo, sobretudo no crédito habitacional e no crédito de longo prazo que é fundamental para a realização dos investimentos em infraestrutura.

As principais medidas associadas à esse bloco são: a redução da TJLP (taxa de juros de longo prazo) e a redução dos *spreads* do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (BRASIL, 2007), a concessão, pela União, de crédito à Caixa Econômica Federal para aplicação em saneamento e habitação; ampliação do limite

de crédito do setor público também para saneamento e habitação; criação do fundo de investimentos em infraestrutura com recursos do FGTS.

O terceiro bloco de medidas, que é destinado à melhora do ambiente de investimento, visa facilitar a concretização dos investimentos previstos em infraestrutura agilizando os projetos que envolvem questões ambientais, aperfeiçoando o marco regulatório e também o sistema de defesa da concorrência. Foram adotadas ainda medidas de incentivo ao investimento regional através, principalmente, da reabertura da SUDAM e da SUDENE, que já estavam previstas antes mesmo do PAC.

As medidas que focam a desoneração e o aperfeiçoamento do sistema tributário, quarto bloco, tem como principal objetivo incentivar o aumento do investimento privado, já que este responde pela maior parte do investimento no Brasil. O PAC também se propõe incentivar o desenvolvimento tecnológico e fortalecer as micro e pequenas empresas através desse bloco de medidas.

Nesse contexto, as novas medidas de desoneração tributária previstas são:

- Recuperação acelerada dos créditos de PIS e COFINS em edificações.
- Desoneração das obras de infraestrutura através da suspensão da cobrança de PIS e COFINS para novos projetos.
- Desoneração dos fundos de investimento em infraestrutura com a isenção de IRPF (imposto de renda da Pessoa Física)
- Programa de incentivo ao setor de TV Digital.
- Programa de incentivo ao setor de semicondutores. (isenção de IRPJ, IPI, PIS, COFINS e CIDE)
- Aumento do valor de isenção para microcomputadores.
- Desoneração da compra de perfis de aço.

As medidas de desoneração tributária já adotadas são:

- Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas.
- Reajuste da tabela do imposto de renda de Pessoa Física.
- Prorrogação da depreciação acelerada.

- Prorrogação cumulativa do PIS e COFINS na construção civil (BRASIL, 2007).

Para o aperfeiçoamento do sistema tributário, propôs-se o aumento do prazo de recolhimento das contribuições. Outras medidas são: a criação da Receita Federal do Brasil; a implementação do sistema público de escrituração digital e nota fiscal eletrônica e a reforma tributária.

O terceiro e quarto blocos de medidas são especialmente importantes devido a forma de financiamento pretendida pelo programa. Dos R\$ 503 bilhões que inicialmente estimava-se como necessário para o PAC, apenas R\$ 67,8 bilhões sairiam dos cofres do governo através do orçamento fiscal e da seguridade. Esse valor equivale a apenas 13,5% do total de investimentos previstos no PAC. O restante depende diretamente da disposição do setor privado em realizar os investimentos necessários.

Essa realidade coloca o sucesso do programa muito mais na capacidade do governo de estimular o investimento privado do que na efetivação do gasto público propriamente dito.

O quinto e último bloco; de medidas fiscais de longo prazo; está subdividido em 3 grupos, a saber:

1) Medidas de sustentabilidade fiscal:

- Controle da expansão das despesas de pessoal para cada um dos poderes da União.
- Políticas de longo prazo de valorização do salário mínimo

2) Medidas de aperfeiçoamento da Previdência Social:

- Melhora da gestão da Previdência Social e combate às fraudes.
- Fórum Nacional da Previdência Social.

3) Medidas de gestão pública:

- Agilização do processo licitatório.
- Aperfeiçoamento da governança corporativa das estatais.
- Extinção das empresas estatais federais em processo de liquidação, RFFSA e FRANAVE.

- Regulamentação da previdência complementar do servidor público federal.

O objetivo desse pacote de medidas é proporcionar sustentação do crescimento por intermédio de uma política fiscal coerente, mantendo as recentes conquistas sociais.

Mais que um plano de expansão do investimento, o PAC quer introduzir um novo conceito de investimento em infra-estrutura no Brasil. Um conceito que faz das obras de infra-estrutura um instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do País.

O PAC vai estimular, prioritariamente, a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar o crescimento nas áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com seus vizinhos e com o mundo. Seu objetivo é romper barreiras e superar limites.

Um programa dessa magnitude só é possível por meio de parcerias entre o setor público e o investidor privado, somadas a uma articulação constante entre os entes federativos (estados e municípios). (BRASIL, 2007)

2.2.2 A Repercussão Inicial do PAC

O lançamento do PAC foi marcado por opiniões controversas e questionamentos acerca da coerência entre seus instrumentos e objetivos. Apesar dos pretensiosos objetivos do programa, uma reportagem do jornal Valor (RITTNER, GALVÃO e ROMERO, 2007), publicada no mesmo dia do lançamento, afirmava que o PAC “nasce mais tímido e acanhado do que seus rascunhos iniciais”.

Como acima mencionado, o governo atribuiu ao plano o legado de destravar a economia e desencadear o tão aguardado “espetáculo do crescimento”.

Tenho forte esperança de que o PAC seja o início de um novo processo de mobilização coletiva que estimule uma mentalidade produtiva em todos os setores sociais e que ajude a fundamentar uma verdadeira cultura produtiva: a cultura do trabalho. Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva; (Folha Online, 2007(a))

Agora, o PAC vai injetar R\$ 503,9 bilhões de reais em investimentos públicos e privados na veia da economia. Ao final de seus quatro anos de execução, o Brasil será um outro País: mais desenvolvido, com mais oportunidades.” Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva; (Em Questão 09-04-2007)

O programa foi bem aceito pelo setor energético, alvo da maior parcela dos investimentos: “O programa introduziu uma nova agenda que não existia e que traz o Estado com um papel indutor de investimentos e não mais somente como definidor das regras para o setor privado.” Declarou o então Presidente da Petrobrás José Sérgio Gabrielli (COFECON, 31-01-2007)

Contudo, muitas críticas surgiram considerando o plano tímido e incompleto. Para o ministro das telecomunicações, Hélio Costa, o PAC ficou devendo à área de telecomunicações.

Não estou fazendo uma crítica ao presidente, estou fazendo uma crítica à equipe econômica, que não entendeu a importância das telecomunicações e das comunicações no Brasil nesse momento. Hélio Costa, (Folha Online, 23-01-2007)

A Confederação Nacional da Indústria (CNI) também considerou pouco arrojada as medidas do programa: “A indústria esperava medidas de maior alcance na área fiscal e na desoneração dos investimentos”, destacou o presidente da CNI (Confederação Nacional da Indústria), Armando Monteiro Neto (Folha Online, 2007 (b))

A Força Sindical também formalizou sua frustração com o PAC:

A direção da Força Sindical considera tímida e com pouca ousadia as ações do PAC [Programa de Aceleração do Crescimento]. Entendemos que iniciativas que visam o crescimento são importantes, mas é necessário que se somem a essas outras medidas e profundas reformas com reflexos a curto prazo. Presidente da Força, Paulo Pereira da Silva (Folha Online, 2007 (b))

No entanto, as críticas mais sólidas quanto ao programa estão relacionadas à baixa redução de impostos, a não redução dos gastos correntes do governo e a não inclusão no programa de políticas monetárias capazes de deslocar o investimento da esfera financeira para a esfera produtiva.

"A grande questão é que o plano não toca no maior entrave ao crescimento brasileiro, que é tamanho excessivo do setor público e a má qualidade dos gastos públicos. Ele poderá trazer um ligeiro impacto sobre o crescimento, mas muito pequeno e só será sentido a médio ou a longo prazo.", afirmou Ricardo Amorim, diretor de estratégias de investimentos para a América Latina do banco WestLB (BBC Brasil, 22-01-2007)

João Sicsú publicou um artigo sobre o tema:

O crescimento econômico, idealmente, deve ser impulsionado pelo conjunto de políticas macroeconômicas: fiscal, monetária e

cambial. Um crescimento impulsionado por essas políticas acionadas, de forma coordenada, aumenta a probabilidade de se tornar sustentável, duradouro. A política monetária deve se tornar compatível com o PAC. No entanto, as taxas de juros sugeridas no PAC são incompatíveis com o objetivo do crescimento porque: (i)-mantêm a atratividade dos ativos financeiros vis-à-vis o investimento produtivo; (ii)-não reduzem de forma significativa as despesas financeiras do governo Federal que devem financiar o investimento público e (iii)-podem gerar um clima de desânimo generalizado – uma taxa de juros de 10% ao ano somente seria alcançada em 2010!!! Se o país mantiver a taxa de básica de juros elevada manterá o modelo estagnacionista do *stop-and-go*, que tem sido muito mais *stop* do que *go*. (Sícsu,2007)

O fato de boa parte das medidas e projetos que conformam o PAC já existirem antes mesmo do lançamento do programa também abre margens para o questionamento sobre a profundidade das mudanças contempladas na proposta.

Com o PAC, então, o Brasil crescerá 4,5% em 2007 e, a partir daí, 5% nos próximos três anos.

A questão reside em se examinar se existem pré-requisitos para que isso aconteça, por um lado, e se as circunstâncias históricas, por outro, respaldam o objetivo buscado. Há hoje razoável consenso que o PAC essencialmente consiste na explicitação, sob uma gestão única, de um conjunto de projetos já anteriormente pensados e sem uma concepção estratégica integradora de seus investimentos. Além disso, a questão do financiamento do plano depende de decisões de investimentos privados, que o Governo não controla. Portanto, dos seus R\$ 500 bilhões previstos, sob a égide governamental encontram-se, diretamente, apenas algo próximo de R\$ 70 bilhões. Desse modo, a influência governamental sobre a dinâmica de crescimento do PIB é restrita.

Além disso, o PAC não se refere e nem tem instrumentos para resolver os dois grandes gargalos da economia no presente, representados pela taxa de juros e pela apreciação cambial, que têm desestimulado a indústria e impedido taxas fortes de investimento, estas sim, capazes de acelerar o crescimento. (MOREIRA, 2007)

Suely Salgueiro Chacon, então presidente do Conselho Regional de Economia do Ceará e coordenadora do curso de Economia da Universidade de Fortaleza escreveu no sítio da COFECON:

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, pode ser visto como um instrumento limitado para o alcance de taxas mais elevadas de crescimento econômico, e não como a solução para a mudança definitiva na qualidade do crescimento no Brasil.

Além disso, sabemos que boa parte das medidas anunciadas no âmbito do PAC, já haviam sido aprovadas antes, e já constavam do planejamento

governamental e do orçamento, enquanto outras dependem de aprovação no Congresso e de uma série de fatores conjunturais para serem implementadas. (CHACON, 2007)

Ao longo da execução do programa, algumas das opiniões apresentadas acima se fortaleceram, enquanto outras ruíram diante de alguns dos resultados obtidos. Essa análise, no entanto, não concentrará seus esforços na verificação dos sucessos e fracassos logrados pelo PAC. O objetivo aqui perseguido é ampliar a percepção sobre a forma como esses resultados afetaram a dinâmica regional tentando, minimamente, mensurar a extensão das possíveis alterações regionais iniciadas pelo plano. Em coerência com o objetivo, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), descrito na seção seguinte, será estudado dado sua significância dentro do PAC e seu potencial para cooperar na reorganização regional brasileira.

2.2.3- Programa Minha Casa Minha Vida: um carro-chefe para o PAC

Em 25 de março de 2009 o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi divulgado oficialmente, com a perspectiva de tornar-se um dos mais importantes projetos vinculados ao PAC. O início de sua operação, no entanto, ocorreu em 13 de abril de 2009.

O programa tem como objetivo construir 1 milhão de unidades habitacionais para famílias com renda de R\$0,00 até R\$4900,00, contribuindo assim, para a redução do déficit habitacional. A proposta é que isso ocorra através de uma ampla parceria entre União, estados, municípios, empreendedores, movimentos sociais e a Caixa Econômica Federal (CEF). O programa disponibiliza um esquema de subsídio, isenção de seguro, acesso a um fundo garantidor de custo bastante reduzido além de considerável redução de despesas cartorárias.

O programa possui uma versão normal e a versão entidades. A versão normal consiste no acesso ao crédito via Caixa mediante aprovação da instituição financeira, para financiamento de imóvel de livre escolha, desde que dentro dos parâmetros pré-estabelecidos. A versão entidades do programa, destinada exclusivamente a famílias com renda até R\$1365,00, prevê a associação entre as diversas esferas governamentais e movimentos sociais para construir unidades habitacionais a um custo baixíssimo e disponibilizar, via CEF, o pagamento por um período máximo de 10 anos e com prestações

de no mínimo R\$50,00 e no máximo 10% da renda familiar. Para essa parte do programa estão previstas a construção de quatrocentas mil novas habitações.

Para famílias com renda até R\$4900,00, a construção das unidades depende da iniciativa privada e o financiamento é feito via CEF por um período mínimo de 120 meses e máximo de 300 meses. Com o subsídios do governo, diferenciados por região e renda, em muitos casos não é necessário que o beneficiário disponibilize entrada para fazer a aquisição. Nessa versão, o comprometimento máximo da renda é de 30% e, através dessa modalidade espera-se que sejam construídas as seiscentas mil unidades restantes.

A meta do PMCMV foi baseada num estudo realizado pela fundação João Pinheiro para determinar o cenário do déficit habitacional brasileiro. No capítulo 3 a relação entre os resultados do estudo e o estabelecimento das metas será adequadamente tratada. A tabela abaixo expressa a meta do programa distribuída por unidade da federação:

Tabela 2 – Meta do PMCMV por UF e Região em Unidades Habitacionais

UF	Meta
AL	19679
SE	11301
BA	80744
RN	19224
PI	21837
MA	72756
PE	44706
PB	21306
CE	51644
Nordeste	343197
AC	3939
PA	50667
RR	2793
AM	22238
RO	8495
TO	10297
AP	4589
Norte	103018
GO	27613
MT	13390
MS	12244
DF	16538
Centro Oeste	69785
MG	88485
SP	183995
ES	16847
RJ	74657
Sudeste	363984
RS	51795
SC	24049
PR	44172
Sul	120016
Total	1000000

Fonte: CEF

No capítulo 3 uma análise detalhada dos resultados obtidos pelo PMCMV será apresentada, não só devido a sua importância no bloco de investimento em infraestrutura, no eixo de infraestrutura social e urbana, mas pela capacidade do plano de sintetizar, também, os impactos significativos sobre o estímulo ao crédito e financiamento.

A estrutura do PAC evidencia sua pretensão de enquadrar-se como política de desenvolvimento e explicita o peso atribuído ao crescimento econômico nesse processo. Os itens subsequentes tratarão de dar conta da distribuição regional dos investimentos previstos na estrutura supra-apresentada bem como reconhecer a natureza do PAC, para além do status de política de desenvolvimento, requerido por seus formuladores.

2.7 Visão regionalizada do PAC

O PAC é um plano do governo federal de abrangência nacional e prevê investimentos em todas as regiões do País. Nessa seção o programa será apresentado sob uma perspectiva regional, buscando mensurar regionalmente, os investimentos previstos e introduzir uma breve análise acerca do impacto dessa distribuição. No capítulo 3, o impacto regional será mais cuidadosamente estudado, aprofundando as percepções ora apresentadas.

Como visto na seção anterior, é no bloco de investimento em infraestrutura que se concentram o grande volume de investimentos do PAC. Esse bloco se subdivide em três eixos fundamentais: logístico, energético e social urbano. A tabela abaixo demonstra a distribuição espacial, em valores, dos investimentos exclusivos por estado previstos para o período 2007- 2010. Os investimentos pós-2010 e os investimentos interestaduais não foram considerados.

Tabela 3 – Valores de investimentos previstos no PAC por eixo e por UF

Estado	Investimentos – eixos			
	(em R\$ milhões)			
	Logística (a)	Energética (b)	Social urbana (c)	Total (a + b + c)
Acre	1007,2	0,0	849,2	1.856,40
Amapá	391,6	0,0	428,0	819,60
Amazonas	1710,1	5386,2	3262,3	10.358,60
Pará	2770,9	734,6	6442,4	9.947,90
Rondônia	527,8	12043,1	2086,6	14.657,50
Roraima	540,3	0,0	636,3	1.176,60
Tocantins	2561,3	1302,9	1798,1	5.662,30
Região Norte	9.509,20	19.466,80	15.502,90	44.478,90
Alagoas	540,8	802,9	2653,9	3.997,60
Bahia	4.416,70	12.776,70	13.829,00	31.022,40
Ceará	740,50	8.087,60	6.701,40	15.529,50
Maranhão	1113,3	1923,9	4419	7.456,20
Paraíba	1097,3	1681,9	2307,5	5.086,70
Pernambuco	6.383,30	8.055,80	7.066,80	21.505,90
Piauí	610,60	220,60	2.863,60	3.694,80
Rio Grande do Norte	973,4	5076,2	2727,3	8.776,90
Sergipe	412,1	3235,1	2993,8	6.641,00
Região Nordeste	16.288,00	41.860,70	45.562,30	103.711,00
Espírito Santo	490,50	22.872,80	4.057,70	27.421,00
Minas Gerais	8.506,10	7.046,20	21.037,10	36.589,40
Rio de Janeiro	9.695,80	74.491,90	23.319,40	107.507,10
São Paulo	6.681,40	34.927,30	80.924,00	122.532,70
Região Sudeste	25.373,80	139.338,20	129.338,20	294.050,20
Paraná	1.051,50	8.605,60	11.134,70	20.791,80
Rio Grande do Sul	3.641,10	8.556,40	15.099,50	27.297,00
Santa Catarina	5.240,70	2.834,70	6.995,80	15.071,20
Região Sul	9.933,30	19.996,70	33.230,00	63.160,00
Distrito Federal	297,60	0,00	6.434,40	6.732,00
Goiás	2.996,40	8.317,40	6.222,10	17.535,90
Mato Grosso	3.028,60	3.292,70	3.077,20	9.398,50
Mato Grosso do Sul	1632	3353,4	2338	7.323,40
Região Centro-Oeste	7.954,60	14.963,50	18.071,70	40.989,80
Brasil	69.058,90	235.625,90	241.705,10	546.389,90

Fonte : 10º balanço do PAC – Relatórios Estaduais

Apesar de apresentar potencial para tanto, o PAC não se caracteriza especificamente como um programa de desenvolvimento regional. Como evidenciam os números acima, o maior volume de investimentos está concentrado na região Sudeste. O ranking seguinte

ressalta esse viés, expondo ainda, a debilidade de investimentos na região Norte, a única a não apresentar nenhum Estado na relação dos 10 maiores investimentos, contrapondo-se ao Sudeste, única região que tem todos os Estados listados abaixo.

Tabela 4 – Ranking - UFs com maior investimento previsto em milhares de R\$.

Investimento por Estado - 10 maiores		
1º	São Paulo	122.532,70
2º	Rio de Janeiro	107.507,10
3º	Minas Gerais	36.589,40
4º	Bahia	31.022,40
5º	Espírito Santo	27.421,00
6º	Rio Grande do Sul	27.297,00
7º	Pernambuco	21.505,90
8º	Paraná	20.791,80
9º	Goiás	17.535,90
10º	Ceará	15.529,50

Fonte: 10º balanço do PAC - Estaduais

No capítulo 13 de “Brasil em desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas”, (CARDOSO JR. (org), 2009), um aspecto interessante acerca da relação entre o PAC e desenvolvimento regional é abordado. A publicação retoma o fato de que o governo federal adotou em 2005 a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), como o principal instrumento de combate às desigualdades regionais no país. Ao comparar o direcionamento dos investimentos do PAC com as diretrizes da PNDR, conclui-se:

Comparando os valores dos investimentos previstos pelo PAC em cada estado, não é possível perceber a estreita relação com as premissas da PNDR. Entre estas, conforme explicitado na seção 3 deste capítulo, uma estabelece que os recursos do governo federal devem ser alocados prioritariamente nas microrregiões estagnadas, dinâmicas e de baixa renda, restando às microrregiões de alta renda contar com recursos financeiros para execução de projetos de desenvolvimento provenientes da iniciativa privada e dos governos estaduais e municipais e, apenas subsidiariamente, de aportes do governo federal.

Entretanto, os aportes previstos pelo PAC em cada estado (...) não apresentam correlação com a distribuição das microrregiões consideradas prioritárias pela PNDR, quais sejam as estagnadas, as dinâmicas e as de baixa renda.

Obviamente, as obras do PAC auxiliarão no desenvolvimento regional nas localidades onde forem executadas, mas, em razão das evidências, o PAC não é caracteristicamente programa de desenvolvimento regional.

O valor dos investimentos previstos pelo PAC nos estados do Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP), por exemplo, são muito superiores aos valores investidos em todos os demais estados brasileiros. (CARDOSO JR. (org.), 2009, p 387).

O descuido do PAC com a questão regional também é abordada no trecho seguinte, publicado na revista Pesquisa e Planejamento Econômico, do IPEA.

Embora os projetos incluídos no PAC, principalmente os de infraestrutura de transportes e logística, desejem também promover maior integração territorial e contribuir para a diminuição da desigualdade regional, não parece haver um objetivo claro nesse sentido. Programas que focam o crescimento econômico, como o PAC, tendem a não se preocupar diretamente com as disparidades regionais, tanto na sua formulação quanto nos seus impactos. (DOMINGUES, MAGALHÃES e FARIA, 2009)

A visão do comitê gestor do PAC parece pensar diferente. No 11º Balanço, o balanço final do PAC o parecer sobre a desigualdade regional no escopo do programa é o seguinte:

“A distribuição dos empreendimentos concluídos do PAC por todas as regiões brasileiras confirma um dos objetivos originais do Programa, de promover a descentralização dos investimentos, combatendo as desigualdades regionais.” (BRASIL, 2010, p. 34)

Todavia, não se pode assumir que o simples fato do PAC possuir investimentos por todo o território seja o suficiente para combater o complexo problema das desigualdades regionais.

O PAC não aborda a questão da dimensão territorial do desenvolvimento e é nesse sentido que Vainer (2007c) afirma que “o silêncio sobre o território no PAC não é casual”. Para o autor, o território é visto no programa como mero “local de investimentos”, o que, em última instância, condena o espaço nacional a uma tendência inexorável à fragmentação.(...)No PAC,” reduzir as desigualdades regionais” através das ações do programa limita-se meramente a prever investimentos em todas as regiões do país. (LEITÃO, 2009, p 223-224)

Por ser um programa teoricamente focado em desenvolvimento sustentado e não apenas em crescimento, mesmo não sendo um plano de desenvolvimento regional, é razoável esperar que, ao considerar a dimensão das disparidades regionais brasileiras e seus impactos sobre o almejado desenvolvimento, a proposta seja munida de instrumentos capazes não apenas de atenuar os efeitos perversos, do ponto de vista regional, que o crescimento tende a causar, como também maximizar as potencialidades para a

distribuição regional que o crescimento orientado é capaz de promover. Essa expectativa se reforça à medida que, pelo menos em tese, o programa aceita essa responsabilidade.

2.4 Natureza do PAC

Considerando a centralidade do investimento e do papel do Estado, oportunamente discutida no capítulo 1, cabe destacar alguns aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento. O PAC reconhece o papel do investimento para a retomada do crescimento e, em conformidade com o pensamento keynesiano, apoia-se no investimento tanto público quanto privado, reconhecendo a insuficiência do mercado para garantir a realização desses investimentos. Contudo, a responsabilidade atribuída ao Estado no PAC se aproxima muito mais do ideal novo-desenvolvimentista do que da visão keynesiana, puramente. O PAC não propõe o investimento público em setores produtivos - tendência abandonada desde os anos 90 com as privatizações – nem gastos com a única finalidade de gerar emprego e consumo. Assim, o novo-desenvolvimentismo confirma-se como a vertente teórica mais coerente com o PAC.

João Sicsú (2007) descreve muito bem como o PAC representa uma conversão no papel do Estado no sentido de assumir a responsabilidade pela coordenação do crescimento:

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) representa uma mudança de concepção do Governo Lula: é uma nova forma de pensar a relação entre duas instituições essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade: o Estado e o mercado. Tais instituições devem interagir através de ações de governo para estimular o crescimento econômico e promover justiça e segurança social. (...) Através do PAC, o governo tenta retomar o controle da nau Brasil, que estava à deriva. (SICSÚ, 2007, p. 1)

“O PAC representa um aumento da intervenção do Estado na economia, principalmente por meio da elevação do investimento público e privado na busca pelo crescimento” (PAULA, 2008).

Licha e Santichio (2007) resumem de que forma o governo enxerga o PAC.

Na visão do Ministério da Fazenda, o PAC permite organizar a ação do poder público na política de investimentos, pois aumenta a eficácia do investimento público, melhora a sinalização para o setor privado investir,

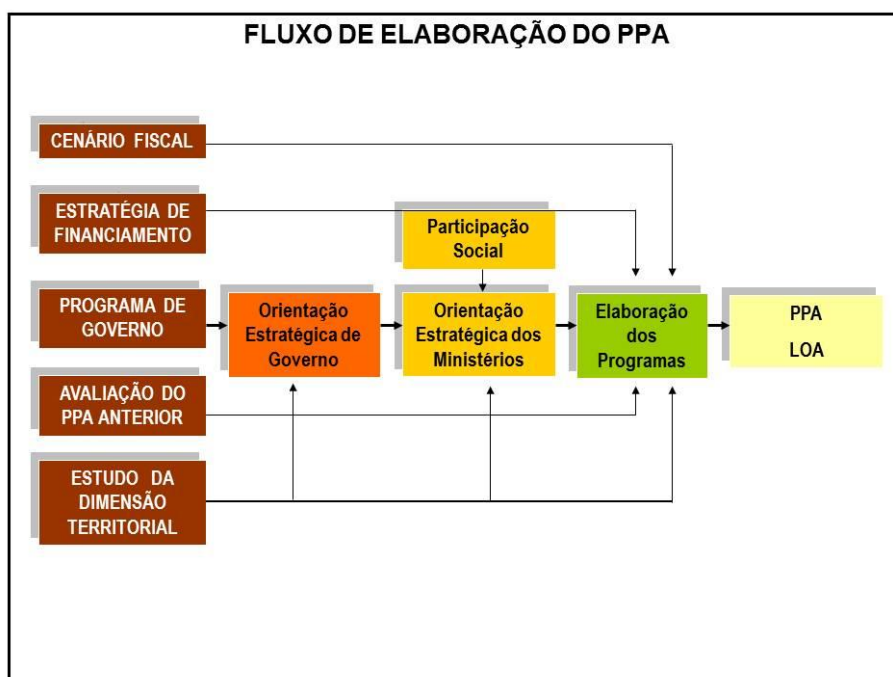
além de conceder alguns incentivos concretos ao investimento. (LICHA e SANTICHIO, 2007, p. 1).

Nesse sentido, o PAC representa uma nova forma de relacionamento do Estado com o mercado e também uma estratégia de conciliação do crescimento econômico com a latente necessidade de reestruturação social e regional. Resta saber, no entanto, se o programa é dotado das ferramentas necessárias para dar conta dessa tarefa e a resposta para isso passa, necessariamente, pela compreensão de sua natureza.

Considerando a estrutura de planejamento público adotada no Brasil e apresentada no capítulo 1, torna-se relevante analisar os planos plurianuais com os quais o programa interage, a saber, o PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011.

Para compreender a natureza do PAC, dentro dessa estrutura, é necessário ampliar o entendimento acerca de como os instrumentos atuais de planejamento, em especial o PPA e os programas, são constituídos. O fluxo de elaboração do PPA, apresentado a seguir, será o ponto de partida para essa análise.

Ilustração 4 – Fluxo de Elaboração do PPA



Fonte: Ministério do Planejamento

Dentro do fluxo apresentado, a figura do programa aparece em dois momentos. O primeiro deles é no momento inicial, sob a forma de programa de governo. O programa de governo é o conjunto de propostas defendidas por uma base política, quando da eleição, e

deve abranger de maneira generalizada todas as áreas competentes à esfera federal, sejam elas matérias orçamentárias ou não orçamentárias. O programa de governo expressa a “visão de mundo” da base governista e fornece as direções e limites para a elaboração da orientação estratégica do governo (OEG). É válido ressaltar que a OEG deveria sofrer influência do programa de governo e do estudo da dimensão territorial, determinado constitucionalmente.

Considerando a abrangência do que vem a ser um programa de governo, o PAC não pode ser assim classificado. Apesar de sua magnitude, o Programa de Aceleração do Crescimento não contempla matérias fundamentais para um programa de governo, como saúde, educação e segurança nacional, por exemplo.

Num segundo momento, o programa volta ao fluxo só que dessa vez mais com um recorte mais específico. Após a definição da OEG, já exposta à participação social, a elaboração de programas vem operacionalizar a proposta da OEG, conciliando o orçamento, planejamento e gestão.

No manual de elaboração de programas do PPA 2004-2007 programa é conceituado da seguinte maneira:

O programa é o instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema. Articula um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não-orçamentárias), necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, como também aproveitar as oportunidades existentes. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003)

Dentro desse conceito mais amplo, os programas no âmbito do PPA 2004-2007 são assim classificados:

- Programa Finalístico – programa do qual resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade.
- Programa de Serviços ao Estado – programa do qual resultam bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para este fim específico.
- Programa de Gestão de Políticas Públicas – programa destinado ao planejamento e à formulação de políticas setoriais, à coordenação, avaliação e controle dos demais programas sob a responsabilidade de determinado órgão. Haverá um programa de Gestão de Políticas Públicas em cada Ministério.
- Programa de Apoio Administrativo – programa que contempla as despesas de natureza tipicamente administrativa, as quais, embora contribuam para a

consecução dos objetivos dos outros programas, neles não foram passíveis de apropriação.

Ao contrastar a tipologia apresentada com o PAC fica evidente que não há nenhum tipo no qual o Programa de Aceleração do Crescimento possa ser enquadrado. O argumento para tanto é explicado a seguir.

O PAC não pode ser encarado como um programa finalístico, pois apesar de visar a entrega de bens e serviços diretamente à sociedade, ele não se resume a isso à medida que prevê medidas de reordenamento fiscal, aperfeiçoamento de gestão e controle de uma série de programas agregados à sua estrutura. Justamente por conter parcialmente características de um programa finalístico, o PAC também não pode ser considerado um programa de serviços ao Estado. O programa de gestão de políticas públicas é a tipologia que mais se aproxima do conceito do PAC, não fosse pelo fato de que é claramente determinado que haveria um programa dessa natureza por ministério e que ele seria responsável por gerir os demais programas do órgão. O PAC é um programa de amplitude interministerial, sob a responsabilidade da Casa Civil. Obviamente, o PAC também não se encaixa num programa de apoio administrativo.

Seguindo o mesmo raciocínio, a definição e classificação de programa adotadas no PPA 2008-2011 e apresentada no item 1.2 deste trabalho, também é incompatível com o PAC.

Pelo exposto, fica incoerente determinar a natureza do PAC sob a tutela do PPA uma vez que ele não se encaixa no fluxo de construção do mesmo. A situação torna-se ainda mais confusa com o declarado no manual de elaboração do PPA 2004-2007, vigente quando do lançamento do programa:

A denominação de programa, no âmbito da Administração Pública federal, como instrumento de organização das ações do Governo, está restrita aos programas integrantes do Plano Plurianual. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2003, p. 7).

A determinação acima citada foi estabelecida no Decreto nº4.052 de dezembro de 2001 e foi reafirmada no manual.

Todavia, nem tudo na relação entre o PAC e o PPA 2004-2007, também chamado de Brasil para Todos, é incoerência. O PPA Brasil para todos é estruturado a partir de 30 desafios agrupados em três megaobjetivos, a saber:

1. Inclusão social e redução das desigualdades sociais;

2. Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais;
3. Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia;

Os macro-objetivos do PAC; promoção do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira; são compatíveis e em certo grau, até próximos da proposta do PPA. Esse fato, entretanto, não parece ser o bastante para compatibilizar PPA 2004-2007 e PAC. É inevitável pensar que o PAC extrapola de maneira nada convencional o Brasil para todos.

O que ocorre quando da elaboração do PPA 2008-2011 torna tudo ainda mais interessante. O programa que nasce meio que à margem do PPA anterior, torna-se o carro chefe do atual PPA, conforme trecho extraído do Manual de elaboração do PPA 2008-2011.

O PAC, lançado em janeiro de 2007 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tem como objetivo acelerar o ritmo de expansão da atividade econômica, a partir do aumento da taxa de investimento da economia brasileira. Nesse sentido, as ações e metas do PAC foram organizadas em um amplo conjunto de investimentos em infra-estrutura e em medidas de incentivo ao investimento privado. Essas e outras ações prioritárias selecionadas pela Presidência da República serão o eixo estruturante do Projeto de Lei do PPA 2008-2011 a ser encaminhado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2007.

Cabe ainda ressaltar que o PPA refere-se ao conjunto da ação governamental, conforme estabelecido no art. 165 da Constituição, sendo mais abrangente, portanto, que o Programa de Aceleração do Crescimento. Nesse contexto, o processo de elaboração do PPA 2008-2011 deverá explorar as possibilidades de integração das iniciativas desse programa com as demais políticas do Governo Federal. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2007, p. 10)

Da ótica do PPA 2008-2011, o PAC parece ser um fragmento do programa de governo que, valendo-se da ausência de transição nas eleições de 2006, foi precocemente implantado, atropelando etapas previstas para a concepção de um novo PPA.

Não se trata de valorizar burocracia, à custa de atraso de ações importantes para o desenvolvimento. A questão é bem mais profunda. Ao implantar um programa como o PAC, antes que ocorra a prevista participação social e apreciação ministerial, respeitando o fluxo proposto, desqualifica-se o processo democrático e banaliza-se a constituição.

Lançar um programa e depois subjugar o próximo PPA a ele, não faz muito sentido dentro do sistema de planejamento do setor público brasileiro. Isso porque, além de inverter um processo, o próprio programa fica inicialmente bastante restrito em sua atuação

devido a restrições orçamentárias previamente estabelecidas no PPA e na LDO vigente no lançamento. O programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por exemplo, importante ação do PAC, só ganhou vida no primeiro semestre de 2009, quando já haviam se passado pouco mais da metade dos anos previstos para a execução do PAC.

Uma justificativa para a inversão cometida seria considerar que o Programa de Aceleração do Crescimento está inserido em uma esfera mais ampla, o planejamento de longo prazo, num horizonte de 8 a 20 anos. Entretanto dois fatores refutam essa alternativa. Primeiro, a extensão temporal do PAC é idêntica à do PPA, quatro anos. Segundo, mesmo que não fosse ou que se considerasse o tempo de maturação de boa parte dos investimentos que o compõe, o PAC, como apresentado no item 2.3, não guarda relação clara com a base territorial, princípio fundamental do planejamento de longo prazo.

Assim, dentro do atual sistema de planejamento, não há como precisar ao certo a natureza do PAC. **A natureza do programa não se encaixa...**

Há apenas que se ressaltar que o programa mobilizou um nível de comprometimento por parte do governo e espaço na mídia nem sempre dispendido aos sucessivos PPA's. Tampouco o PPA 2004/2007 foi capaz de concentrar tanta atenção, perdendo significativamente sua importância e sentido diante do PAC. Nesse contexto, destaca-se o forte cunho político que motivou a criação do PAC e que deu o tom de seu andamento. A utilização maciça de *marketing*, tanto no lançamento quanto durante a execução do programa, atendeu a interesses políticos e gerou uma espécie de superdimensionamento do programa. A influência política certamente contribuiu, ainda, para as desconexões com o sistema de planejamento, acima abordadas.

Por outro lado, por uma perspectiva histórica, o PAC aproxima-se dos planos nacionais de fomento ao rápido crescimento econômico, como o Plano de Metas ou II PND, descritos no capítulo 1. Todavia, seria necessário um maior distanciamento temporal da execução do programa assim como uma análise histórica mais criteriosa dos mesmos para consolidar a comparação, extrapolando, assim, os limites desse trabalho.

Neste capítulo o Programa de Aceleração do Crescimento foi apresentado a partir da retomada de seus antecedentes. Em seguida, a estrutura inicial do PAC e também o Programa Minha Casa Minha Vida foram expostos. Desenvolveu-se também uma visão regionalizada dos investimentos previsto, contrapondo com a atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Fez-se ainda, considerando o referencial teórico tratado no capítulo anterior, uma abordagem acerca da natureza do programa.

Capítulo 3 - O Processo de Implementação e os Resultados Iniciais do PAC: Análise de indicadores nacionais e regionais

3.1 A conjuntura 2007-2010

Para uma compreensão adequada dos impactos do PAC é fundamental estabelecer o contexto no qual o programa é executado, retomando aspectos que influenciaram seus resultados e também aqueles que, em alguma medida foram influenciados por eles.

Nesta seção, um resumo do contexto internacional será abordado e, minimamente, contrastado com o cenário doméstico. Posteriormente, uma análise de indicadores presentes no cenário traçado no lançamento do plano, será feita tendo em vista verificar em que termos esses indicadores foram afetados pela execução do PAC e pelos acontecimentos mundiais.

Essa seção não pretende ser uma análise dos resultados do PAC visto que os dados aqui analisados são mais gerais e, portanto, são determinados por fatores muito mais amplos do que aqueles abrangidos pelo programa, não sendo coerente vincular a trajetória desses indicadores exclusivamente à execução do mesmo.

3.1.1 Um Breve Relato do Período 2007-2010

Os quatro anos entre 2007 e 2010 são marcados por alguns momentos de antagonismo entre os cenários internacional e o nacional. O ano de 2007, dando continuidade a um processo iniciado ainda em 2006 é marcado por uma intensificação no ritmo de crescimento da economia nacional, como veremos posteriormente com a evolução do PIB. A despeito da elevação do nível de consumo e investimento, fator intensificador das importações de bens de consumo e bens de capital, o Brasil consegue pelo sétimo ano consecutivo um fechamento superavitário da balança de pagamentos, graças ao contínuo ingresso de capitais estrangeiros apoiado no otimismo crescente acerca do mercado brasileiro. O investimento também cresce acima do observado para o PIB, refletindo a expectativa pela consolidação de um novo ciclo de expansão. (BANCO CENTRAL, 2008)

O cenário econômico mundial viveu em 2007, duas fases distintas, segundo o que aponta o Relatório Anual do Banco Central de 2007. No primeiro semestre, observa-se um crescimento positivo nas três maiores economias e também na maioria dos países emergentes. No segundo semestre, o que se vê, no entanto, são os primeiros indícios da

crise do *subprime* norte-americano que no segundo semestre de 2008 ganharia proporções homéricas, balançando a economia mundial em velocidade impressionante.

Em 2008, é o Brasil que passa por momentos diferentes, como descreve o BC:

O ritmo da atividade econômica registrou dois períodos distintos no decorrer de 2008. No primeiro, observado nos três primeiros trimestres do ano, a economia brasileira cresceu a taxas elevadas, sustentada por expansões acentuadas no consumo e no investimento privados, passando a evidenciar, a seguir, os impactos do acirramento da crise financeira internacional tanto sobre os canais de crédito quanto sobre as expectativas dos agentes econômicos. (BANCO CENTRAL, 2009)

O dinamismo apresentado nos primeiros nove meses de 2008, foram fundamentais para compensar o desaquecimento presenciado no último trimestre e amenizar os primeiros efeitos da crise. O emprego e o investimento apresentaram saldo positivo no período, devido não somente ao bom desempenho dos três primeiros trimestres, mas também graças à defasagem de resposta desses fatores.

Internacionalmente, a trajetória delineada no segundo semestre de 2007, aprofunda-se. Devido aos desdobramentos da crise do *subprime*, que tem seu epicentro nos Estados Unidos, mas que com a insolvência de importantes instituições financeiras norte-americanas impactou diretamente o desempenho das principais economias tanto maduras quanto emergentes, tem-se um cenário de crise sistêmica. A partir de então, verifica-se uma série de ações estatais, coordenadas mundialmente, com o intuito de conter as implicações depressivas que a persistente obstrução dos canais de crédito poderia impor às suas economias. (BACEN, 2009)

Os reflexos da crise mundial instaurada em 2008 tornam-se mensuráveis no Brasil em 2009. Após três anos de crescimento econômico a taxas relativamente altas, quando comparadas aos anos anteriores, 2009 apresenta uma taxa de variação do PIB negativa. O baixo desempenho ocorre à despeito do implantação do PAC que, em resposta à crise, teve seu orçamento ampliado, em fevereiro de 2009, em cento e trinta bilhões de reais, o equivalente a 25% do investimento inicialmente programado. Apesar do fraco desempenho anual, o último trimestre de 2009 demonstrou um forte aquecimento econômico, indicando a manutenção do crescimento nos períodos subsequentes.

No primeiro semestre de 2009, a tendência mundial apontava para o aprofundamento da reversão iniciada em 2008, rumo a recessão. Essa tendência elevou consideravelmente as taxas de desemprego em vários países, inclusive nos desenvolvidos. No segundo

semestre, os resultados favoráveis das políticas anticíclicas adotadas pelos governos dos EUA e de muitos países europeus ficam evidentes., conforme trecho abaixo:

A trajetória da economia mundial no decorrer do segundo semestre de 2009 revelou que a coordenação de políticas econômicas mencionada passava a, efetivamente, favorecer a retomada da atividade econômica. Nesse sentido, a atenuação – e, em algumas economias, a reversão – do ambiente recessivo observado desde meados de 2008 refletiu as contribuições inerentes tanto ao maior dinamismo da demanda interna, com ênfase no impacto da flexibilização das políticas monetária e fiscal sobre os gastos de consumo privado, quanto à intensificação do comércio externo.(BACEN, 2010, p.157)

O ano de 2010 confirma a retomada do crescimento brasileiro, após o breve período recessivo observado em 2009, gerando, inclusive, expectativa sobre apresentar o maior crescimento registrado nos últimos 30 anos. As contratações permanecem e em ritmo acelerado e o desemprego apresenta sucessivas quedas.

Internacionalmente, 2010 consolida a recuperação de muitos países afetados pela crise, a despeito da crise da Grécia, eclodida no primeiro semestre de 2010. Após medidas adotadas na zona do Euro para contornar a crise grega, a confiança na completa superação da recessão cresce. Todavia, os efeitos da crise ainda se fazem sentir, em menor ou maior grau, pelo mundo todo.

Felizmente, ao que tudo indica a decisão de retomada do investimento público e indução do investimento privado por parte do governo brasileiro, constituiu-se um fator importante para amenizar os impactos turbulentos dos acontecimentos mundiais registrados no período. De certa forma, tais eventos contribuíram para um maior comprometimento estatal com o crescimento e desenvolvimento, uma vez que a onda de ações estatais adotadas em combate a crise, reforçaram o caráter estrategicamente positivo da atuação pública.

No subitem seguinte o cenário macroeconômico traçado para os anos de 2007 a 2010, no ato do lançamento do programa, será apresentado e comparado com a evolução real dos indicadores projetados.

3.1.2. Projeções do PAC versus Desempenho Real

A tabela abaixo, apresentada no lançamento do PAC para demonstrar a consistência fiscal do programa, delimita o cenário macroeconômico projetado para o período de execução:

Tabela 5 – Cenário macroeconômico projetado no lançamento do PAC

CENÁRIO DO PAC	2007	2008	2009	2010
Taxa SELIC nominal	12,20%	11,40%	10,50%	10,10%
Taxa de Inflação	4,10%	4,50%	4,50%	4,50%
Taxa de Crescimento Real do PIB	4,50%	5,00%	5,00%	5,00%
Resultado Primário em % do PIB	4,25%	4,25%	4,25%	4,25%
PPI em % do PIB	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Juros Líquidos Pagos em % do PIB	5,60%	5,00%	4,40%	3,90%
Resultado Nominal em % do PIB	-1,90%	-1,20%	-0,60%	-0,20%
Dívida Líquida do Setor Público em % do PIB	48,30%	45,80%	42,90%	39,70%

Fonte: Ministério do Planejamento , 2007

Utilizando informações contidas no balanço final do PAC e algumas fontes oficiais acessórias, far-se-á um contraponto entre o projetado e o realizado de alguns dos indicadores presentes no cenário supracitado. Por razões óbvias, começaremos a análise pela de crescimento do PIB.

Tabela 6 – Variação do PIB (% a.a.) – Projetado x Realizado.

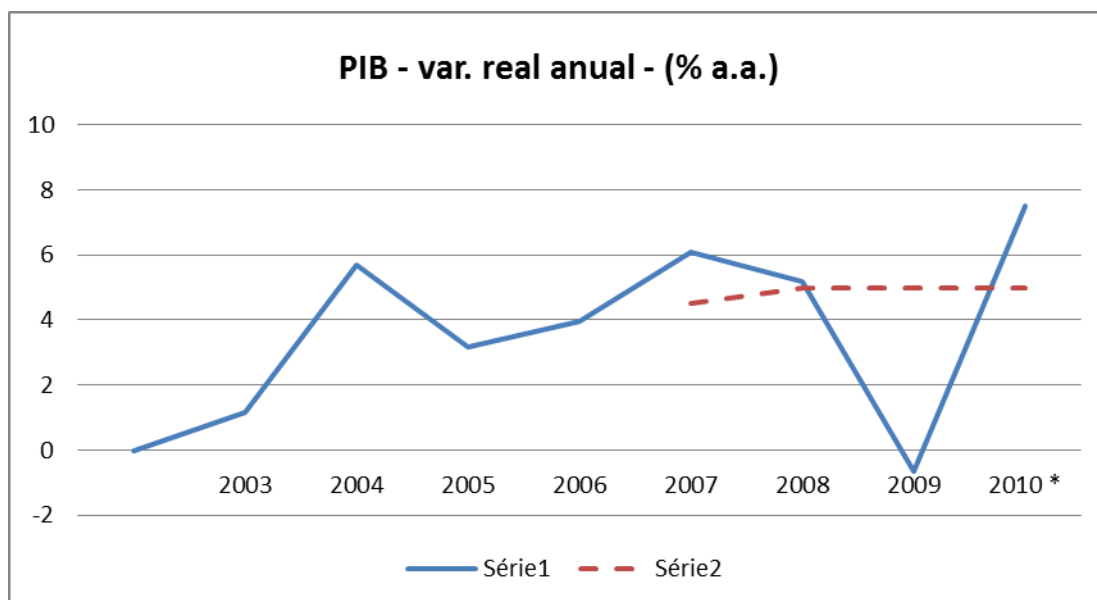
Período	PIB - var. real anual (% a.a.)	
	Real	Projeção PAC
2003	1,1	
2004	5,7	
2005	3,2	
2006	4,0	
2007	6,1	4,5
2008	5,2	5
2009	-0,6	5
2010 *	7,5	5

Fonte : IBGE/ 11º Balanço do PAC

* valor estimado em dez/2010

O gráfico abaixo indica a trajetória real sobreposta à trajetória traçada:

Ilustração 5 - Gráfico Variação do PIB (% a.a.) – Projetado x Realizado



Fonte: IBGE/ 11º balanço do PAC - * Valor estimado em Dez/2010

Como informado no 11º relatório do PAC, a taxa média de crescimento esperada para o período de 2007-2010 era de 4,9%. A taxa obtida está um pouco abaixo do previsto, 4,5%. Pode-se considerar ser este um resultado satisfatório, dada a crise mundial enfrentada no período. Como o crescimento acelerou-se consideravelmente nos últimos trimestres de 2010, a razões para esperar novos períodos de expansão.

A taxa de inflação do período, mensurada aqui pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), é descrita abaixo:

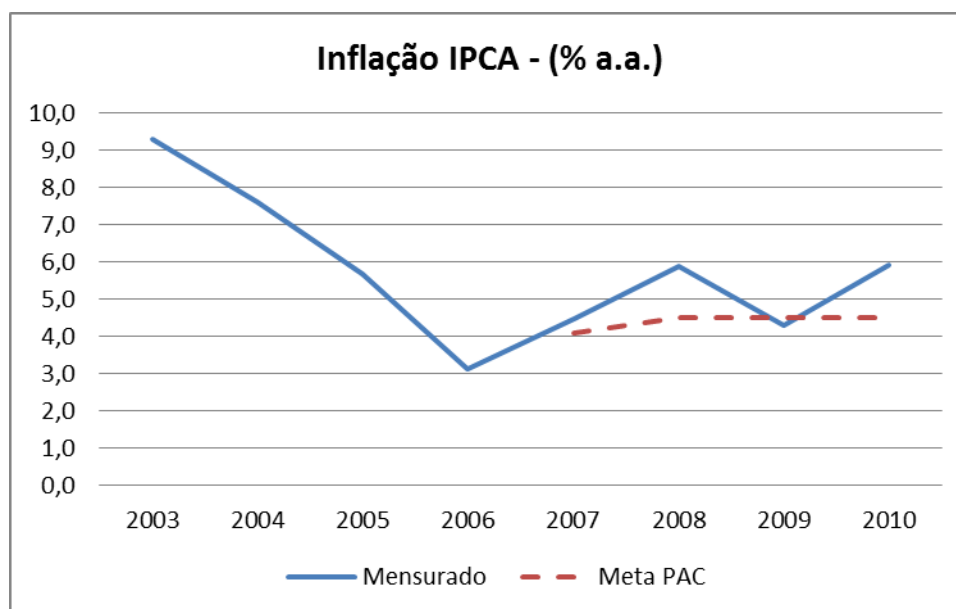
Tabela 7 – Inflação – IPCA- (% a.a.) – Projetado x Realizado

Período	Inflação - IPCA - (% a.a.)	
	Mensurado	Meta PAC
2003	9,3	
2004	7,6	
2005	5,7	
2006	3,1	
2007	4,5	4,1
2008	5,9	4,5
2009	4,3	4,5
2010	5,9	4,5

Fonte: IPEA

No gráfico abaixo temos a sobreposição da trajetória real da inflação com a estimada pelo PAC.

Ilustração 6 – Gráfico Inflação – IPCA- (% a.a.) – Projetado x Realizado



Fonte: IPEA

Conforme demonstrado, a inflação permaneceu quase que o período todo acima do previsto. Todavia, como o regime de metas para a inflação trabalha com uma margem aceitável de dois pontos percentuais, para mais ou para menos, pode-se considerar a projeção cumprida, já que em momento algum esse limite foi ultrapassado.

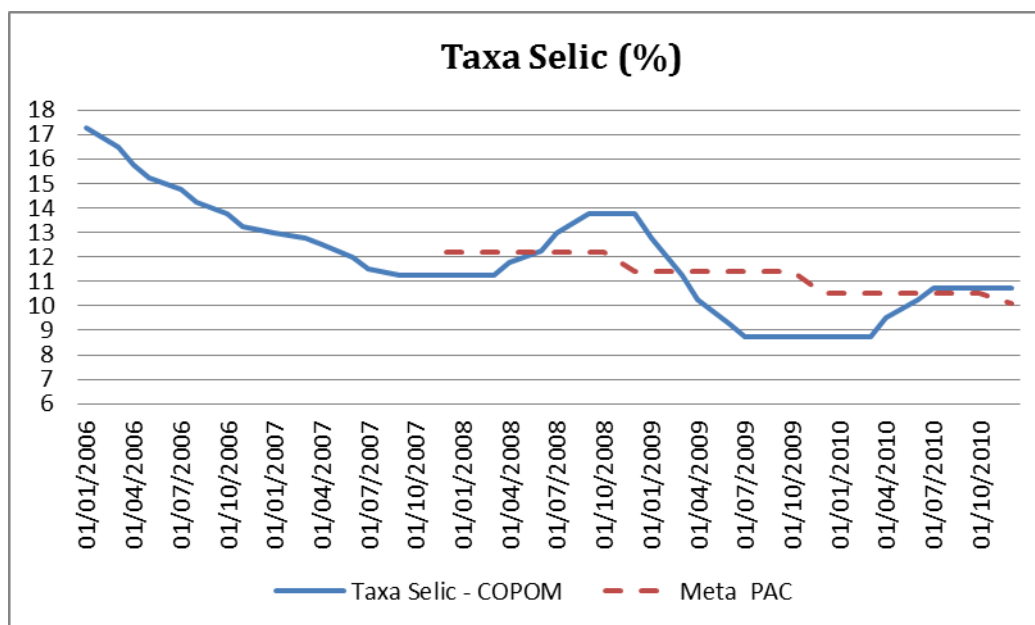
Outro indicador, apontado no cenário, a ser analisado é a taxa SELIC, considerando para a análise a estimativa do Conselho de Política Monetária (COPOM). A tabela abaixo descreve todas as reuniões ocorridas durante o período 2007-2010 em que houve alteração da taxa básica e contrapõem com o previsto no lançamento do programa:

Tabela 8 – Taxa de Juros SELIC – COPOM - Projetado x Realizado

Reunião	Taxa Selic - COPOM	Meta PAC
24/01/2007	13,00	
07/03/2007	12,75	
18/04/2007	12,50	
06/06/2007	12,00	
18/07/2007	11,50	
05/09/2007	11,25	12,20
16/04/2008	11,75	12,20
04/06/2008	12,25	12,20
23/07/2008	13,00	12,20
10/09/2008	13,75	11,40
11/03/2009	11,25	11,40
29/04/2009	10,25	11,40
10/06/2009	9,25	11,40
22/07/2009	8,75	11,40
28/04/2010	9,50	10,50
09/06/2010	10,25	10,50
08/12/2010	10,75	10,10

Fonte: Bacen

Pelo gráfico fica evidente que, apesar de encerrar o período num nível muito próximo do previsto, durante os quatro anos a taxa apresentou um comportamento muito mais sensível à resposta governamental para a crise do que à proposta do PAC em si.

Ilustração 7 – Gráfico Taxa de Juros SELIC – COPOM - Projetado x Realizado

Fonte: BACEN

Pelo cenário proposto, a taxa SELIC estaria em uma trajetória continuamente declinante. Contudo, o que se vê é que a pressão inflacionária registrada em 2008, fez com que já no início do segundo ano do plano, fossem tomadas medidas de contenção do processo de crescimento em curso, sinalizando que o governo não estava disposto a flexibilizar suas metas de inflação em prol do crescimento. Posteriormente, concomitantemente com as medidas anticíclicas adotadas internacionalmente, a trajetória da taxa de juros sofre nova inflexão, passando a declinar aceleradamente. Obviamente, a explicação para essa nova inflexão pouco tem a ver com os objetivos do PAC, apesar de ter servido muito bem a eles. A evidência para tanto é que, ao primeiro sinal de superação da recessão, a SELIC volta novamente a subir.

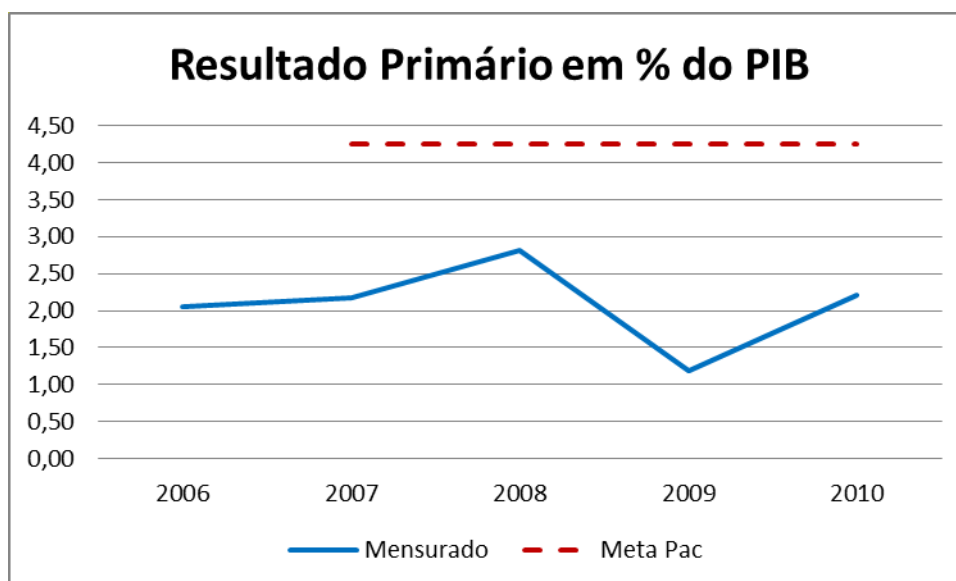
Quanto ao resultado primário em % do PIB, a tabela e gráfico seguintes demonstram como o desempenho obtido esteve persistentemente aquém do previsto.

Tabela 9 – Resultado Primário em % do PIB – Projetado x Realizado

Resultado Primário em % do PIB		
Período	Mensurado	Meta Pac
2006	2,06	
2007	2,17	4,25
2008	2,82	4,25
2009	1,19	4,25
2010	2,22	4,25

Fonte: Bacen

Ilustração 8 – Gráfico Resultado Primário - % do PIB – Projetado x Realizado



Fonte: Bacen

A tabela abaixo, apresentada no décimo primeiro balanço do PAC, discrimina como o resultado foi obtido e permite uma maior compreensão sobre as como ele se constrói.

Tabela 10 – Descrição do Resultado Primário - % do PIB – 2002 à 2010

Em % do PIB	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
RECEITA BRUTA	21,7%	21,0%	21,6%	22,7%	22,9%	23,3%	23,8%	23,5%	23,8%
Transferência para Estados e Municípios	3,8%	3,5%	3,5%	3,9%	3,9%	4,0%	4,4%	4,1%	3,9%
RECEITA LÍQUIDA TOTAL	17,9%	17,4%	18,1%	18,8%	19,0%	19,3%	19,4%	19,5%	19,9%
DESPESAS PRIMÁRIAS	15,7%	15,1%	15,6%	16,4%	17,0%	17,1%	16,6%	18,2%	18,6%
Pessoal e Encargos Sociais	4,8%	4,5%	4,3%	4,3%	4,5%	4,4%	4,4%	4,8%	4,7%
Transferências de Renda **	6,8%	7,2%	7,7%	8,1%	8,4%	8,5%	8,2%	9,0%	9,0%
Investimentos	0,8%	0,3%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,9%	1,0%	1,2%
Custeio	3,3%	3,2%	3,2%	3,5%	3,4%	3,5%	3,1%	3,4%	3,7%
RESULTADO PRIMÁRIO***	2,1%	2,3%	2,5%	2,5%	2,1%	2,2%	2,9%	1,3%	1,3%

Fonte: 11º Balanço do PAC

*/ Acumulado em 12 meses até Outubro/10

**/ Compreende gastos com: benefícios previdenciários, abono, seguro-desemprego, benefícios assistenciais (LOAS e RMV) e Bolsa Família

*** / Sem considerar FSB e a operação de capitalização da Petrobras.

Ao observarmos os dados apresentados fica evidente uma discreta, porém contínua expansão da receita líquida total. As despesas primárias também apresentam elevação contínua só que em intensidade superior à da receita. Analisando os fatores que compõem as despesas verificamos que os itens Pessoal e Encargos Sociais, Transferências de Renda e Custeio sofreram elevação no período 2007-2010. Todavia, a ênfase deve ser dada ao item Investimentos, que dobrou sua participação em relação ao PIB em 4 anos.

Apesar do resultado primário não ter sequer aproximado do percentual planejado, fica evidente um esforço maior por parte do governo em expandir investimento, o que é bastante apropriado para os objetivos do PAC. A impressão que fica não é de que a meta não foi atingida, mas que ela pode estar superestimada, tendo pouca conexão com o que a realidade influenciada pela execução do programa seria capaz de produzir.

O resultado nominal do setor público, também estimado no cenário do PAC, é o resultado obtido pós-pagamento de juros. No caso brasileiro, esse resultado é tradicionalmente negativo, expressando assim a necessidade de financiamento do setor público (NFSP), em termos de fluxo, a cada período contábil. Como esse indicador retrata implicitamente os juros pagos em percentual do PIB, não analisaremos os juros distintamente.

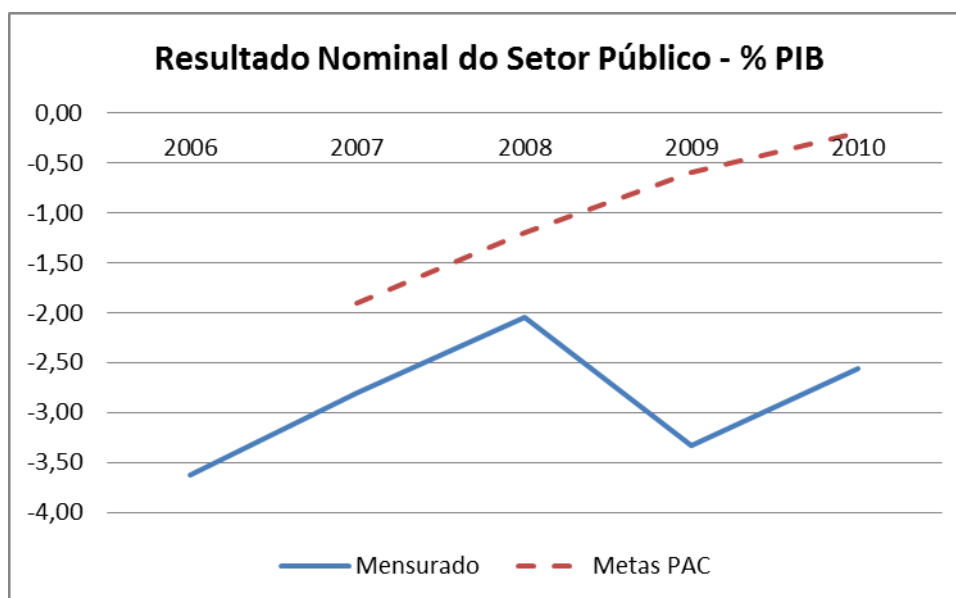
O cenário traçado previa aproximar consideravelmente essa NFSP de zero, como se vê abaixo:

Tabela 11- Resultado Nominal do Setor Público - % do PIB – Projetado x Realizado

Resultado Nominal do Setor Público		
Ano	Mensurado	Metas PAC
2006	-3,63	
2007	-2,80	-1,90
2008	-2,04	-1,20
2009	-3,34	-0,60
2010	-2,56	-0,20

Fonte: Bacen

Ilustração 9 - Gráfico Resultado Nominal do Setor Público - % do PIB – Projetado x Realizado



Fonte: Bacen

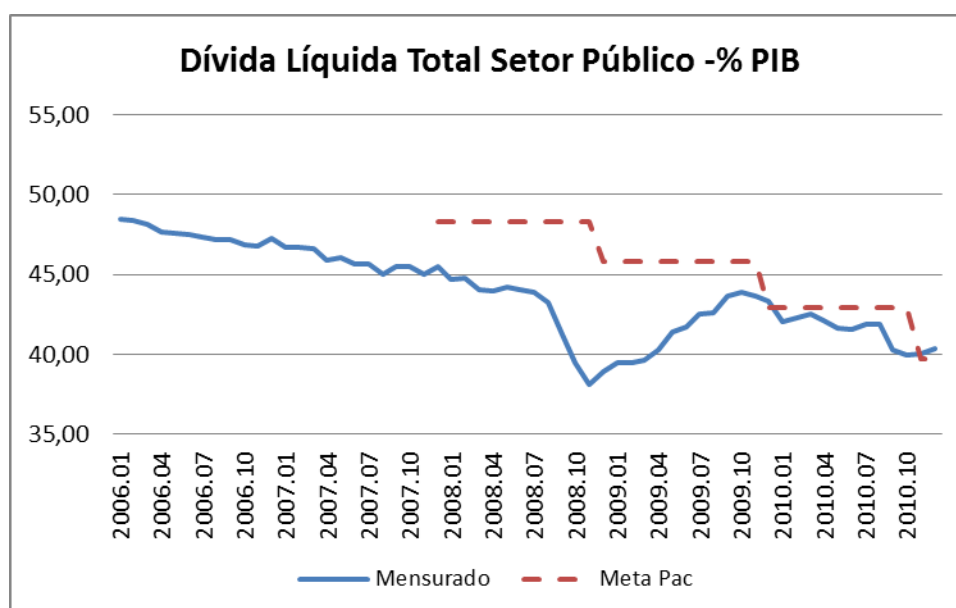
A realidade, no entanto, não acompanhou a projeção. A NFSP oscilou ao longo do período 2007-2010 e nem sequer se aproximou dos percentuais estimados. Ao verificar no gráfico o movimento da curva ao longo dos anos, fica clara a correlação com os períodos distintos vivenciados mundialmente.

Tanto o resultado primário quanto o nominal estão ligados ao fluxo, já a dívida pública, próximo item a ser abordado, tem a ver com estoque. A tabela e gráficos abaixo expressam como a dívida pública se comportou durante os anos de execução do PAC.

Tabela 12 – Dívida Líquida total do Setor Público - % PIB – Projetado x Realizado

Dívida líquida total do setor público -% PIB		
Período	Mensurado	Meta Pac
2006.12	47,27	
2007.12	45,53	48,30
2008.12	38,88	45,80
2009.12	43,36	42,90
2010.12	40,35	39,70

Fonte: Bacen

Ilustração 10 – Gráfico Dívida Líquida total do Setor Público - % PIB – Projetado x Realizado

A dívida líquida do setor público em percentual do PIB, esteve abaixo do previsto durante os quatro anos em questão. A previsão, por si só, já é um tanto interessante por cogitar crescimento sem ampliação do endividamento. A realidade ,então, chega a surpreender, dado que os períodos de expansão anteriormente experimentado pelo Brasil foram firmados em uma estratégia de crescimento com endividamento.

Após a retomada do contexto político-econômico que articulou-se simultaneamente à execução do PAC, pode-se destacar que o cenário macroeconômico manteve-se favorável para os objetivos do programa. Até mesmo a crise mundial, inicialmente encarada por muitos como um obstáculo consistente para o sucesso do PAC, acabou fortalecendo o papel do Estado como investidor e promotor do crescimento, ao impelir governos como os dos EUA e países europeus a adotarem medidas anticíclicas de caráter nada neoliberais, servindo convenientemente aos interesses do programa. Pelo exposto, pode-se afirmar que

o cenário macroeconômico verificado certamente sofreu, em algum grau, influência do PAC. Todavia, o PAC foi muito mais influenciado pelo contexto do que exerceu influência sobre ele.

Não há como precisar se atitudes do governo Lula, tais como expandir consideravelmente o escopo de investimento do PAC, é fruto de um pragmatismo que o acompanhou ao longo de seus dois mandatos ou se reflete uma internalização real, por parte do governo brasileiro, da importância de se ter o Estado à frente do processo de desenvolvimento. Seja como for, existem indícios de que essa nova postura estatal, marcada inicialmente pelo PAC, representou uma participação mais ativa do Estado em termos de planejamento e investimento em infraestrutura, bem como contribuiu para o crescimento da economia, em especial, por seu caráter anticíclico durante a crise de 2008. Resta compreender de que forma os frutos alcançados contribuíram para a melhora da dinâmica regional brasileira e se os resultados cooperaram para o efetivo desenvolvimento da nação, nos moldes expostos no capítulo 1, ou se representam apenas um esforço para o crescimento econômico.

3.2 Balanço final do PAC : Versão Oficial

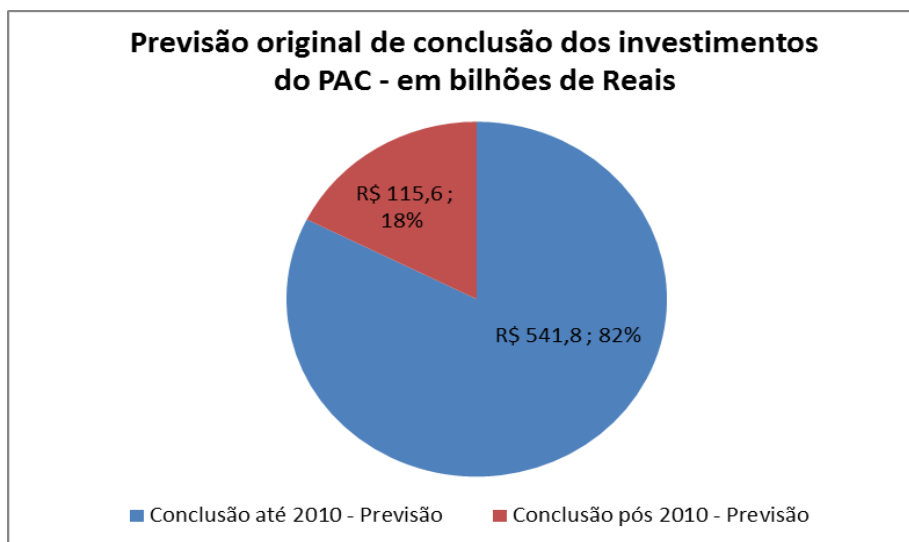
Apresentado em 9 de dezembro de 2010, o 11º balanço do PAC traz uma síntese do desempenho do programa na perspectiva governamental, com forte cunho comemorativo.

O Balanço começa comemorando o bom desempenho do PAC no que diz respeito ao quadro macroeconômico, ressaltando o bom desempenho do PIB e a elevação no nível de emprego. Como os dados que definem o cenário econômico foram discutidos no item 3.1, nessa seção o foco da análise, alinhado ao que é priorizado no balanço, será a execução dos investimentos em infraestrutura.

O balanço trata detalhadamente a evolução das ações monitoradas pelo PAC, partindo do agrupamento por eixo de infraestrutura. Para os fins desta análise, a evolução será abordada também por eixo, só de forma mais generalizada.

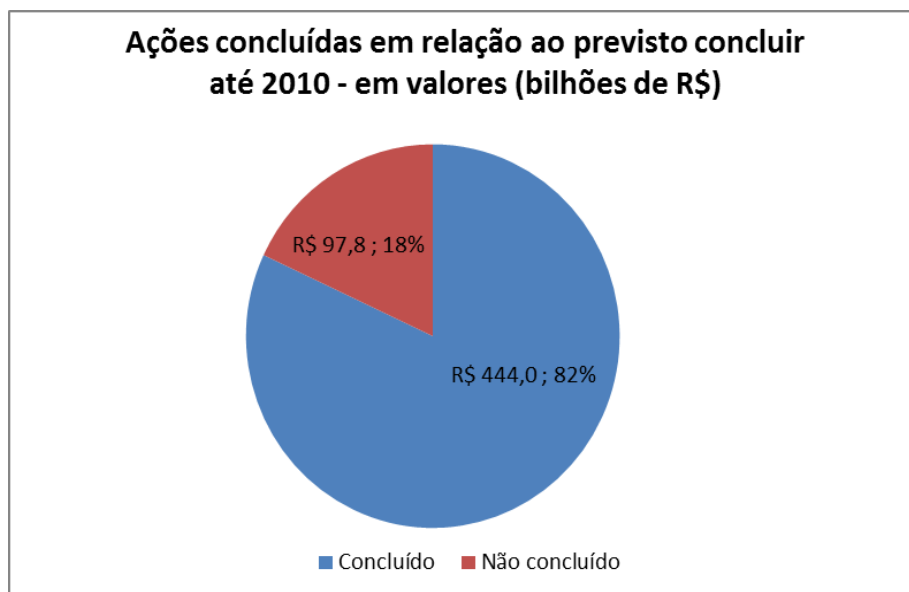
Conforme estimativa apresentada no balanço, 82 % dos investimentos previstos para serem executados até dezembro de 2010 foram realizados. Os gráficos abaixo qualificam a execução do PAC, em termos de valores investidos.

Ilustração 11- Gráfico Previsão Original de Conclusão dos Investimentos do PAC - % e bilhões de R\$



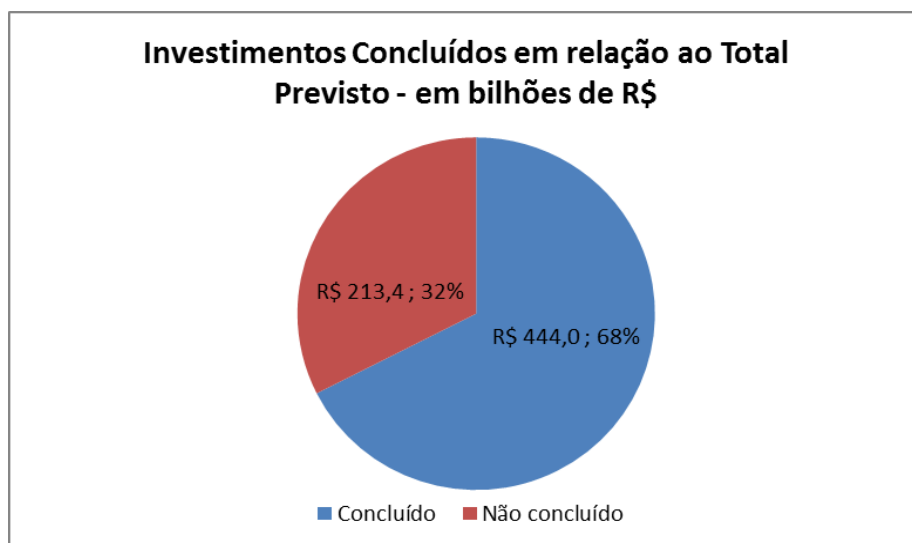
Fonte: 11º Balanço do PAC

Ilustração 12- Gráfico Ações Concluídas em Relação ao Previsto Concluir até 2010 - % e bilhões de R\$



Fonte: 11º Balanço do PAC

Ilustração 13- Gráfico Investimentos Concluídos em Relação ao Total Previsto - % e bilhões de R\$



Fonte: 11º Balanço do PAC

Quando medido em valores, o PAC apresentou um percentual de execução significativo. O quadro abaixo descreve a distribuição dos R\$444 bilhões com previsão de gastos até 31-12-2010, segundo dados de outubro de 2010.

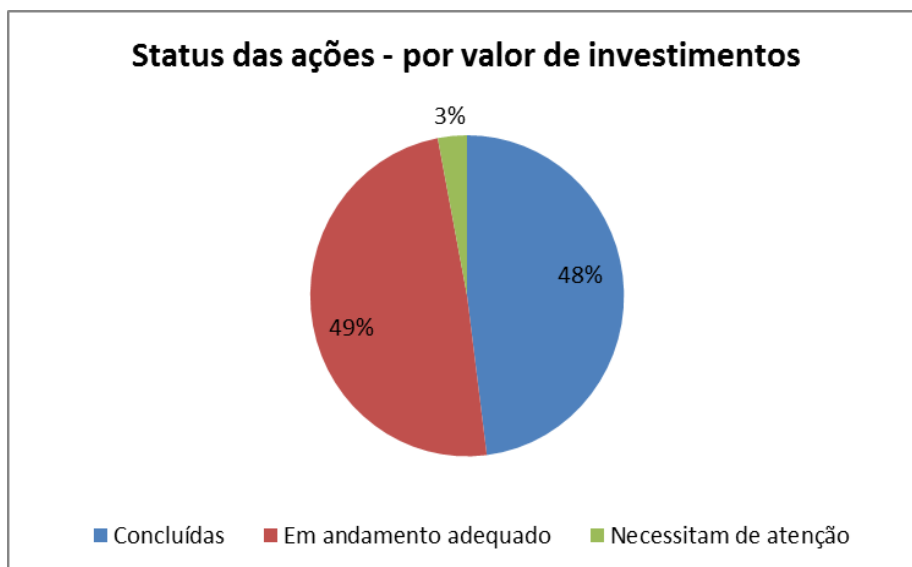
Tabela 13 – Distribuição setorial dos investimentos com previsão de conclusão até 31-12-2010 - % e milhões de R\$

Ações Concluídas do PAC (2007-2010) - Previsão até 31.12.2010

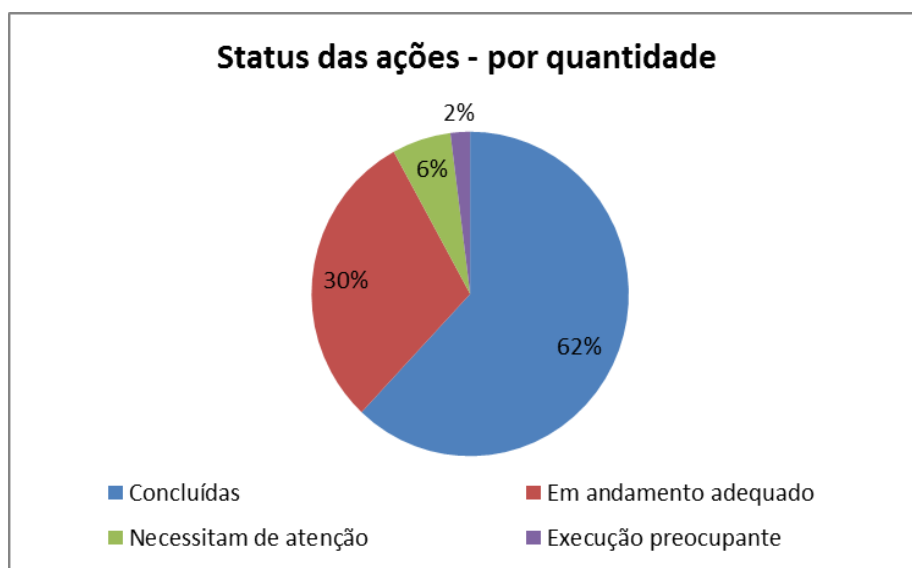
	Valor (R\$ milhões)	%
Logística	65.400,00	15%
Rodovias	42.900,00	10%
Marinha Mercante	17.000,00	4%
Ferrovias	3.400,00	1%
Aeroportos	281,9	0%
Portos	789,1	0%
Hidrovias	965	0%
Energia	148.500,00	33%
Campos de Petróleo e Gás Natural	57.100,00	13%
Geração de Energia	26.400,00	6%
Refino	23.600,00	5%
Combustíveis Renováveis	10.100,00	2%
Gasodutos	19.100,00	4%
Transmissão de Energia	7.000,00	2%
Outros	5.518,10	1%
Social e Urbano	230.100,00	52%
Financiamento Habitacional a Pessoa Física	216.900,00	49%
Luz para Todos	6.600,00	1%
Recursos Hídricos	2.000,00	0%
Saneamento	1.500,00	0%
Metrô	2.700,00	1%
Habitação	353,5	0%
Total	444.000,00	100%

Fonte: 11º Balanço do PAC /Elaboração: DISET IPEA

É válido também caracterizar a execução quanto à quantidade e andamento das ações. Em outubro de 2010 2561 ações eram monitoradas pelo PAC. Desse montante estão excluídas as ações de saneamento e habitação. Os próximos gráficos retratam o desempenho em termos do número e do andamento das ações previstas no PAC.

Ilustração14 – Gráfico Status das Ações do PAC - % em Valor de Investimentos

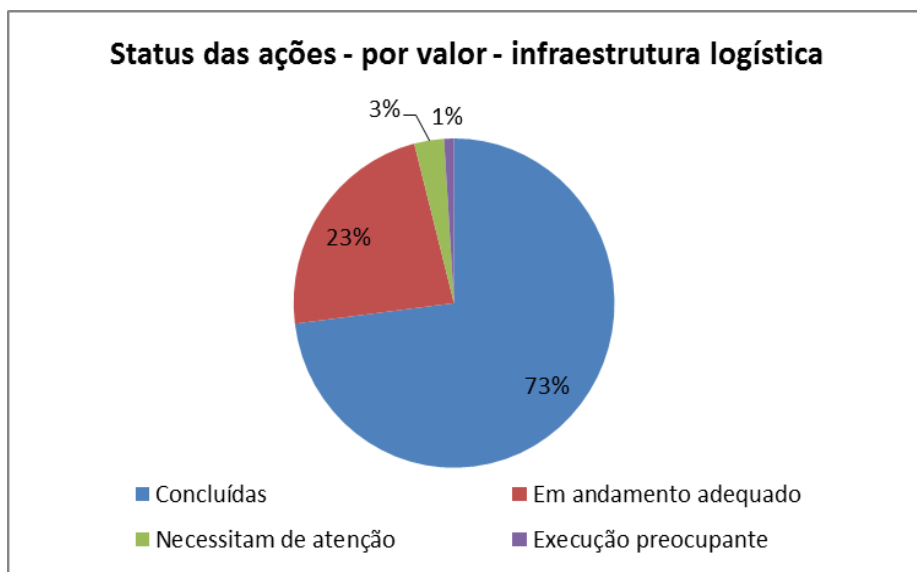
Fonte: 11º Balanço do Pac

Ilustração15 – Gráfico Status das Ações do PAC - % em quantidade de ações

Fonte: 11º Balanço do Pac

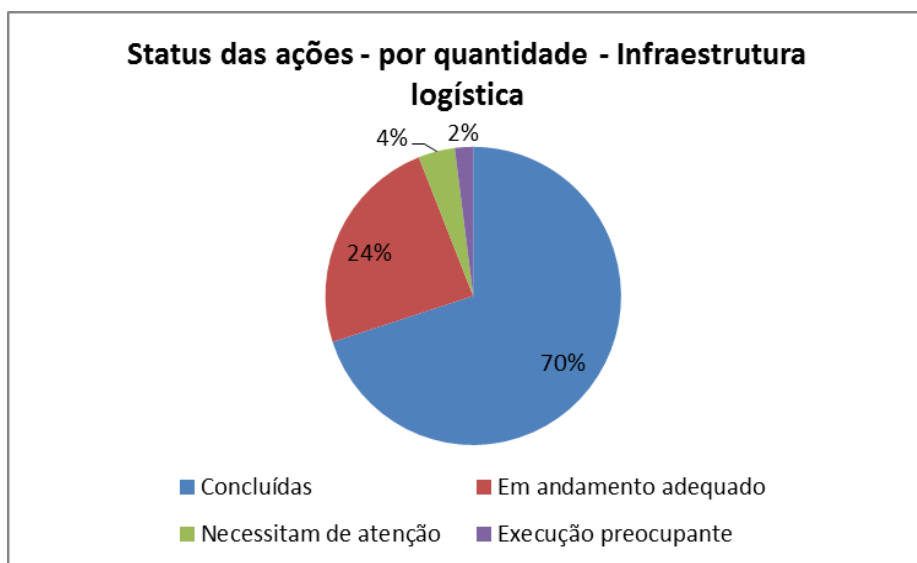
No eixo de investimentos em infraestrutura logística estão 1651 ações das 2561 previstas. Em números de ações, concentra-se nesse eixo a maioria absoluta das obras do PAC. Os gráficos abaixo qualificam o desempenho das ações vinculadas a esse eixo.

Ilustração 16 – Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Logística- % em Valor de Investimento.



Fonte : 11º Balanço do PAC

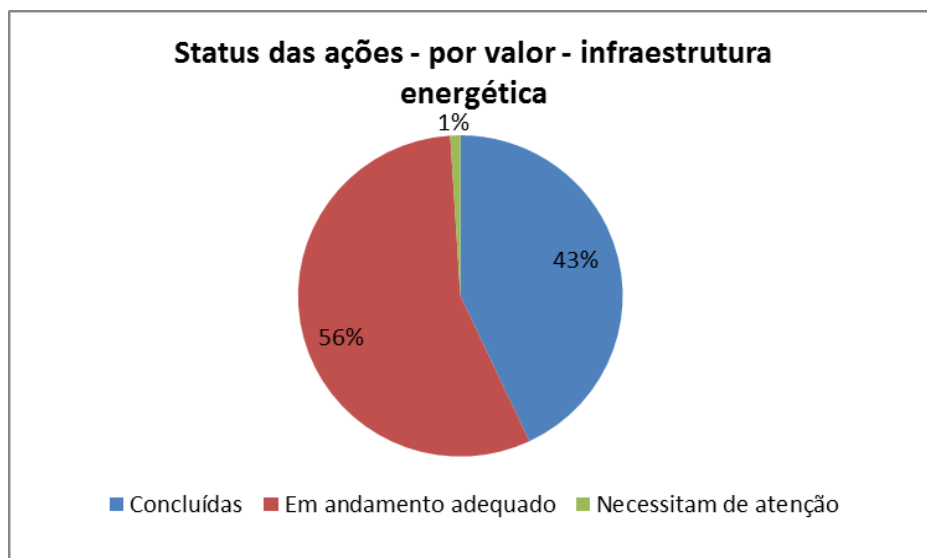
Ilustração 17 – Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Logística- % em Quantidade de Ações.



Fonte : 11º Balanço do PAC

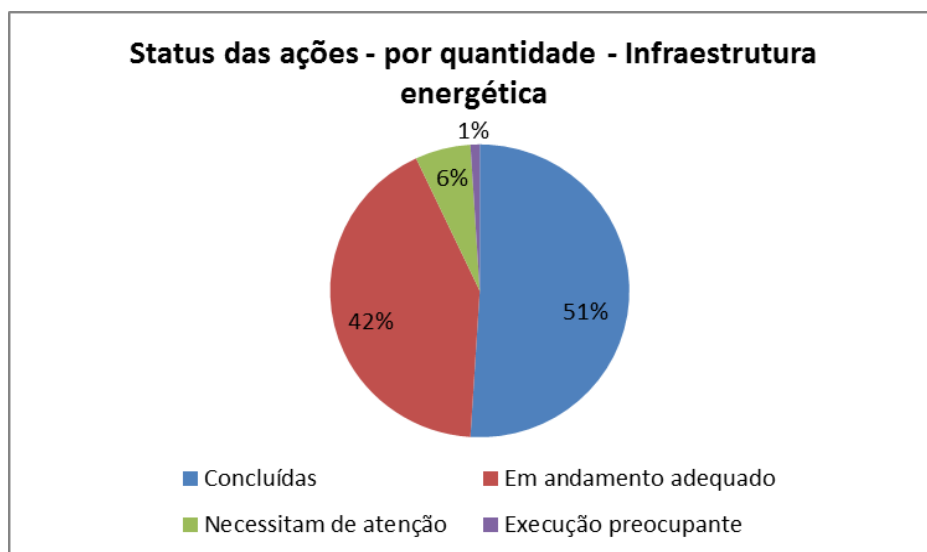
Das 2561 ações do PAC, 705 encontram-se no eixo de infraestrutura energética. Apesar do número de ações ser bem inferior ao eixo de infraestrutura logística, em valores de investimento o eixo energético é bem mais expressivo. Os gráficos subsequentes apresentam a evolução nas ações no âmbito desse eixo.

Ilustração 18 – Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Energética- % em Valor de Investimento.



Fonte : 11º Balanço do PAC

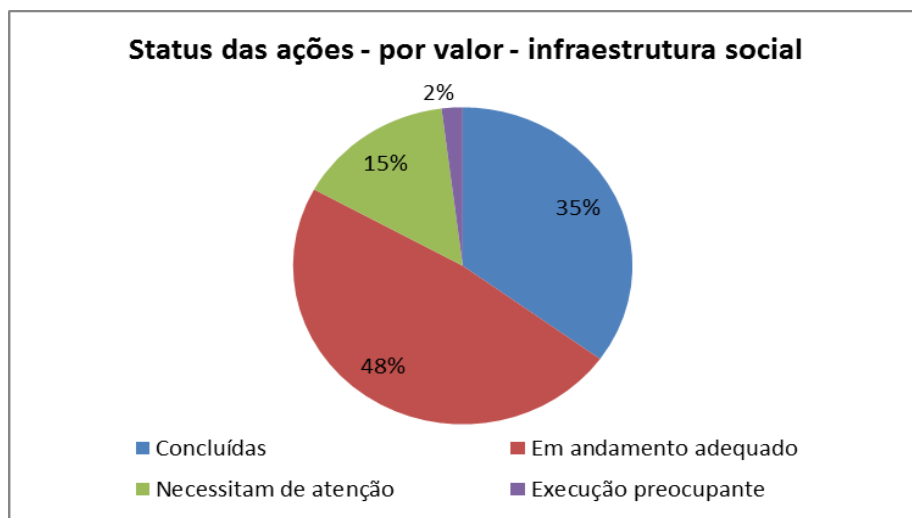
Ilustração 19 – Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Energética- % em Quantidade de Ações.



Fonte : 11º Balanço do PAC

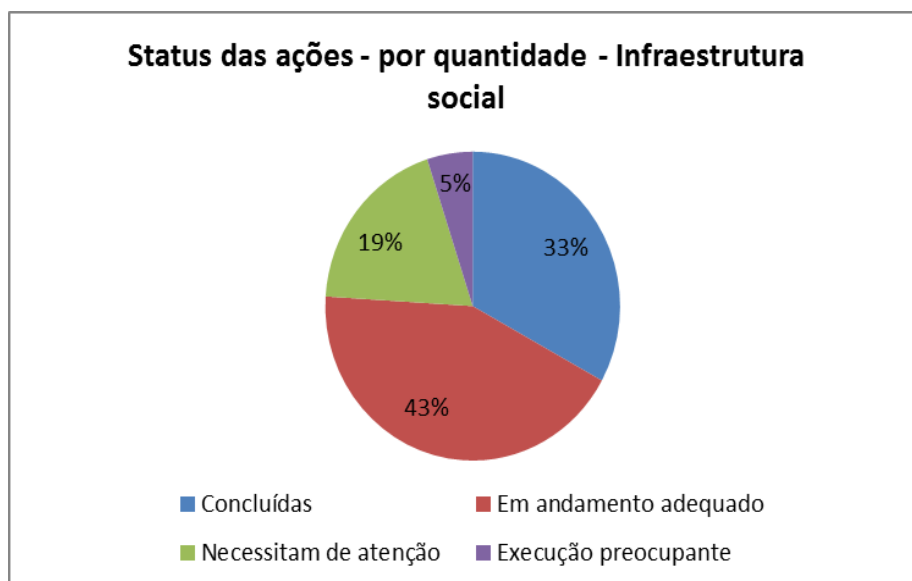
No eixo de infraestrutura social e urbana são monitoradas 205 ações que, como sinalizado anteriormente, não incluem as ações de saneamento e habitação. A evolução das ações monitoradas é abordada graficamente, a seguir, pelo critério de valor e também pelo critério de quantidade.

Ilustração 20 – Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Social - % em Valor de Investimento.



Fonte : 11º Balanço do PAC

Ilustração 21 – Gráfico Status das Ações de Infraestrutura Social- % em Quantidade de Ações.



Fonte : 11º Balanço do PAC

Pelos dados apresentados, o balanço conclui que a execução do programa foi muito positiva em se tratando da quantidade de ações previstas que saíram do papel. Contudo, algumas considerações devem ser feitas.

Conforme a tabela de investimentos realizados até dezembro de 2010, 49% do montante estão relacionados com o financiamento de imóveis à pessoa física, mais especificamente ao PMCMV. Esse percentual é superior ao investimento em logística, que

é de 15% e ao investimento em energia que é de 33% do investimento total. Excluindo o financiamento habitacional da análise, já que esse valor não é contemplado nas ações monitoradas pelo PAC, o percentual de investimentos concluídos cai de 68% para 52%. (SOUZA e CAMPOS NETO, 2010)

Outro aspecto relevante está na execução financeira do PAC. O investimento exclusivo do governo federal, isto é, que se utiliza de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), não passou de 9% do montante total (SOUZA e CAMPOS NETO, 2010).

A despeito das considerações acima mencionadas, o PAC conseguiu elevar o esforço estatal para a realização dos investimentos previstos e, sem dúvida, tem seus méritos na empreitada desenvolvimentista.

No próximo item pretende-se obter indícios acerca dos impactos dos investimentos do PAC sobre a dinâmica regional brasileira, utilizando-se de indicadores indiretos, capazes de sinalizar, em algum grau, os possíveis efeitos regionais do programa.

3.3 Resultados Iniciais do PAC: Infraestrutura e Crédito

Essa seção tem como objetivo construir um panorama acerca dos impactos do PAC, utilizando-se de um recorte regional. Devido à dimensão do programa e os objetivos deste estudo, dos cinco blocos de medidas que integram o PAC, apenas dois serão objeto de análise:

- 1) Investimento e infraestrutura;
- 2) Estímulo ao crédito;

A escolha mostra-se relevante, pois muitas medidas adotadas nos três blocos que não farão parte diretamente da análise - melhora do ambiente de investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo - serão mensuradas indiretamente, já que o objetivo final das mesmas é garantir a efetivação do que estava previsto nos blocos selecionados.

Começaremos pelo bloco de infraestrutura. O investimento em infraestrutura previsto no PAC é alocado em três eixos, o energético, o logístico e o social e urbano. Considerando o elevado período de maturação do investimento em energia serão estudados apenas seus efeitos econômicos mais imediatos, via a criação de postos de trabalho na construção civil. Além da análise da evolução do emprego formal na construção civil, far-

se-á um comparativo com a evolução do emprego formal na economia como um todo, e também uma avaliação quantitativa e qualitativa da evolução das rodovias brasileiras.

Por sua relevância no montante investido pelo PAC, os resultados do PMCMV serão tratados a parte, no item 3.4.

Todavia, antes de adentrar na análise de indicadores diretamente relacionados ao PAC, uma breve análise da distribuição populacional do Brasil será feita tendo em vista subsidiar considerações posteriores acerca da distribuição regional dos impactos analisados. A justificativa para tanto é intrínseca à questão do desenvolvimento, uma vez a ampliação do contingente populacional atingido pelos efeitos do mesmo é tanto meio quanto fim no processo de desenvolvimento. Assim, ao desdobrarmos os resultados alcançados para uma análise “per capita”, podemos obter uma análise no mínimo interessante dos itens tratados.

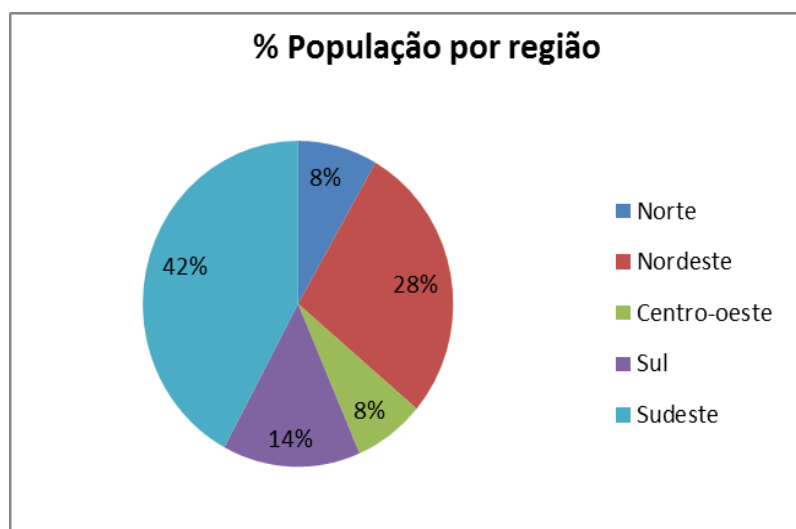
Conforme os primeiros dados do Censo 2010, a população brasileira está distribuída ao longo do território da seguinte maneira:

Tabela 14 – População Brasileira em 2010 - por Região

Região	População
Norte	15.865.678
Nordeste	53.078.137
Centro-oeste	14.050.340
Sul	27.384.815
Sudeste	80.353.724
Brasil	190.732.694

Fonte : IBGE Censo 2010

Ilustração 22 – Gráfico População Brasileira em 2010 - por Região



Fonte: IBGE Censo 2010

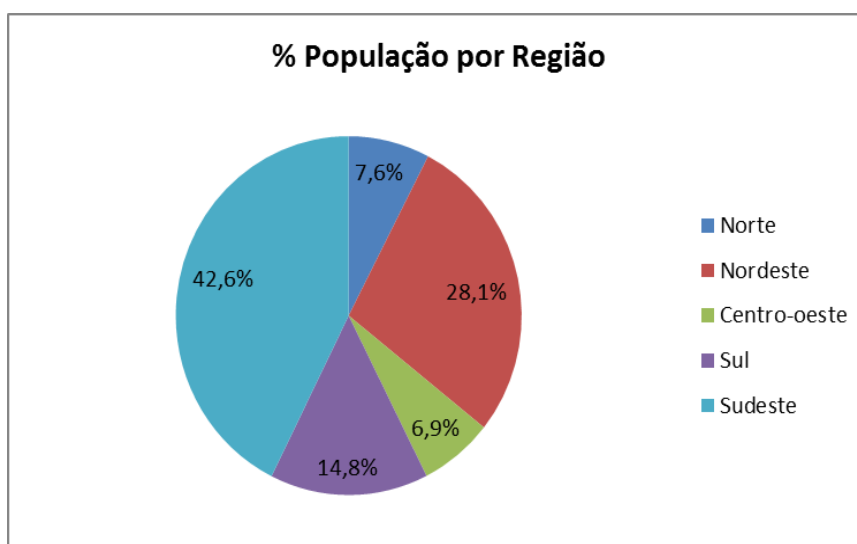
Ao contrastarmos esse dados com os obtidos no Censo de 2000, podemos verificar claramente que, apesar do crescimento populacional observado, em termos de distribuição quase nada ocorreu.

Tabela 15 – População Brasileira em 2000 - por Região

Região	População
Norte	12.900.704
Nordeste	47.741.711
Centro-oeste	11.636.728
Sul	25.107.616
Sudeste	72.412.411
Brasil	169.799.170

Fonte : IBGE Censo 2000

Ilustração 23 – Gráfico População Brasileira em 2000 - por Região



Fonte: IBGE Censo 2010

Considerando a relativa estabilidade na distribuição populacional inter-regional brasileira, podemos agora partir para as análises propostas, descartando *ex ante*, a possibilidade de influência da mudança dessa distribuição nos resultados que serão obtidos.

3.3.1- Evolução do emprego formal na construção civil

Com o estudo do emprego formal na construção civil espera-se extrair indícios acerca da distribuição dos investimentos em infraestrutura promovidos pelo PAC. Esses dados traduzem, ainda que parcialmente, os impactos provocados pelos investimentos em logística, em obras de saneamento urbano, o investimento privado no setor habitacional e

também as obras realizadas no setor energético, servindo como um bom sinalizador dos impactos. A recente evolução do emprego formal no setor de construção civil traz implícito, ainda que de forma não conclusiva, os impactos dos investimentos orquestrados pelo PAC. Os resultados obtidos podem fornecer elementos importantes tanto para a análise nacional quanto para a regional.

Obviamente, existem alguns fatores limitantes para que a análise seja considerada isoladamente. É válido considerar que uma parte razoável da mão-de-obra empregada na construção civil por iniciativa privada atua na informalidade não sendo mensurada nos dados abaixo. O resultado do saldo de emprego no setor deve ser atribuído conjuntamente a outros fatores conjunturais apresentados anteriormente e não apenas ao PAC. Quanto ao aspecto regional, a pesquisa aponta a UF de registro do empregado e não a UF de trabalho, podendo gerar distorções no caso de empresas que atuam fora de sua região sede. A despeito das questões acima levantadas, os resultados obtidos trazem uma perspectiva interessante e que, como veremos, apontam para uma tendência semelhante à de outros indicadores.

A tabela abaixo retrata a variação percentual do nível de emprego formal na construção civil no período de 2006 à julho de 2010.

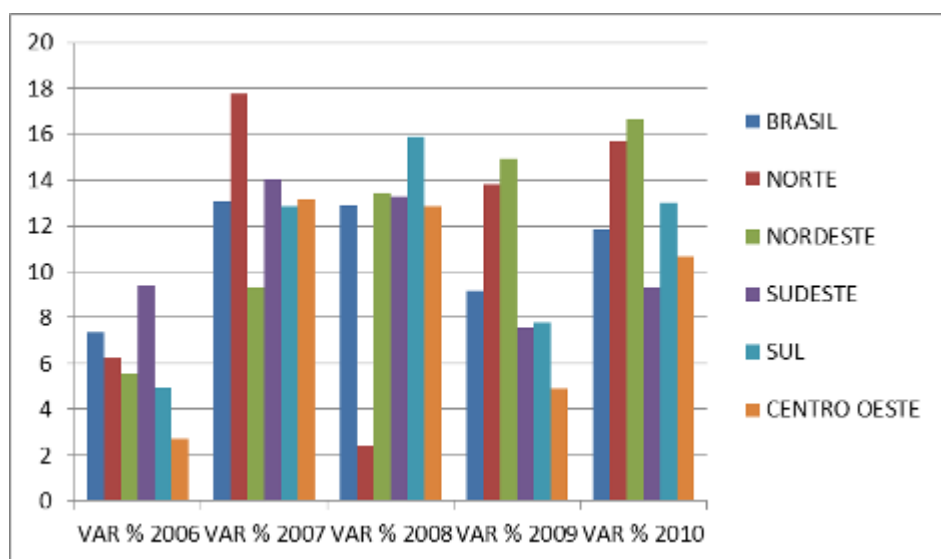
Tabela 16 – Evolução do Emprego Formal na Construção Civil- por Região

NIVEL GEOGRÁFICO	VAR % 2006	VAR % 2007	VAR % 2008	VAR % 2009	VAR % 2010
BRASIL	7,34	13,08	12,93	9,17	11,86
NORTE	6,21	17,79	2,37	13,82	15,68
NORDESTE	5,53	9,31	13,42	14,93	16,64
SUDESTE	9,39	14,02	13,3	7,58	9,31
SUL	4,96	12,85	15,91	7,78	12,99
CENTRO OESTE	2,72	13,15	12,88	4,9	10,68

FONTE: MTE-Cadastro Geral de Empregados e Desempregados-LEI 4923/65

Os dados da tabela retratam uma aceleração na expansão do emprego na construção civil durante o período do PAC (2007-2010) para o Brasil. Essa expansão ocorre durante todo o período e em todas as regiões do país, em menor ou maior grau. O gráfico abaixo representa a variação descrita.

Ilustração 24 – Gráfico Evolução do Emprego Formal na Construção Civil- por Região



Fonte: MTE

A recente evolução do emprego formal no setor de construção civil traz implícito, ainda que de forma não conclusiva, os impactos dos investimentos orquestrados pelo PAC. Os resultados obtidos podem fornecer elementos importantes tanto para a análise nacional quanto para a regional.

O que se observa ao analisar a variação percentual do emprego, durante o período do programa (2007-2010), é uma franca expansão nacional sustentada por um padrão de variação regional distinto daquele observável no período imediatamente anterior. Em 2006 a região Sudeste apresentou a maior expansão percentual do país, fato este que não se repetiu em nenhum momento do PAC. No ano de 2007, o Norte registrou a maior expansão percentual, quase quatro pontos percentuais à frente do Sudeste, segundo colocado. Em 2008 foi a vez do Sul liderar a expansão e em 2009 até julho de 2010 o Nordeste apresenta o melhor desempenho percentual. A alteração de padrão pode ser então, verificada pela contínua prevalência, em termos percentuais, das regiões periféricas, o que, a princípio, sinalizaria uma tendência de crescimento com desconcentração.

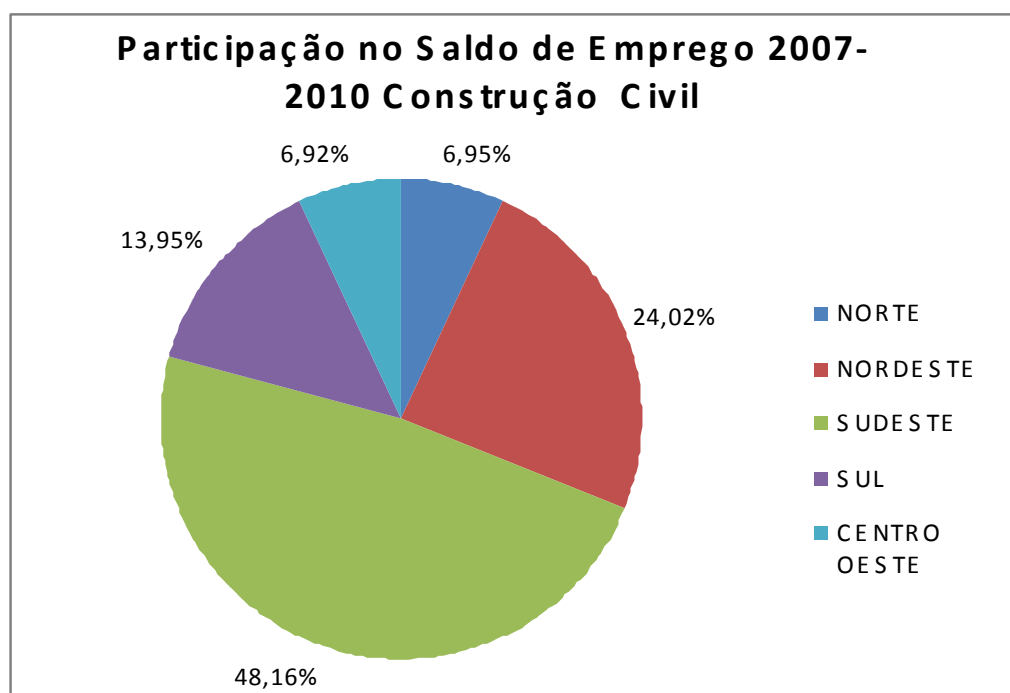
Contudo, as percepções podem se alterar consideravelmente quando passamos da análise percentual para a análise dos saldos de emprego gerados.

Tabela 17 – Participação no Saldo do Emprego Formal na Construção Civil- por Região

Regiões	SALDO 2007-2010	% do Saldo Nacional
BRASIL	820.209	
NORTE	57.019	6,95%
NORDESTE	197.039	24,02%
SUDESTE	394.977	48,16%
SUL	114.431	13,95%
CENTRO OESTE	56.743	6,92%

FONTE: MTE-Cadastro Geral de Empregados e Desempregados-LEI 4923/65

Ilustração 25 – Gráfico Participação no Saldo do Emprego Formal na Construção Civil- por Região



O que a participação no saldo de empregos criados revela é uma concentração extrema de postos de trabalho no Sudeste, concentração esta que não pode ser justificada apenas pela questão de concentração populacional uma vez que a única região a apresentar uma participação no saldo superior ao percentual populacional que compõe a região é o Sudeste, conforme tabela seguinte:

Tabela 18 – Comparativo entre a Participação Regional no Saldo Nacional de Emprego da Construção Civil e a Distribuição Territorial da População

Regiões	% do Saldo Nacional	% da população
NORTE	6,95%	8,3%
NORDESTE	24,02%	27,8%
SUDESTE	48,16%	42,1%
SUL	13,95%	14,4%
CENTRO OESTE	6,92%	7,4%

FONTE: TEM / IBGE Censo 2010

Ao calcularmos o saldo de emprego na construção civil per capita veremos como as regiões mais afetadas pelas desigualdades regionais são justamente as que apresentam menores índices.

Tabela 19 – Saldo Per Capita do Emprego da Construção Civil por Região

Região	Saldo per capita
Norte	0,00368
Nordeste	0,00380
Centro-oeste	0,00415
Sul	0,00429
Sudeste	0,00509
Brasil	0,00443

Fonte: Dados MTE e IBGE /Elaboração própria

Dessa maneira, visto que não existem sinais de grandes redistribuições espaciais de população, o saldo de empregos gerados na construção civil, dada sua distribuição espacial, não deixa qualquer indício de inflexão no sentido de desconcentração, a despeito do inquestionável crescimento.

3.3.2 -Evolução do emprego Formal na economia

O estudo do emprego formal na construção civil foi preconizado tendo em vista sua estreita relação com o âmbito de atuação do PAC. Para sedimentar e ampliar a análise, nesse tópico será apresentado um estudo com escopo semelhante ao utilizado para o

emprego na construção civil, aplicado ao emprego formal em todas as atividades da economia.

As limitações da análise anterior também se aplicam a esse caso, sem, contudo, enfraquecer os resultados obtidos visto que, como anteriormente ressaltado, a associação com outras análises será fundamental para a validação dos resultados.

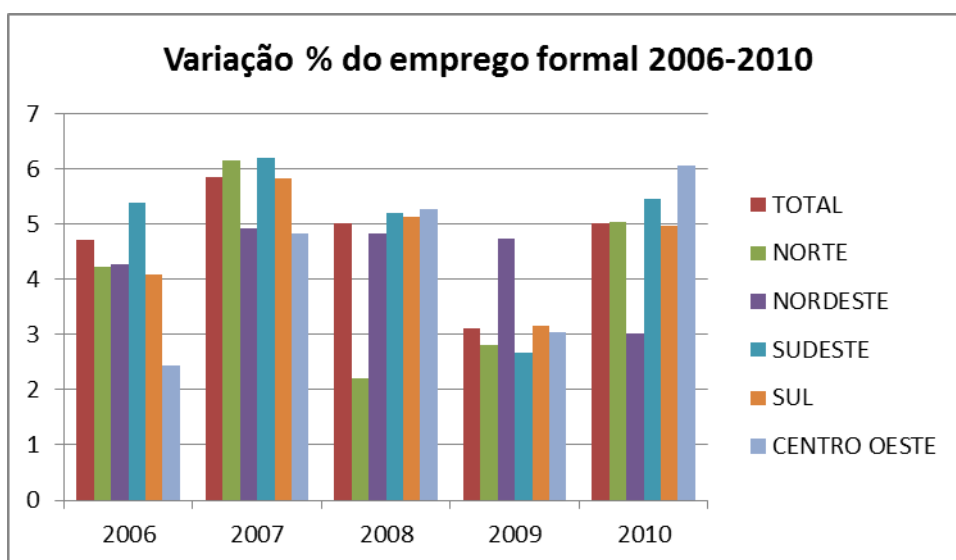
A tabela e o gráfico abaixo apresentados trazem a variação percentual do saldo de emprego formal da economia para o período de 2006 a 2010.

Tabela 20 – Variação do Emprego Formal da Economia - %

REGIÕES	2006	2007	2008	2009	2010
BRASIL	4,72	5,85	5,01	3,11	5,02
NORTE	4,23	6,15	2,2	2,82	5,03
NORDESTE	4,28	4,92	4,82	4,74	3,01
SUDESTE	5,38	6,21	5,21	2,68	5,46
SUL	4,08	5,82	5,12	3,16	4,97
CENTRO OESTE	2,43	4,84	5,26	3,05	6,05

FONTE: MTE

Ilustração 26 – Gráfico Variação do Emprego Formal da Economia - %



Apenas no início do período, anos 2006 e 2007, o Sudeste tem a maior expansão percentual. Nos anos subsequentes, Centro-oeste, Nordeste e Centro-oeste, lideram o ranking. O que poderia indicar alguma alteração de cenário promovida pelo PAC. Para a análise de concentração, entretanto, é relevante avaliar a participação de cada região no saldo total de empregos formais gerados durante o programa.

Tabela 21 – Saldo Regional do Emprego Formal da Economia e Participação % no Saldo Nacional

NÍVEL GEOGRAFICO	Saldo 2007-2010	Participação %
NORTE	202.968	3,55%
NORDESTE	789.172	13,80%
SUDESTE	3.251.044	56,84%
SUL	1.059.526	18,52%
CENTRO OESTE	417.112	7,29%
BRASIL	5.719.822	

FONTE: MTE-CAGED-LEI 4923/65

De forma bastante coerente com o que sinaliza o emprego na construção civil, a distribuição do saldo de empregos gerados ao longo do território aponta para uma ampla concentração dos mesmos na região Sudeste, dado que o percentual de postos de trabalho gerados nessa região é bem superior ao percentual da população brasileira ali residente. A única região que repete tal feito, mas em menor proporção é a região Sul. O Centro-oeste tem um crescimento partitamente proporcional à sua população e o Norte e Nordeste apresentam expansão do emprego bem inferior ao percentual da população que abrigam. O saldo de emprego per capita, calculado na tabela abaixo, expressa essa realidade.

Tabela 22 – Saldo Per Capita do Emprego da Construção Civil por Região

Região	Saldo per capita
Norte	0,01311
Nordeste	0,01521
Sudeste	0,04186
Sul	0,03976
Centro-oeste	0,03050
Brasil	0,03086

Fonte: MTE e IBGE/ Elaboração Própria

3.3.3- Evolução quantitativa e qualitativa das Rodovias

O eixo de investimento em logística não se resume em obras rodoviárias. Contudo, além de ser esse o meio logístico mais utilizado no Brasil, todos os estados da federação

foram contemplados com algum tipo de obra rodoviária, no âmbito do PAC. O setor rodoviário é, ainda, aquele que tem o maior número de ações monitoradas pelo PAC, dentro do eixo logístico. Pelo exposto, e considerando a proposta desse trabalho, apenas as rodovias serão aqui avaliadas.

Para a análise das rodovias brasileiras, serão utilizadas informações contidas no balanço anual de rodovias publicado pela Confederação Nacional de Transportes (CNT). A tabela a seguir fornece os dados necessários para a avaliação quantitativa das rodovias brasileiras.

Tabela 23 – Evolução Quantitativa das rodovias Brasileiras 2006-2010

Regiões e Estados	2006	2010	Variação em KM	Variação %	% de rodovias em relação ao Brasil - 2006	% de rodovias em relação ao Brasil - 2010
BRASIL	84382	90.945	6.563	7,78%	100,0%	100,0%
NORTE	8811	9.301	490	5,56%	10,4%	10,2%
Rondônia	1329	1.425	96	7,22%	1,6%	1,6%
Acre	675	806	131	19,41%	0,8%	0,9%
Amazonas	919	959	40	4,35%	1,1%	1,1%
Roraima	915	947	32	3,50%	1,1%	1,0%
Pará	2446	2.568	122	4,99%	2,9%	2,8%
Amapá	300	307	7	2,33%	0,4%	0,3%
Tocantins	2227	2.289	62	2,78%	2,6%	2,5%
NORDESTE	24332	25.644	1.312	5,39%	28,8%	28,2%
Maranhão	4214	4.272	58	1,38%	5,0%	4,7%
Piauí	2703	2.875	172	6,36%	3,2%	3,2%
Ceará	3072	3.264	192	6,25%	3,6%	3,6%
Rio Grande do Norte	1731	1.783	52	3,00%	2,1%	2,0%
Paraíba	1591	1.601	10	0,63%	1,9%	1,8%
Pernambuco	3028	3.099	71	2,34%	3,6%	3,4%
Alagoas	710	729	19	2,68%	0,8%	0,8%
Sergipe	621	653	32	5,15%	0,7%	0,7%
Bahia	6762	7.368	606	8,96%	8,0%	8,1%
SUDESTE	23589	26.166	2.577	10,92%	28,0%	28,8%
Minas Gerais	12583	13.931	1.348	10,71%	14,9%	15,3%
Espírito Santo	1433	1.505	72	5,02%	1,7%	1,7%
Rio de Janeiro	2079	2.166	87	4,18%	2,5%	2,4%
São Paulo	7494	8.564	1.070	14,28%	8,9%	9,4%
SUL	15153	16.166	1.013	6,69%	18,0%	17,8%
Paraná	4926	5.370	444	9,01%	5,8%	5,9%
Santa Catarina	2813	2.895	82	2,92%	3,3%	3,2%
Rio Grande do Sul	7414	7.901	487	6,57%	8,8%	8,7%
Centro-oeste	12397	13.668	1.271	10,25%	14,7%	15,0%
Mato Grosso do Sul	3633	3.750	117	3,22%	4,3%	4,1%
Mato Grosso	3864	4.240	376	9,73%	4,6%	4,7%
Goiás	4520	5.274	754	16,68%	5,4%	5,8%
Distrito Federal	380	404	24	6,32%	0,5%	0,4%

Fonte: CNT

Os dados apresentados fazem jus a algumas considerações. É fato que a malha rodoviária brasileira se expandiu e que isso aconteceu em todas as unidades da federação. Todavia, é interessante destacar que apesar da expansão quantitativa observada durante o período de execução do PAC, ela é inferior à expansão ocorrida de 2004, ano da primeira pesquisa da CNT que considera toda a malha pavimentada e que tinha uma extensão de 74.681 quilômetros (CNT, 2005), a 2006.

Pela variação percentual das rodovias no período 2006-2010, é evidente que, a despeito do crescimento em todas as regiões o índice de 7,78% do Brasil é sustentado pelo desempenho das regiões Centro-Oeste e Sudeste, as únicas percentualmente acima do índice do país.

Ao avaliar a variação em quilômetros a discrepância inter-regional perde seu caráter discreto, observado na variação percentual, para tornar-se assustadora. Apesar de ser maior apenas que o Sul em extensão territorial, o Sudeste teve um aumento de 2577 quilômetros no período 2007-2010. Esse número corresponde a quase 40% do total de quilômetros adicionados à malha brasileira no período. O Norte, a maior região em extensão territorial, obteve um acréscimo de 490 quilômetros, menos de 8% da expansão total.

Quanto à participação no total de rodovias brasileiras, as alterações foram relativamente discretas, sendo que as regiões Centro-Oeste e Sudeste aumentaram sua parcela enquanto as demais tiveram redução. Pela avaliação quantitativa das rodovias, não há indício de que as obras do nesse segmento PAC possam ter contribuído para amenizar as desigualdades regionais brasileiras.

As obras do PAC no setor rodoviário brasileiro tinham como objetivo não apenas aumentar a malha como também melhorar as rodovias existentes. Assim, dando continuidade à análise, os dados abaixo apresentados tratam a evolução da qualidade das rodovias brasileiras durante o período de execução do programa. A tabela seguinte compara o percentual de quilômetros, por qualidade da via, para os anos de 2006 e 2010.

Tabela 24 – Evolução Qualitativa das Rodovias Brasileiras 2006-2010

Região	Ótimo		Bom		Regular		Ruim		Péssimo	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
Brasil	10,78%	14,71%	14,21%	26,49%	38,41%	33,35%	24,37%	17,44%	12,23%	8,02%
Norte	2,38%	0,80%	10,33%	15,11%	43,09%	29,28%	35,14%	32,78%	9,06%	22,04%
Rondônia	4,36%	1,40%	19,34%	32,84%	40,48%	41,47%	32,05%	22,88%	3,76%	1,40%
Acre	0,00%	2,73%	11,85%	18,24%	55,41%	40,82%	28,30%	36,97%	4,44%	1,24%
Amazonas	1,74%	2,09%	2,18%	13,56%	26,55%	7,30%	43,96%	33,79%	25,57%	43,27%
Roraima	0,00%	0,00%	1,09%	14,36%	30,49%	0,00%	49,40%	36,85%	19,02%	48,79%
Pará	2,45%	0,00%	7,77%	3,89%	40,84%	22,70%	38,31%	37,93%	10,63%	35,48%
Amapá	6,67%	0,00%	15,00%	3,91%	71,67%	65,47%	6,67%	20,85%	0,00%	9,77%
Tocantins	2,51%	0,52%	13,83%	18,00%	51,55%	41,46%	29,91%	31,19%	2,20%	8,82%
Nordeste	2,24%	7,54%	8,65%	27,16%	38,88%	37,64%	28,47%	16,91%	21,76%	10,75%
Maranhão	0,50%	4,52%	6,34%	33,73%	28,45%	36,70%	29,45%	12,36%	35,26%	12,69%
Piauí	1,48%	11,48%	9,91%	29,36%	44,32%	37,74%	28,67%	10,30%	15,61%	11,13%
Ceará	3,16%	0,98%	11,69%	13,73%	40,40%	49,33%	29,04%	22,55%	15,72%	13,42%
Rio Grande do Norte	1,16%	1,35%	6,35%	24,23%	55,17%	31,63%	27,85%	30,01%	9,47%	12,79%
Paraíba	3,21%	3,56%	6,60%	44,47%	38,34%	24,48%	32,43%	14,93%	19,42%	12,55%
Pernambuco	5,45%	4,68%	11,23%	20,65%	33,78%	44,60%	26,39%	23,17%	23,15%	6,91%
Alagoas	2,68%	8,78%	6,34%	47,74%	40,70%	38,00%	18,45%	5,49%	31,83%	0,00%
Sergipe	0,00%	13,32%	4,83%	32,01%	40,74%	16,39%	25,28%	20,21%	29,15%	18,07%
Bahia	1,97%	13,60%	8,58%	25,65%	41,30%	36,20%	28,60%	15,09%	19,55%	9,46%
Sudeste	21,22%	26,73%	15,13%	23,97%	31,67%	31,05%	19,69%	14,71%	12,29%	3,55%
Minas Gerais	4,41%	9,17%	11,36%	22,44%	38,11%	40,94%	27,75%	22,30%	18,37%	5,15%
Espírito Santos	3,07%	5,25%	14,79%	32,36%	44,38%	39,34%	20,31%	20,86%	17,45%	2,19%
Rio de Janeiro	18,57%	16,16%	21,21%	45,52%	43,19%	26,92%	11,11%	8,03%	5,92%	3,37%
São Paulo	53,66%	61,75%	19,83%	19,52%	15,24%	14,55%	8,42%	2,97%	2,86%	1,21%
Sul	16,43%	21,32%	23,10%	37,75%	40,96%	26,84%	14,86%	10,56%	4,65%	3,53%
Paraná	19,85%	17,00%	28,68%	40,69%	31,04%	26,37%	14,07%	10,99%	6,35%	4,95%
Santa Catarina	5,87%	9,60%	12,16%	30,92%	48,56%	30,50%	23,18%	21,87%	10,24%	7,12%
Rio Grande do Sul	18,17%	28,55%	23,54%	38,25%	44,67%	25,82%	12,22%	6,13%	1,40%	1,25%
Centro-Oeste	6,82%	6,80%	15,40%	24,51%	43,35%	40,14%	29,38%	21,35%	5,06%	7,20%
Mato Grosso do Sul	9,30%	5,12%	16,05%	26,91%	58,99%	46,91%	14,84%	15,20%	0,83%	5,87%
Mato Grosso	1,63%	6,51%	10,51%	16,58%	32,51%	41,82%	46,14%	26,27%	9,21%	8,82%
Goiás	8,61%	6,96%	18,65%	27,34%	39,69%	35,48%	27,72%	22,83%	5,33%	7,39%
Distrito Federal	14,47%	23,27%	20,26%	48,51%	47,63%	20,79%	17,63%	7,43%	0,00%	0,00%

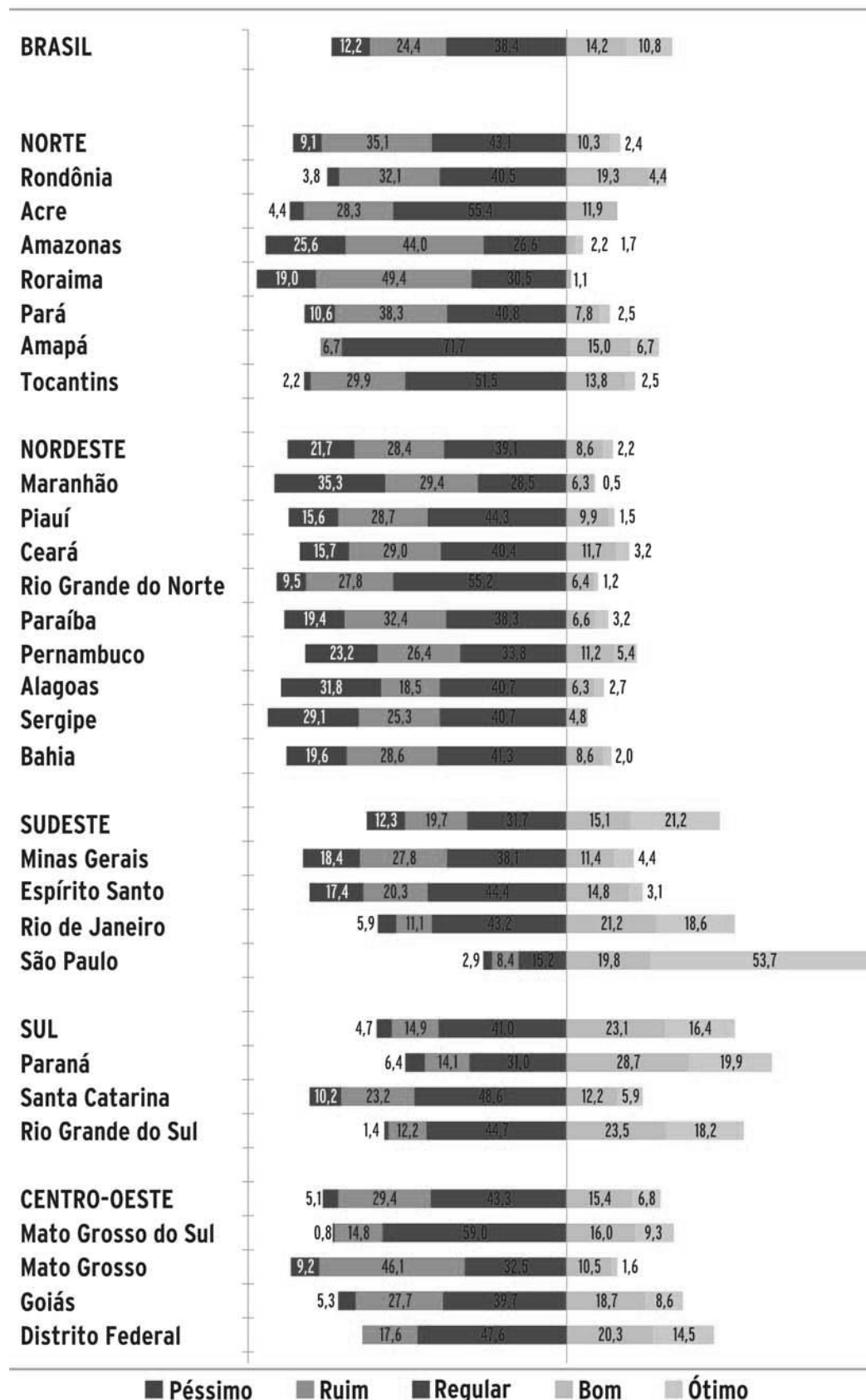
Fonte: CNT

Pelos dados pode-se concluir que, em perspectiva nacional, as obras do PAC no setor rodoviário trouxeram resultados positivos: O percentual de estradas ótimas e boas aumentou 65% em quatro anos, passando de 24,99% para 41,20%. O percentual de estradas ruim ou péssimas, em consequência, caiu de 36,60% para 25,45%. Essa é uma melhora significativa para um período de quatro anos.

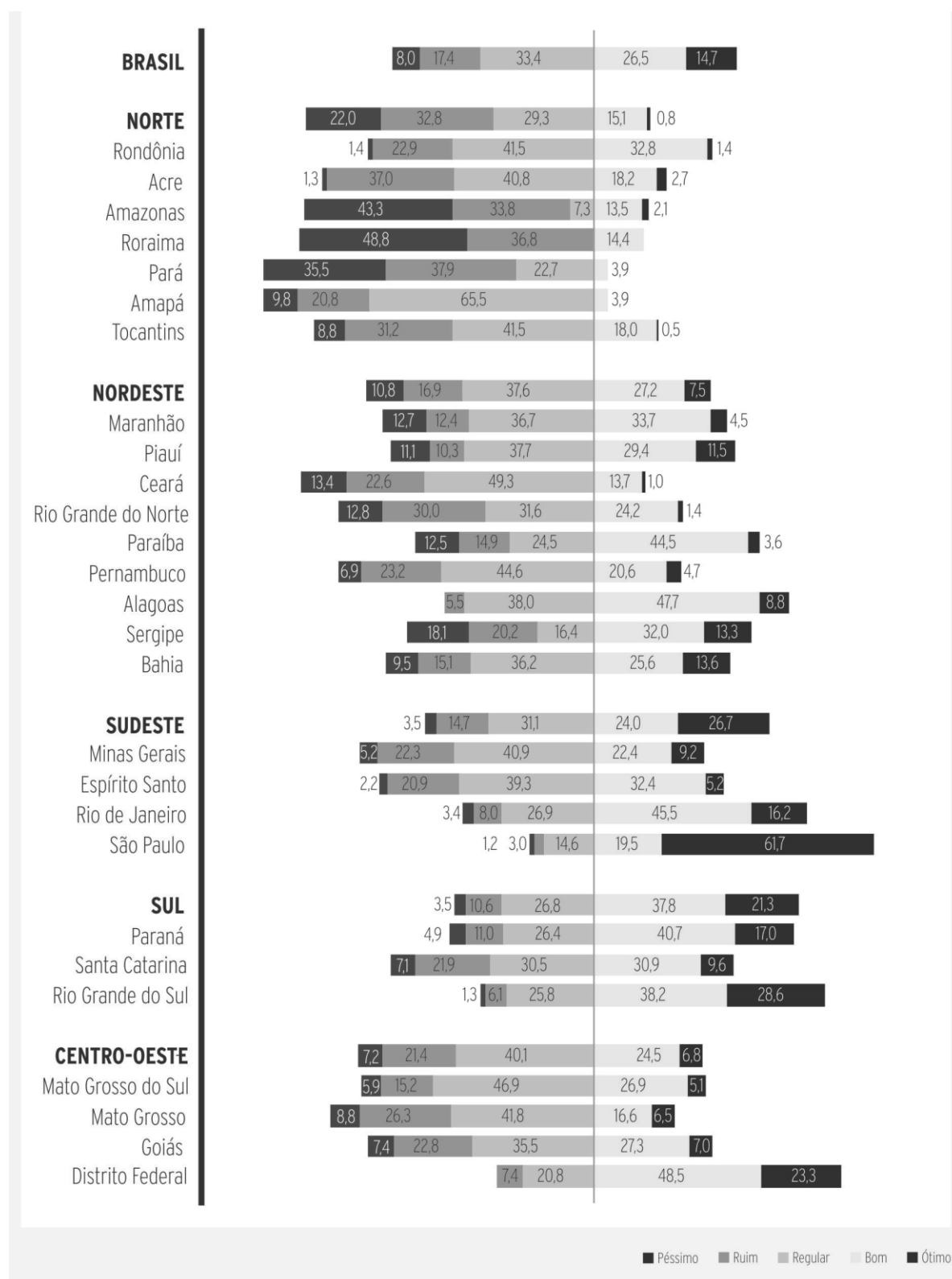
Todavia, os ganhos não se manifestam de forma homogênea pelo território. Apesar do percentual de estradas ótimas ou boas ter crescido nas cinco regiões, o Norte e o Centro-Oeste reduziram o percentual de rodovias em ótimo estado e elevaram o percentual de estradas péssimas, sendo que Norte essas alterações foram acentuadas. Vale ressaltar também que a melhora das rodovias nordestinas foi, proporcionalmente à sua malha, a mais significativa, seguida do Sudeste.

Os gráficos subsequentes detalham as evoluções do período.

Ilustração 27 – Gráfico Classificação Geral das Rodovias em 2006 - %



Fonte: CNT

Ilustração 28 – Gráfico Classificação Geral das Rodovias em 2010 - %

Fonte: CNT

3.3.4 - Evolução do Crédito

O segundo bloco escolhido para análise é o bloco de estímulo ao crédito e financiamento. Para mensurar o desempenho do crédito no Brasil durante os anos do PAC, será feita uma análise do crédito ofertado tanto para pessoa física (PF), quanto pessoa jurídica (PJ). Antes de tudo, é válido ressaltar que a expansão do crédito é um movimento que precede ao PAC e, portanto, os resultados obtidos no período de 2007-2010 não podem ser atribuídos exclusivamente ao programa. Assim, para servir à esta análise, nosso enfoque estará muito mais na distribuição inter-regional do crédito do que puramente na incontestável evolução nacional do mesmo.

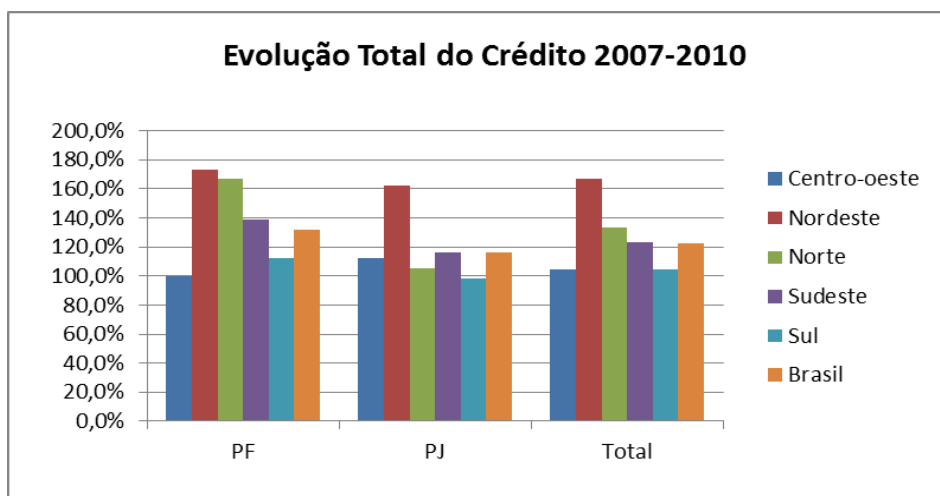
A tabela abaixo apresenta a evolução total do crédito para o período de janeiro de 2007 a julho de 2010, último mês considerado no estudo. Conforme os dados obtidos no sítio do Banco Central, o crédito permaneceu em franca expansão, em todas as regiões do Brasil durante todo o período.

Tabela 25 – Evolução Percentual do Crédito no Brasil - 2007-2010

Região	PF	PJ	Total
Centro-oeste	99,6%	112,1%	104,9%
Nordeste	173,0%	162,7%	167,2%
Norte	167,2%	105,2%	133,2%
Sudeste	138,9%	116,1%	123,6%
Sul	112,0%	98,3%	104,3%
Brasil	132,2%	116,5%	122,6%

Fonte : BACEN

Ilustração 29 – Gráfico Evolução Percentual do Crédito no Brasil - 2007-2010



Fonte: BACEN

Entre 2007 e 2010, observa-se que a maior expansão ocorre no Nordeste, tanto no crédito PF quanto no crédito PJ e, por consequência, no crédito total. Com exceção do Centro-oeste, todas as regiões apresentam uma evolução maior no crédito PF que no crédito PJ, sendo que o primeiro está altamente relacionado ao consumo, enquanto que o segundo guarda relação com o investimento.

Para a análise regional, é pertinente verificar o quanto essa expansão alterou a distribuição do crédito ao longo do território e avaliar se existe, por esses dados, alguma tendência concentradora ou desconcentradora.

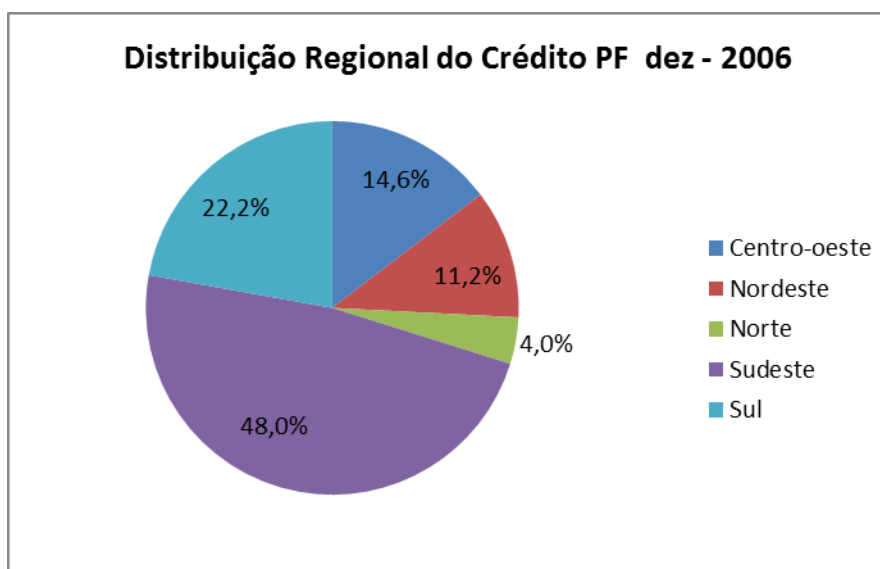
O ponto de partida será a comparação entre a distribuição territorial do saldo de crédito pessoa física (PF) em dezembro de 2006 e julho de 2010, conforme tabela e gráficos a seguir:

Tabela 26 – Distribuição Regional - Crédito Pessoa Física - 2006-2010

Região	Crédito PF	
	2006	2010
Centro-oeste	14,6%	12,6%
Nordeste	11,2%	13,2%
Norte	4,0%	4,6%
Sudeste	48,0%	49,4%
Sul	22,2%	20,3%

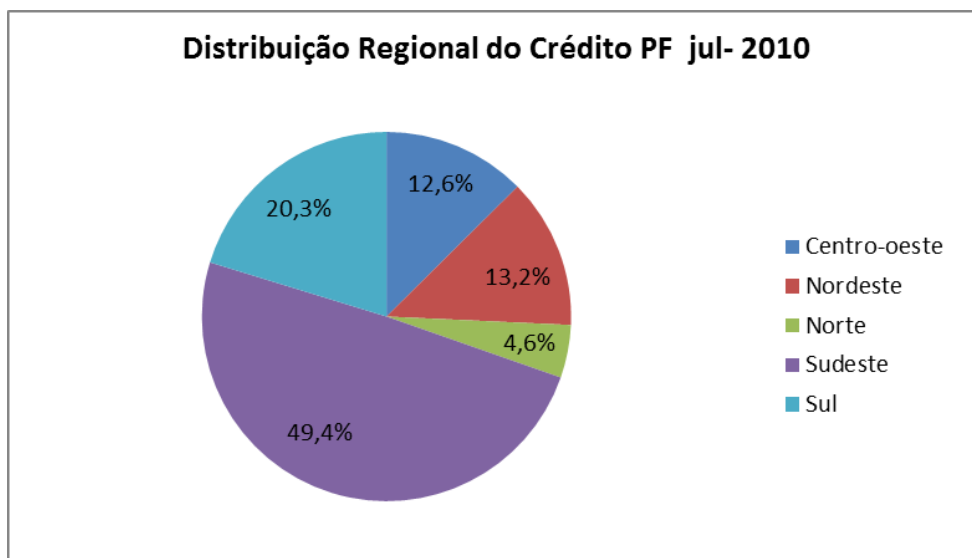
Fonte: BACEN

Ilustração 30– Distribuição Regional - Crédito Pessoa Física – dez 2006



Fonte: BACEN

Ilustração 31– Distribuição Regional - Crédito Pessoa Física – jul 2010



Fonte: BACEN

Os dados apontam um aumento na participação no saldo de crédito PF nacional por parte das regiões Nordeste, Sudeste e Norte, respectivamente, e para uma retração da participação das regiões Centro-oeste e Sul.

Abaixo segue uma tabela com a relação crédito/população para 2006 e 2010. Devido baixa alteração na distribuição populacional entre 2000 e 2010, foram utilizados os dados populacionais de 2010 para os dois períodos.

Tabela 27 – Relação Crédito PF/População – por Região - 2006-2010

Região	Relação Crédito/População	
	2006	2010
Centro-oeste	1,98	1,71
Nordeste	0,40	0,47
Norte	0,48	0,56
Sudeste	1,14	1,17
Sul	1,54	1,41

Fonte: BACEN

A tabela acima aponta para uma ligeira redução da diferença entre as relações crédito/população refletindo a fraca melhora da distribuição territorial do crédito para pessoa física.

Na análise territorial do crédito PJ, como demonstra a tabela e gráficos subsequentes, as alterações também foram relativamente pequenas, considerando a

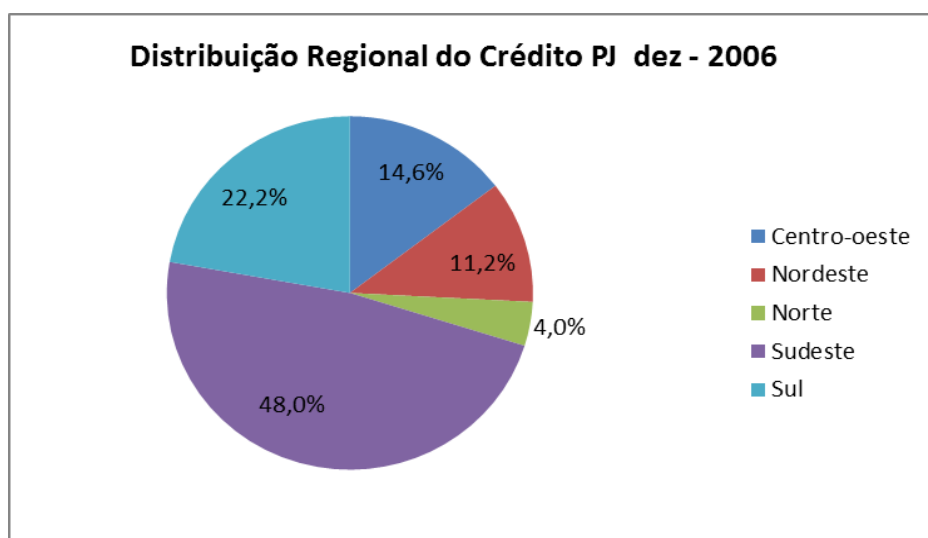
proporção da expansão creditícia vivenciada. A mudança mais significativa foi a perda de participação da região Sul para o Nordeste. As demais regiões permaneceram, praticamente, com o mesmo percentual.

Tabela 28 – Distribuição Regional - Crédito Pessoa Jurídica - 2006-2010

Região	Crédito PJ	
	2006	2010
Centro-oeste	6,8%	6,6%
Nordeste	9,1%	11,1%
Norte	3,1%	3,0%
Sudeste	62,7%	62,6%
Sul	18,2%	16,7%

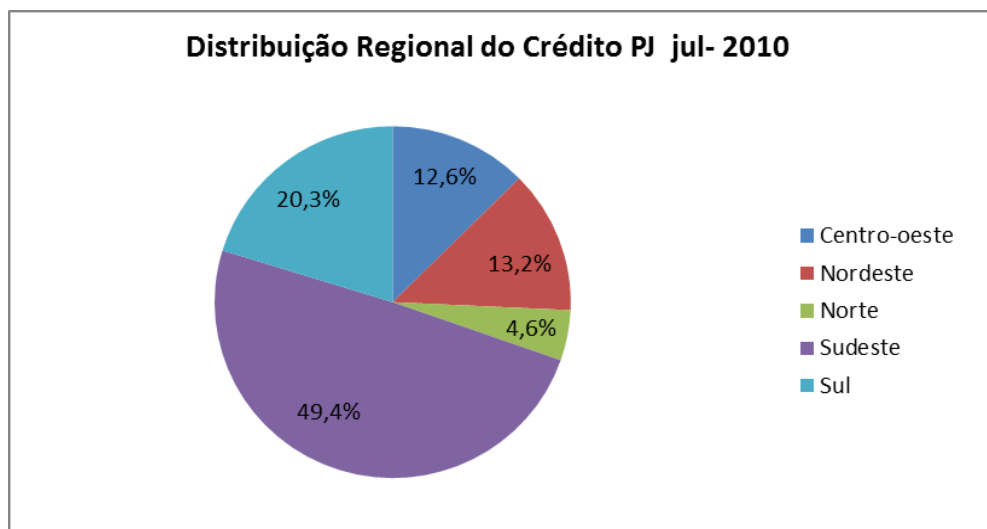
Fonte: BACEN

Ilustração 32 – Distribuição Regional - Crédito Pessoa Jurídica – dez 2006



Fonte: BACEN

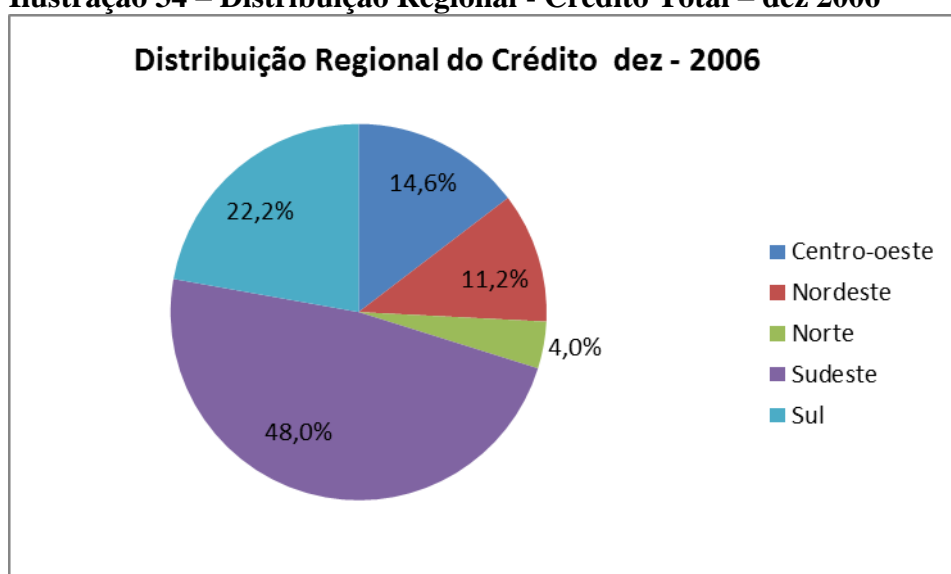
Ilustração 33– Distribuição Regional - Crédito Pessoa Jurídica – jul 2010



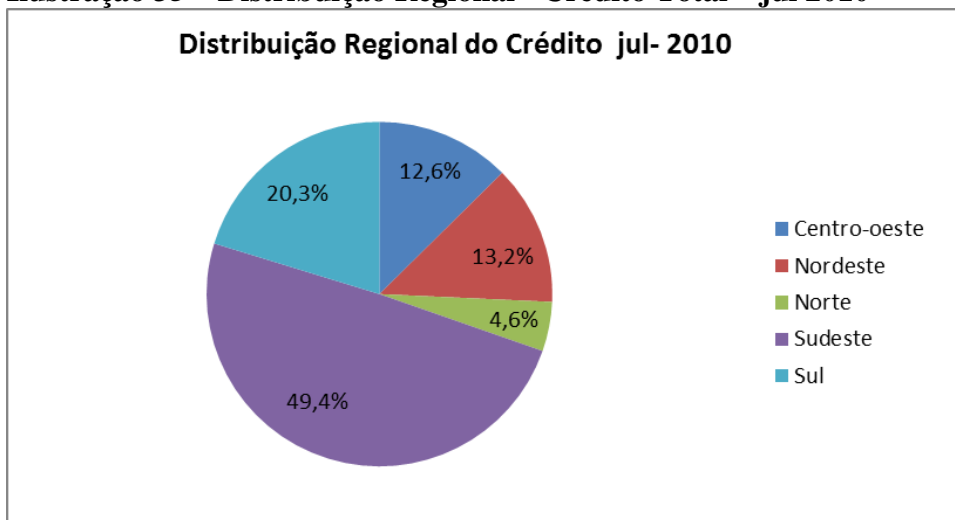
Fonte: BACEN

Refletindo as alterações apresentadas separadamente na evolução do crédito PF e PJ, os gráficos abaixo demonstram a evolução total do crédito no período de 2006-2010.

Ilustração 34 – Distribuição Regional - Crédito Total – dez 2006



Fonte: BACEN

Ilustração 35 – Distribuição Regional - Crédito Total – jul 2010

Fonte: Bacen

O que se pode concluir dos dados apresentados é que, apesar da expressiva expansão do crédito, tanto PF quanto PJ, o crescimento observado não ocorreu de forma a promover grandes inversões na distribuição territorial do mesmo. Além disso, as únicas alterações significativas ocorreram no Sul e Nordeste, sem que houvesse redistribuição de participação da região mais concentradora, o Sudeste.

No item subsequente o desempenho do programa minha casa minha vida será avaliado sob uma perspectiva regional para que, juntamente com as análises já apresentadas, seja possível realizar uma primeira síntese dos impactos regionais do PAC.

3.4 Resultados Programa Minha Casa Minha Vida

As análises anteriores evidenciaram a relevância do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no âmbito de ação do PAC. A proposta deste item, portanto, é ir além desta constatação e tentar entender como os frutos dessa iniciativa distribuíram-se pelo território brasileiro.

O primeiro passo é verificar a distribuição do déficit habitacional regional. A tabela seguinte apresenta os dados de 2007.

Tabela 29 – Déficit Habitacional por UF e Região – Unidades e %

Região / Unidade da Federação	Déficit em unidades	Participação % no Déficit Nacional
Norte	612.856	10,18%
Rondônia	45.669	0,76%
Acre	20.904	0,35%
Amazonas	141.294	2,35%
Roraima	14.945	0,25%
Pará	300.160	4,99%
RM Belém	87.744	1,46%
Amapá	28.419	0,47%
Tocantins	61.465	1,02%
Nordeste	2.102.700	34,93%
Maranhão	458.108	7,61%
Piauí	139.904	2,32%
Ceará	309.058	5,13%
RM Fortaleza	120.685	2,00%
Rio Grande do Norte	116.390	1,93%
Paraíba	123.747	2,06%
Pernambuco	275.874	4,58%
RM Recife	130.471	2,17%
Alagoas	113.430	1,88%
Sergipe	68.728	1,14%
Bahia	497.461	8,26%
RM Salvador	144.371	2,40%
Sudeste	2.238.947	37,19%
Minas Gerais	511.106	8,49%
RM Belo Horizonte	130.740	2,17%
Espírito Santo	95.156	1,58%
Rio de Janeiro	457.323	7,60%
RM Rio de Janeiro	353.962	5,88%
São Paulo	1.175.362	19,52%
RM São Paulo	607.374	10,09%
Sul	663.724	11,02%
Paraná	253.055	4,20%
RM Curitiba	86.346	1,43%
Santa Catarina	141.100	2,34%
Rio Grande do Sul	269.569	4,48%
RM Porto Alegre	128.185	2,13%
Centro-Oeste	402.207	6,68%
Mato Grosso do Sul	73.793	1,23%
Mato Grosso	71.434	1,19%
Goiás	151.684	2,52%
Distrito Federal	105.296	1,75%
Brasil	6.020.434	100,00%
Total das RMs	1.789.878	29,73%
Demais áreas	4.230.556	70,27%

Fonte : Fundação João Pinheiro

O cenário desenhado pelos dados supracitados evidencia a gravidade da situação nas regiões Norte e Nordeste. Isso porque, apesar do Sudeste apresentar o maior déficit absoluto, as únicas regiões a terem um déficit percentual superior quando comparado ao percentual populacional da região são o Norte e o Nordeste. Assim, pode-se afirmar que proporcionalmente, um percentual bem maior da população nortista e nordestina encontra-se num universo de déficit habitacional do que o observado nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Pelo exposto, é de se esperar que a presença de um viés regional culminasse no estabelecimento de metas compatíveis com redução do déficit regional e também com o nivelamento inter-regional do déficit residual.

O quadro a seguir compara o percentual regional da meta do PMCMV com o percentual regional do déficit habitacional.

Tabela 30 – Distribuição Regional da Meta do PMCMV x Distribuição do Déficit Habitacional - %

UF	Meta	% da meta	% do déficit
Norte	103018	10,3%	10,18%
Nordeste	343197	34,3%	34,93%
Sudeste	363984	36,4%	37,19%
Sul	120016	12%	11,02%
Centro-Oeste	69785	7,0%	6,68%
Brasil	1000000	100,0%	100,0%

Fonte: Caixa Econômica Federal e Fundação João Pinheiro

É notória a relação entre o déficit habitacional mensurado e as metas estabelecidas para o PMCMV. Todavia, não há nenhum sinal de preocupação com o nivelamento inter-regional do déficit esperado pós-programa, proporcionalmente ao contingente populacional afetado pelo déficit.

Uma vez caracterizado o impacto regional que pode ser esperado pela implantação do PMCMV, cabe agora contrastar os resultados propostos àqueles efetivamente alcançados. Os dados tratados a seguir são relativos à outubro de 2010 e não estendendo-se, portanto, ao término do programa.

A síntese dos resultados do PMCMV em termos de unidades contratadas é apresentada no quadro seguinte.

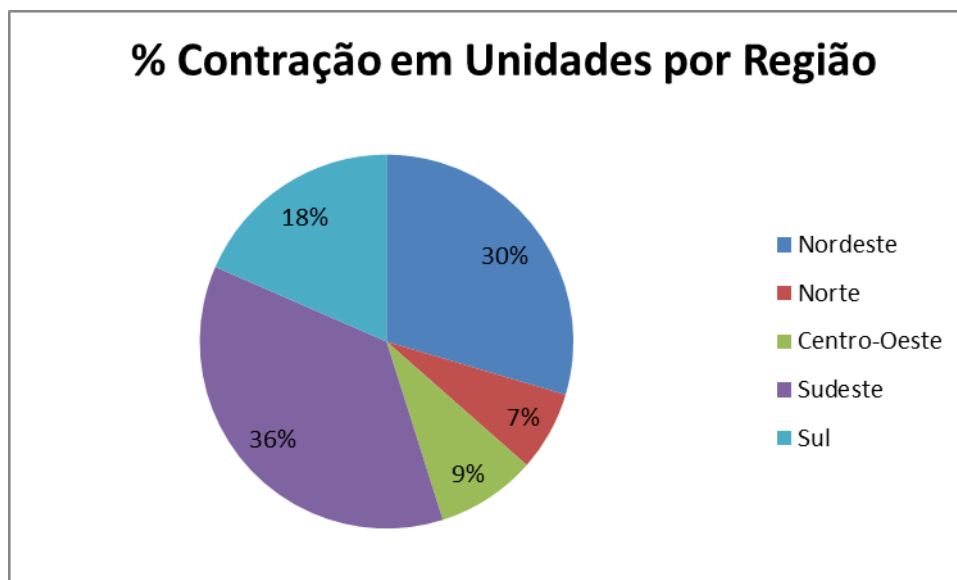
Tabela 31 – Percentual de Cumprimento da Meta do PMCMV por UF (%)

UF	Meta	Unid contratadas	% meta cumprida
AL	19.679	23.638	120,1%
SE	11.301	8.735	77,3%
BA	80.744	60.103	74,4%
RN	19.224	12.268	63,8%
PI	21.837	13.690	62,7%
MA	72.756	38.480	52,9%
PE	44.706	22.713	50,8%
PB	21.306	9.579	45,0%
CE	51.644	11.600	22,5%
Nordeste	343.197	200.806	58,5%
AC	3.939	2.427	61,6%
PA	50.667	24.934	49,2%
RR	2.793	1.346	48,2%
AM	22.238	10.686	48,1%
RO	8.495	3.619	42,6%
TO	10.297	3.112	30,2%
AP	4.589	656	14,3%
Norte	103.018	46.780	45,4%
GO	27.613	33.284	120,5%
MT	13.390	11.192	83,6%
MS	12.244	10.159	83,0%
DF	16.538	3.978	24,1%
Centro Oeste	69.785	58.613	84,0%
MG	88.485	66.617	75,3%
SP	183.995	133.585	72,6%
ES	16.847	9.874	58,6%
RJ	74.657	37.031	49,6%
Sudeste	363.984	247.107	67,9%
RS	51.795	56.394	108,9%
SC	24.049	24.672	102,6%
PR	44.172	44.187	100,0%
Sul	120.016	125.253	104,4%
Brasil	1.000.000	678.559	67,9%

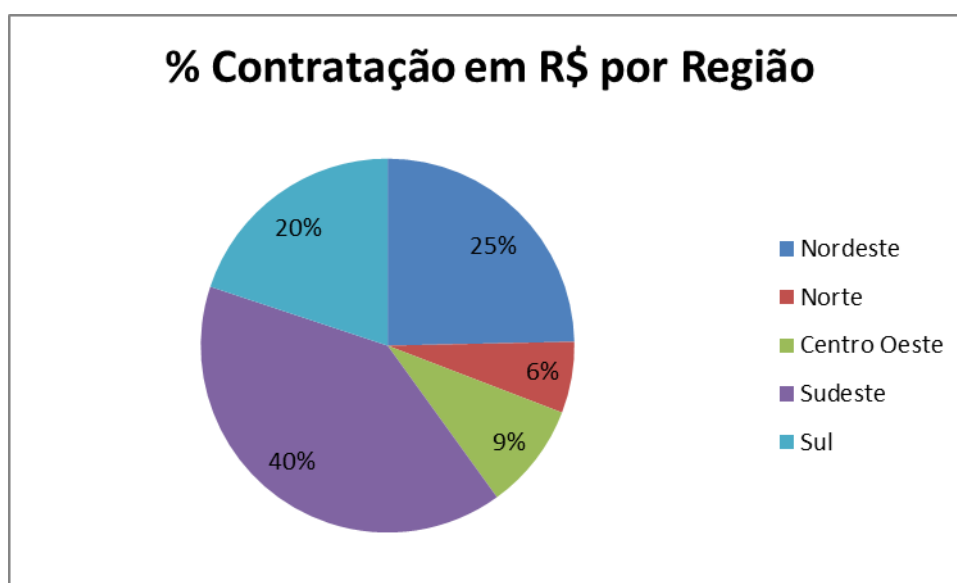
Fonte: Caixa Econômica Federal

A região Sul, em outubro de 2010, já havia superado a meta inicial. A região Centro-Oeste apresentou um percentual de execução bem superior à média nacional, enquanto que o Sudeste manteve-se no mesmo nível da média. Apenas as regiões Norte e Nordeste ficaram abaixo do desempenho nacional.

Os gráficos subsequentes expressam a participação de cada região nas contratações do PMCMV, tanto em unidades quanto em valor.

Ilustração 36 – Gráfico Distribuição Regional das Unidades Contratadas no PMCMV

Fonte: Caixa Econômica Federal

Ilustração 37 – Gráfico Distribuição Regional das Contratações no PMCMV- em R\$

Fonte: Caixa Econômica Federal

É interessante observar como as regiões Sul e Sudeste, detentoras dos menores déficits habitacionais proporcionalmente à população nelas residentes, concentraram 54% das unidades contratadas no âmbito do programa e 60% do valor total contratado no país.

Obviamente, o percentual em valor contratado é condizente com a diferença de valor de mercado dos bens imobiliários nas regiões. Todavia, quando a mensuração é feita em unidades a concentração torna-se não só incoerente com o desenvolvimento regional, como também com o próprio déficit habitacional utilizado como parâmetro para as metas

do programa. Dada a relevância do PMCMV dentro do escopo executado pelo PAC, deve-se atribuir a seus impactos regionais um papel de destaque nesse estudo. Como apontado no item 3.3, os desdobramentos do PMCMV, além de retratarem em grande parte os resultados do bloco de investimento em infraestrutura, ainda respondem por boa parte da expansão creditícia pretendida no bloco de medidas de estímulo ao crédito. Portanto, os impactos ora analisados, reportam aos impactos regionais plausíveis com os dois blocos de medidas do PAC estudados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil vive um momento singular em sua história. Decorridos vinte e cinco anos de estagnação econômica persistente, apesar da relativa estabilidade monetária vivenciada nos últimos quinze anos, o ano de 2006 traz um cenário diferente e sinaliza mudança nessa tendência.

Hoje, quase seis anos após o início desse novo ciclo, pode-se constatar que a mudança percebida não se tratava de um momento isolado ou apenas mais um ano atípico, e sim do estabelecimento de uma nova tendência.

Essa inflexão reflete alterações importantes na atuação governamental e trouxe consigo grandes oportunidades. Depois de anos, a postura defensiva é abandonada e o Estado encontra-se articulado o suficiente não apenas para reagir, mas também para agir de forma consciente e planejada desempenhando o típico papel novo-desenvolvimentista de indutor do já tardio desenvolvimento.

Como símbolo mais latente desse processo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de janeiro de 2007, sintetiza o novo momento. Como carro-chefe do segundo mandato do governo Lula e com a perspectiva de consolidar uma trajetória de crescimento sustentada, melhorando as condições de vida dos brasileiros e reduzindo as disparidades regionais, o PAC constituiu-se em uma importante iniciativa governamental.

Obviamente o programa não responde sozinho pela boa fase brasileira. A despeito das inúmeras críticas, muitas delas plausíveis, o PAC viabilizou investimentos importantes, mesmo que muitos deles sejam precedentes ao programa. De certa maneira, a própria fragilidade do contexto econômico internacional foi favorável à medida que respaldou o comportamento anticíclico e estimulou a expansão da proposta inicial do PAC. Possivelmente, sem a reação internacional à crise, o governo brasileiro não teria agido da mesma maneira podendo enfraquecer seu compromisso com o crescimento.

No capítulo 3, a análise dos indicadores econômicos, em especial a taxa SELIC, dá indícios de como o governo estava disposto a repensar sua estratégia em prol da manutenção da estabilidade.

As evidências apontam para uma melhora em nível nacional em quase todas as frentes que o PAC se propõe a atuar. Todavia, resta saber se as oportunidades ímpares que se abrem em momentos favoráveis como esse, foram aproveitadas em todas suas

potencialidades, principalmente para iniciar mudanças estruturais fundamentais para a consolidação do desenvolvimento.

Apesar da participação do PAC nesse processo, cabe aqui um questionamento da forma como essa contribuição se deu. Para tanto, alguns aspectos que o caracterizam são retomados.

O PAC está fundamentado na visão novo-desenvolvimentista. Contudo, mesmo após sua execução, ficam dúvidas quanto à existência de instrumentos suficientemente adequados para a concretização da proposta novo-desenvolvimentista.

Como apresentado no capítulo 1, o novo-desenvolvimentismo prevê melhora das desigualdades sociais e, no caso brasileiro, a melhora consistente da questão social passa necessariamente pelo enfrentamento das inaceitáveis disparidades regionais existentes.

O discurso de redução das desigualdades regionais tem marcado os últimos anos. Recentemente, esse posicionamento esteve presente em ações como a proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento de 1995 e 2000 e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) de 2005. Mesmo antes, na Constituição de 1988, ao reconhecer a base territorial como o fundamento do planejamento de longo prazo, o Estado não desconsidera, pelo menos em tese, a relevância da espacialidade para o desenvolvimento brasileiro. Na prática, entretanto, o que se observa é bem diferente.

A despeito da crescente retomada do debate o que se vê é uma séria dificuldade em compatibilizar as ações para o desenvolvimento com estratégias fundamentadas no desenvolvimento regional. O discurso parece ainda muito distante da prática. O PAC não foge à regra. O Programa de Aceleração do Crescimento não é e nem pretende ser um programa de desenvolvimento regional. Entretanto, considerando o porte dos investimentos previstos, seu potencial para iniciar um processo de reorganização territorial é enorme. Existem fortes críticas quanto à desconexão entre a distribuição territorial dos investimentos previstos e a tipologia da PNDR. O PAC, mesmo sendo um plano de abrangência nacional e efetivamente atuar em todo o território, não parte de uma concepção regional.

Além de enfraquecer o seu potencial de contribuição para o desenvolvimento em seu sentido mais amplo, a desconsideração da dimensão territorial torna o PAC inconsistente com o modelo de planejamento público adotado no Brasil e considerado um dos mais avançados do mundo.

A relação do PAC com os PPA's 2004-2007 e 2008-2011 também traz questões relevantes. Como visto, não é possível definir ao certo a natureza do PAC à luz do atual sistema de planejamento público brasileiro. Primeiramente, considerando o fluxo de elaboração do PPA e o conceito de programa no seu âmbito, conforme previsto em lei, não há lugar para o PAC. O PAC não é amplo o bastante para ser um programa de governo e também não é restrito o bastante para ser considerado um programa na esfera do plano plurianual. A desconexão temporal com os PPA's bem como seu caráter imperativo sobre o PPA 2008-2011 dificulta ainda mais a compreensão.

As consequências dessa incompatibilidade são práticas. Por restrições de orçamento previsíveis, dado o descolamento entre o PAC e o PPA 2004-2007, muitas ações do PAC enfrentaram atrasos consideráveis. Outros projetos relevantes, só ganharam vida na vigência do PPA 2008-2011. O exemplo mais marcante é o PMCMV. Responsável por quase 50% do orçamento do programa executado até dezembro de 2010, o programa só ganhou vida em meados de 2009, mais de dois anos após o início do PAC.

Apesar da relevância da crítica acima, a ausência da dimensão territorial na sua elaboração permanece, à luz deste estudo, como o ponto mais debilitador do PAC. Assim, realizou-se, neste trabalho, o estudo de indicadores de alguma maneira relacionados com as ações do PAC, aplicando sempre um viés regional.

Apesar de decorrido pouco tempo da efetivação de muitas ações do PAC, associada a outras tantas por concluir, o estudo ora realizado permite o apontamento de considerações relevantes.

As análises da evolução do emprego formal da economia e do emprego formal na construção civil são coerentes entre si e revelam uma melhora nacional importante. Regionalmente, o Norte e Nordeste tem expansão percentual levemente superior ao Sudeste. Contudo ao deslocar a análise do plano agregado para o nível per capita fica evidente que a expansão percebida está muito mais relacionada com os baixíssimos níveis precedentes do que com uma melhora estrutural na distribuição territorial do emprego. Os resultados não permitem falar em aumento da concentração, mas também não sinalizam desconcentração.

A análise da evolução quantitativa e qualitativa das rodovias traz à tona algumas questões. Apesar de um aumento significativo da malha viária no período de 2007-2010, a expansão é inferior à ocorrida nos dois anos anteriores. Outro fator relevante é como se deu a expansão no aspecto territorial. Diferente do que ocorre no emprego, o viés concentrador

dos investimentos do PAC em infraestrutura logística rodoviária é nítido. O estudo qualitativo corrobora as constatações da avaliação quantitativa.

A expansão creditícia é um movimento que precede o PAC e que permaneceu vigorosa durante os quatro anos de sua execução. Quanto à análise do crédito, os resultados mostram uma redução da participação da região Sul e um aumento da participação do Nordeste. A transferência não envolve o Sudeste, que permanece detentor de mais de 62% do crédito total da economia. Portanto, apesar da melhora nacional generalizada e do favorecimento do Nordeste, não há como caracterizar esse movimento como uma inflexão no sentido de desconcentração.

As metas do PMCMV, programa de maior relevância no âmbito do PAC, foram estabelecidas de forma proporcional ao mapeamento do déficit habitacional brasileiro realizado pela fundação João Pinheiro. Isso seria ótimo não fosse o fato do déficit apresentar níveis de severidade distintos nas cinco regiões. Ao adotar como parâmetro apenas a proporcionalidade, fica evidente que reduzir a diferença inter-regional não é uma preocupação. Esse não é único problema. Caso a meta se cumprisse conforme o previsto, as disparidades do déficit habitacional não se agravariam. Contudo, ao verificar o êxito do PMCMV por região fica explícito que o sucesso não se repetiu com a mesma intensidade em todo o País. Não é de se espantar que os piores desempenhos sejam do Norte e Nordeste respectivamente. Assim, embora o PMCMV tenha melhorado a vida de milhões de brasileiros pelo acesso à casa própria, essa melhora em nível nacional ocorreu simultaneamente ao aumento das desigualdades regionais antigas.

Verificou-se, portanto, ao longo desse estudo, que os bons frutos obtidos nacionalmente pelo PAC e por todo o contexto que o amparou, não apresentam sinais de contribuição efetiva para o enfrentamento estrutural da desigualdade regional. Haja vista sua ampla abrangência, os impactos regionais são inevitáveis e a não absorção da dimensão territorial desde sua elaboração até a execução preocupa. Não apenas por permitir a manutenção de uma desigualdade territorial acentuada, mas também pelo risco de agravamento do quadro, dado o contexto de crescimento que, por si só, já é concentrador.

Como exposto em vários momentos, este estudo não pretende por um ponto final em nenhuma questão. Pelo contrário, seu objetivo foi levantar questões essenciais e nem sempre triviais acerca do desenvolvimento brasileiro.

É suficiente “acelerar o crescimento”? Basta um quadro macroeconômico mais equilibrado? Que tipo de desenvolvimento tanto se persegue? Até quando a melhora em

níveis agregados será aceita como desculpa para o adiamento de questões centrais para a socialização do desenvolvimento?

O PAC passou, e com ele foi-se uma oportunidade única de reconstruir o Brasil sobre novos moldes. Não que fosse essa uma tarefa fácil e rápida, mas é indubitavelmente necessária e precisa ser encarada com a urgência que tem.

O ciclo expansionista começa a dar sinais de arrefecimento. Mesmo assim, espera-se que o debate regional amplie-se e alcance espaço efetivo na atuação estatal, pois certamente outras oportunidades virão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Cilair R. de. **PPA 2008-2011: Evolução Recente e Perspectivas**. Brasília, DF: 18-12-2008. 10p. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/prodev/arquivos/prodev_ARQ_Cilair_18nov.pdf , acessado em 30-04-2011

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório Anual 2007**. Brasília, DF: 2008. v.43, 248p. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2007/banual.asp> , acessado em 20-01-2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório Anual 2008**. Brasília, DF: 2009. v.44, 253p. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2008/banual.asp> , acessado em 20-01-2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil – Relatório Anual 2009**. Brasília, DF: 2010. v.45, 237p. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pec/boletim/banual2009/banual.asp> , acessado em 20-01-2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. “PAC vai Criar um Círculo Virtuoso”, Diz Presidente. **Em Questão**. Número 500. Brasília: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 09-04-2007, Disponível em www.brasil.gov.br/noticias/emquestao acessado em 21-02-2008.

BRASIL. **Investimentos em Infra-Estrutura para o desenvolvimento Econômico e Social**. Brasília: Portal do Governo Brasileiro, 2007, Disponível em www.brasil.gov.br/pac/infra-estrutura , acessado em 06-05-2009

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília: Ministério do Planejamento, 22-01-2007, 82 pp. Disponível em www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC.pdf , acessado em 04-03-2011

BRASIL. Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008.

BRASIL. **10º Balanço do PAC**. Brasília: Portal do Governo Brasileiro, 2010, 217 pp. Disponível em www.brasil.gov.br/pac/ acessado em 15-01-2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Manual de Elaboração de Programas - PPA 2004-2007**. Brasília, DF, 2003. 32 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, DF, abril de 2007. 126 p.

BRANDÃO, Carlos Antônio. O compromisso com a (n)ação em Celso Furtado: notas sobre seu sistema teórico-analítico. **Revista Economia Ensaios**. V.22, nº2. Uberlândia: UFU, 2008. pp. 29-49.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Macroeconomia Clássica à Keynesiana**. São Paulo, 1968, 42 pp. Revisado em maio de 1976. Disponível em www.bresserpereira.org.br/papers/1968 , acessado em 16-02-2010

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Crise de 2008. **Revista de Economia Política**. Vol 29, nº1. São Paulo: jan-mar de 2009. 133-149 p. Disponível em <http://www.rep.org.br/pdf/113-8.pdf> , acessado em 27-04-2011

BELLUZZO, L.G.M. Dinheiro e Transfigurações da Riqueza. In Tavares, M.C. e Fiori, J.L. (org) **Poder e Dinheiro**. 2ª. Edição; Petrópolis: Vozes, 1997. pp 151-194.

BIELSCHOWSKY, R. (2000) “Cinqüenta Anos de Pensamento na CEPAL – uma resenha”. In BIELSCHOWSKY, R. (org.) **Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro, Editora Record, 2000.

CANUTO, Otaviano. A Crise Asiática. **Economia em Perspectiva – Carta de Conjuntura**. São Paulo: CORECON, Janeiro/Fevereiro 1998. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo4.htm> , acessado em 17-04-2011.

CARDOSO JR., José Celso (coord.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA 2009. 3 v.

CARDOSO JR., José Celso (coord.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas Versão 2010**. Brasília: IPEA 2010. 1 v

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise: A Economia Brasileira no Último Quarto do Século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 2002, 423 p.

CHACON, Suely Salgueiro. **PAC: Avaliação Preliminar do Impacto das medidas propostas e de suas limitações**. Cofecon. Brasil, 29-01-2007. Disponível em http://www.cofecon.org.br/index.php?Itemid=103&id=565&option=com_content&task=view , acessado em 20-03-2011.

CHANG, H.-J.. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES (Brasil). **Pesquisa Rodoviária 2004**. Brasília, DF: CNT, 2005, 112 p. Disponível em <http://www.sistamacnt.org.br/pesquisacntrodovias/2004/> acessado em 23-04-2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES (Brasil). **Pesquisa Rodoviária 2006**. Brasília, DF: CNT, 2007, 157 p. Disponível em <http://www.sistamacnt.org.br/pesquisacntrodovias/2006/> acessado em 20-11-2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES (Brasil). **Pesquisa Rodoviária 2010**. Brasília, DF: CNT, 2011, 270 p. Disponível em <http://www.sistamacnt.org.br/pesquisacntrodovias/2010/> acessado em 22-03-2011

CRUZ, Valdo. **Batendo Bumbo, com Boa Dose de Surdo**. Pensata. Folha Online. Brasil, 08-05-2007. Disponível em www.folha.uol.com.br/folha/pensata acessado em 29-05-2008.

D'AMORIM, Sheila; CRUZ, Valdo. **Balanço do PAC Expõe Inação do Governo**. Folha de São Paulo. Brasília, 09-05-2007. Disponível em www.folha.uol.com.br/folha/dinheiro acessado em 29-05-2007.

DOMINGUES, Edson Paulo; MAGALHÃES, Aline Souza; FARIA, Weslem Rodrigues. Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Minas Gerais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Brasília- DF, v39, nº 1, p 121-158, Abril de 2009.

FOLHA ONLINE. **Confira à Inteira o Discurso de Lula sobre o PAC**. 22-01-2007(a). Disponível em www.folha.uol.com.br/folha/dinheiro acessado em 05-07-2008.

FOLHA ONLINE. **Veja Repercussão do PAC, Divulgado hoje pelo Governo Federal**. 22-01-2007(b). Disponível em www.folha.uol.com.br/folha/dinheiro acessado em 05-07-2008.

GALVÃO, Antonio C. F. e BRANDÃO Carlos Antônio; Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos 'Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração' em **Regiões e Cidades e cidades nas regiões. O desafio urbano-regional**; São Paulo, 2003, Edunesp.

GALVÃO, Antonio C. Filgueira. **Desenvolvimento Regional e Inovação como Instrumentos Fundamentais para o Desenvolvimento Brasileiro**. Acervo dos Seminários Temáticos preparatórios da III Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia – 3ª CNCTI. Brasília, 2005. (20 p.)

GALVÃO, Antonio C. Filgueira, A política Brasileira de desenvolvimento Regional e o Ordenamento Territorial. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.) **Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília, UNB, 2007.(pág. 329-351)

GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula (2003-2004)**.

HADDAD, Paulo R., Ciclos de Expansão e Desequilíbrios Regionais de Desenvolvimento no Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.) **Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília, UNB, 2007.(pág. 329-351)

HERMANN, Jennifer. O *trade-off* do Crescimento no Brasil nos anos 1990-2000: Análise Crítica e Alternativas de Política Monetária.**Econômica**. Volume 6, Número 2. Rio Janeiro: UFF,dezembro 2004, p. 261-289.

HIRSCHMAN, A., Transmissão Inter-regional do Crescimento Econômico. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977. (cap. 2)

JUNGMAN, Raul; OREIRO, J. Luiz; BASILIO, Flávio A. C. **O que é o Novo-Desenvolvimentismo?** 26 de abril de 2010. Disponível em http://www.rauljungmann.com.br/index.php/arquivos/canal/lazer-e-turismo/noticia/2010/07/15/components/canal/lazer-e-turismo/noticia/2010/07/15/arquivos/index.php?option=com_content&view=article&id=2131:o-que-e-o-novo-desenvolvimentismo&catid=59:artigos-variados&Itemid=56>. Acesso em 15-12-2010.

JONES, C. I. **Teoria do Crescimento Econômico**. São Paulo, Campus, 2000.

KALECKI, M. Teoria da Dinâmica Econômica. **Coleção os Economistas**. São Paulo, Abril Cultural, 1954.

KALECKI, M. **Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas**. São Paulo, HUCITEC, 1977.

KALECKI, M. **Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo**. Barcelona, Editorial Crítica, 1980.

KEYNES, J.M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1982, 840 p.

LEITÃO, Karina Oliveira. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento**: Um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. 2009, 286 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LICHA, Antônio Luiz; SANTICHIO, Maria Andréa. **O PAC e a Performance da Economia Brasileira**. CORECON-RJ, 5 pp.. Disponível em www.corecon-rj.org.br/ced_documentos-base.asp acessado em 21-04-2008

MACEDO E SILVA, A.C. **Macroeconomia sem Equilíbrio**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MIRAGAYA, Júlio (coord.). **Mapa da Desigualdade espacial da Renda no Brasil**. Brasília: COFECON, novembro de 2008. Disponível em: <http://www.corecondf.org.br/servlet/ConsultaEstudoArtigo?acao=V&earId=10> , acessado em 17-02-2011.

MOREIRA, José Cursino Raposo. **PAC e Nostalgia**. COFECON, 24-05-2007. Disponível em www.cofecon.org.br acessado em 25-02-2008.

MYRDAL, Gunnar (1958) - **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. São Paulo, Zahar, 1972.

OLIVEIRA, Carlos A. Barbosa. **Processo de Industrialização: do Capitalismo Originário ao Atrasado**. São Paulo/Campinas, Unesp/Unicamp, 2003.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2006, 2v. p.229-270

PAULA, Luiz F. de. **Keynes, PAC e a Falácia da Composição**. Disponível em www.desempregozero.org.br/artigos/keynes_pac.php. acessado em 15-02-2008.

PERROUX, F. - O Conceito de Pólos de Crescimento. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1977. (cap. 5)

POSSAS, Mario Luiz. **A Dinâmica da Economia Capitalista – Uma Abordagem Teórica**. São Paulo, Brasiliense, 1987.

POSSAS, Mario Luiz. Demanda Efetiva, Investimento e Dinâmica: A Atualidade de Kalecki para a Teoria Macroeconômica. **Revista de Economia Contemporânea**. Volume 3, Número 2. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, julho/dezembro de 1999, p. 17-46.

POSSAS, Mario Luiz; BALTAR, Paulo E. A. Demanda Efetiva e Dinâmica em Kalecki. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Número 11. Rio de Janeiro: IPEA, abril de 1981, p. 107-160.

PRETTO NETO, Dary ; SORONDO, Fabrício Borges. **A Nova Metodologia de Cálculo do PIB: Brasil a 10ª Economia Mundial – E o Desenvolvimento Econômico?** COFECON, 25-05-2007. Disponível em www.cofecon.org.br acessado em 10-02-2008

RITTNER, Daniel; GALVÃO, Arnaldo; ROMERO, Cristiano. Lula anuncia hoje pacote menor que previsto. **Valor Econômico**. Ano 7, Número 1682. Brasília: Valor, 22-01-2007, p A12.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000, 416 p.

SICSÚ, João. **Depois de quatro anos: governo tenta mudar o rumo**. Rio de Janeiro, Fevereiro de 2007, 6 pp. Disponível em www.ie.ufrj.br/moeda/index.html acessado em 15-06-2007

SICSÚ, João; OREIRO, José Luiz; PAULA, Luiz Fernando de. Um novo modelo econômico para o Brasil. **Jornal dos Economistas**. Rio de Janeiro, janeiro de 2004, nº 174, p. 5-7. Disponível em http://www.corecon-rj.org.br/pdf/je_jan2004.pdf , acessado em 29-03-2011.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. **Por que Novo-Desenvolvimentismo?** Rio de Janeiro, Fevereiro de 2005, 23 pp. Disponível em www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/porque_novo_desenvovimentismo.pdf acessado em 29-03-2011

SOUZA, Nali de Jesus de, **Desenvolvimento Regional**. São Paulo, Atlas, 2009.

SOUZA, Nali de Jesus de, **Uma introdução à História do Pensamento Econômico**. [2005]. Disponível em http://www.nalijsouza.web.br.com/introd_hpe.pdf , acessado em 11-04-2011

SOUZA, Frederico Hartmann de; CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. Avaliação dos Investimentos do PAC: Uma comparação das metodologias utilizadas pela Casa Civil, ONG Contas Abertas e IPEA. **Radar**. nº 11. Brasília, DF:IPEA, 12-2010, 17-21 p.