

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MAURO SERGIO RODRIGUES LEMOS

O Planejamento, Investimento e Desenvolvimento Econômico do Brasil: análise do
PAC I (2007-2010)

Uberlândia - MG

Janeiro 2023

MAURO SERGIO RODRIGUES LEMOS

O Planejamento, Investimento e Desenvolvimento Econômico do Brasil: análise do
PAC I (2007-2010)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Área de concentração: Ciências Econômicas.

Orientador: Prof^o. Dr^o. Soraia Aparecida Cardozo.

Uberlândia - MG

Janeiro 2023

MAURO SERGIO RODRIGUES LEMOS

O Planejamento, Investimento e Desenvolvimento Econômico do Brasil: análise do
PAC I (2007-2010)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Instituto de Economia e Relações Internacionais da
Universidade Federal de Uberlândia como requisito
parcial para a obtenção do título de bacharel em
Ciências Econômicas.

Área de concentração: Ciências Econômicas.

BANCA EXAMINADORA:

Cássio Garcia Ribeiro Soares da Silva – IERI UFU

Humberto Eduardo de Paula Martins – IERI UFU

Uberlândia - MG, 27 janeiro 2023

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradecer a Deus pelas oportunidades e por sempre conduzir meu caminho com amor, coragem e força de vontade para superar os desafios.

Agradeço também minha família, meu Pai, minha Mãe e meus Irmãos, que sempre me apoiaram e estiveram sempre ao meu lado, mesmo que não fosse de forma física, durante todo o período de graduação, me incentivando e auxiliando nessa conquista.

Agradeço imensamente ao apoio da minha Professora orientadora, Soraia Cardozo, que mesmo durante as minhas dificuldades, as dificuldades pelo período de pandemia, sempre me apoiou e acreditou no projeto.

Agradeço também a todos os professores e profissionais da UFU, que de alguma contribuíram para que a minha formação em Ciências Econômicas fosse possível.

E por fim, agradeço imensamente a todos os meus amigos e todos que conheci durante esse período de formação, pois de alguma forma vocês me fortaleceram e me auxiliaram nos momentos difíceis, e também participaram dos momentos de felicidades que essa graduação proporcionou, levarei cada um de dentro do coração.

Uma imensa gratidão por tudo!

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo realizar uma análise sobre o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e para isso optou-se em trilhar o seguinte caminho: no primeiro capítulo realiza-se um estudo teórico, analisando as principais correntes e autores, sobre as funções do Estado nos enfrentamentos das crises econômicas, no planejamento, nos investimentos e na condução do desenvolvimento econômico. O segundo capítulo executa-se uma pesquisa histórica sobre o Brasil durante o século XX, apontando os principais períodos ciclos de crescimentos e de recessão da economia brasileira, analisando a atuação do Estado nesses ciclos, em relação ao planejamento, aos investimentos e a indução para os ciclos econômico. E, por fim, no terceiro capítulo realiza-se uma análise sobre as condições do Brasil no início do século XXI e a implementação do PAC, em relação ao planejamento, investimentos e os impactos gerados no desenvolvimento da economia brasileira no período. Os resultados gerais do PAC apontam para um programa de grande êxito para a economia do país, pois possibilitou a melhoria da infraestrutura brasileira, aqueceu o mercado de trabalho e o aumento da renda da população.

Palavras-chave: Estado. Planejamento econômico. Investimento Público. PAC. Desenvolvimento Econômico

ABSTRACT

This work is aimed to an analysis of the Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), and, for that, the following path was chosen: the first chapter has a theoretical study, analyzing the main thoughts and authors, about the functions of the State facing the economical crises, the planning, the investments and the economical development leading. The second chapter has historical research about Brazil in the twentieth century, indicating the main growth cycles and recession in Brazilian economy, analyzing the actions of the State in these cycles, relating to planning, investments and induction to economical cycles. Last, the third chapter analyses the conditions in Brazil in the beginning of the twenty-first century and implementation of PAC, relating to planning, investments and impacts made in the development of Brazilian economy in the period. The general results of PAC indicate a very successful program for the economy in the country, because it provided a better Brazilian infrastructure, fueled the labor market and increasing of the population income.

Keywords: State. Economical Planning. Public Investment. PAC. Economical Development.

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Tabela 1: Participação do setor público no Plano de Metas	30
Tabela 2: PIB e Inflação no período pós segunda Guerra	32
Gráfico 1: Variação do PIB em % — 1994-2004	47
Gráfico 2: Variação da Taxa básica de juros	49
Figura 1: Evolução das notas de risco pelas agências de risco	50
Gráfico 3: Evolução do PIB da China	53
Gráfico 4: Investimentos realizados durante PAC I	54
Gráfico 5: Investimentos realizados no setor de energia durante PAC I	54
Gráfico 6: Investimentos realizados em infraestrutura social e urbana PAC I	55
Gráfico 7: Investimentos realizados em logística durante PAC I	55
Tabela 3: Utilização e ampliação da rede de infraestrutura	56
Gráfico 8: Pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias	57
Gráfico 9: Pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias por região ...	57
Tabela 4: Rodovias principais obras e resultados – 2007 a 2010	58
Tabela 5: Ferrovias principais obras e resultados – 2007 a 2010	59
Tabela 6: Portos principais obras e resultados – 2007 a 2010	59
Tabela 7: Hidrovias principais obras e resultados – 2007 a 2010	59
Tabela 8: Aeroportos principais obras e resultados – 2007 a 2010	60
Gráfico 10: Investimento do governo federal e das empresas estatais ao PIB	61
Gráfico 11: Variação do PIB em % — 1998-2010	61

LISTA DE SIGLAS

PAC – Programa de Aceleração de Crescimento

FMI – Fundo Monetário Internacional

RFC – *Reconstruction Finance Corporation*

DASP – Departamento Administrativo de Serviço Público

POE – Plano de Obras e Equipamentos

CMBEU – Comissão Mista de Desenvolvimento Econômico Brasil-Estados Unidos

Eximbank – Banco de Exportação e Importação

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

PIB – Produto Interno Bruto

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

PEM – Plano de Estabilização Monetária

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

EPEA – Escritório de Pesquisa Aplicada

PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

SFP – Sistema Federal de Planejamento

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

FBCF – Formação Bruta de Capital Fixo

PND – Programa Nacional de Desestatização

PICE – Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE)

MISI – Industrialização por Substituição de Importações

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

FHC – Fernando Henrique Cardoso

PAI – Plano de Ação Imediata (PAI)

URV – Unidade Real de Valor

RMI – Regime de metas de inflação

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentarias

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

TAPS – Transferências de Assistência e Previdência Social

PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

MCMV – Minha Casa, Minha Vida

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 BREVES APONTAMENTOS SOBRE A RELAÇÃO ESTADO/MERCADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	14
1.1 O Liberalismo e o Estado	14
1.2 Contextualização histórica: A crise de 1929.....	16
1.3 Keynesianismo e o Estado	17
1.4 O Planejamento, Política econômica e o Estado	22
2 CONTEXTO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO BRASIL	25
2.1 A Era Vargas	25
2.2 Juscelino Kubitschek e o Plano de Metas	28
2.3 A Ditadura Militar	32
2.4 O desmanche do planejamento brasileiro – 1985 a 2002	37
3 OS GOVERNOS LULA E A IMPLEMENTAÇÃO DO PAC I	46
3.1 Primeiro mandato do Governo Lula 2003 a 2006	46
3.2 Criação e a Implementação do PAC no segundo governo Lula	50
CONCLUSÃO	64
REFERENCIAS	66

INTRODUÇÃO

Com as recentes turbulências econômicas enfrentadas no Brasil, é necessário olhar para os ciclos de desenvolvimento econômico ocorridos no país e buscar os principais motivos que propiciaram a existência deles. Qual foi o papel do Estado nesses ciclos? Como foi feito o planejamento? Quais setores receberam investimentos? Como e por quem foram feitos esses investimentos? Essas são algumas questões que podem nortear as próximas decisões e os enfrentamentos das crises econômicas. E esse debate sobre os principais determinantes de um desenvolvimento econômico já tem uma longa data, com várias literaturas econômicas buscando compreender os principais conjuntos de instrumentos econômicos que são capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico de maneira linear, constante e sustentável.

Alguns teóricos indicam que o investimento público, principalmente em infraestrutura, é uma das principais políticas públicas para gerar, incentivar e induzir o crescimento econômico. Outros apontam que é necessário um planejamento de longo prazo, buscando determinar quais são os setores que impedem o desenvolvimento do país, e propor as soluções para retirar esse estrangulamento e, a partir disso, coordenar para que não ocorra novos desajustes nos investimentos. Sendo esse o papel do Estado, como apontado por alguns desses teóricos, a realização de estudo e do planejamento para conduzir e induzir os investimentos, buscando sempre à obtenção do bem comum e o bem estar geral.

No Brasil, o último ciclo de crescimento econômico ocorreu no final da década de 2000, um crescimento impulsionado principalmente por medidas governamentais. Assim, mais precisamente no ano 2007, o governo brasileiro criou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja principal estratégia era os investimentos em infraestrutura, com o objetivo de incentivar o crescimento econômico do Brasil. O programa foi bastante abrangente, todos os estados brasileiros foram contemplados com projetos e investimento nas áreas de transportes, saneamento, habitação, energia e recursos hídricos.

A lógica da execução do PAC era fazer com que o Estado fosse o indutor da economia nacional por meio de investimentos em obras pesadas em infraestrutura. Sua implementação, no início do segundo mandato do governo Lula, ocorreu em um

contexto em que houve a ampliação de políticas sociais, amortização de dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI), melhora no *rating* de risco do Brasil junto às agências internacionais, possibilitando melhores condições do país para a execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esse tipo de iniciativa, com as contas públicas mais saudáveis, permitiu a melhoria das condições da infraestrutura do país e inevitavelmente estimulou o mercado de trabalho.

O PAC foi idealizado com a expectativa de acabar com os principais gargalos que impediam o crescimento econômico, promover o aumento da capacidade produtividade das empresas e, conseqüentemente, incentivar os investimentos privados, além de tentar diminuir a desigualdade regional do país. E é certo que o programa contribuiu de maneira determinante para manter a oferta de empregos e da renda, em meio a uma grave crise econômica mundial ocorrida entre 2008 e 2009. Colaborando, assim, juntamente com outras políticas, para controlar o nível de consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e reduzindo os efeitos da crise.

O objetivo do estudo é analisar como foi feito o planejamento para a execução do PAC e os seus investimentos realizados, e se contribuíram para o crescimento econômico brasileiro a partir da segunda metade da década de 2000. Em suma, ao analisar o PAC, e como ele foi utilizado no período, pode-se criar uma contribuição mais clara sobre o entendimento da situação da economia brasileira naquele momento, tornando possível, então, analisar as possíveis estratégias futuras que poderiam ser implantadas para o planejamento e o desenvolvimento da economia brasileira no momento presente. Essa discussão é essencial para o país visto que, desde 2014, a economia brasileira vem apresentando redução no dinamismo e entraves à sustentação do crescimento econômico, agravados ainda mais pela crise sanitária causada pela Covid-19.

A discussão no presente trabalho será analisada como foi a atuação do Estado no planejamento e nos investimentos realizados durante o PAC, e a sua condução no cenário econômico no qual o Brasil estava inserido. Pois, o país enfrentava diversos problemas para retomar o desenvolvimento econômico. Dessa forma, será feita análise em torno da seguinte questão: quais foram os impactos gerados pelos investimentos do PAC em infraestrutura na economia brasileira nesse período?

Inicialmente, é possível afirmar que os investimentos realizados em infraestrutura durante o período do PAC contribuíram para o crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro por dois fatores: por um lado, ao estar relacionado ao aumento dos investimentos públicos e privados, configurou-se como importante fator de expansão do nível de demanda na economia; por outro lado, ao ampliar a oferta de infraestrutura, foi importante para induzir os investimentos.

Por último, a estrutura da presente monografia é composta por três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, constam os referenciais teóricos, analisando as funções do Estado nos enfrentamentos das crises econômicas, no planejamento, nos investimentos e na condução do desenvolvimento econômico. No segundo capítulo, são apresentados os principais períodos de ciclos de crescimentos e de recessão da economia brasileira, analisando a atuação do Estado durante o século XX. E no terceiro e último capítulo, realizou-se uma análise sobre as condições do Brasil no início dos anos 2000 e como foi a implementação do PAC, em relação ao planejamento, investimentos e os impactos gerados no crescimento econômico brasileiro no período.

CAPÍTULO 1 - BREVES APONTAMENTOS SOBRE A RELAÇÃO ESTADO/MERCADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

1.1 O Liberalismo e o Estado

O liberalismo é uma corrente política, bem como um sistema de crenças e valores centrados em uma visão específica do ser humano concebido como livre, racional e dotado pela natureza com certos direitos; uma doutrina política que é passível de ser traduzida em leis, conhecida como o Estado liberal. As visões sobre o papel do Estado no liberalismo é um tema complexo, visto que existem diferentes correntes teóricas que associam diferentes papéis a essa instituição, sendo historicamente a protagonista das relações políticas e econômicas das sociedades modernas. Eles definem o Estado como uma construção artificial, constituída para melhor proteger esses direitos e com uma gama muito limitada de suas atividades, resultante do contratualismo social dos cidadãos e que o qualifica como o responsável apenas por garantir direitos de propriedade. Nessa visão, o Estado é a sede exclusiva da política enquanto o mercado é uma entidade totalmente despolitizada (MAZZUCATO, 2014; LEMOS, 2020).

A unanimidade para os Liberais é a busca pelo Estado mínimo, ou seja, defendem a ideia de que o Estado deve intervir o mínimo possível, tanto na vida pessoal, liberalismo político, como nas relações econômicas, liberalismo econômico, pois o consideram como burocrata e ineficiente em colaborar com o crescimento econômico no geral. Adam Smith (1996[1776]) argumenta que há uma ordem espontânea na economia, conhecida como “mão invisível”, o mercado atua com suas próprias regras e por isso o Estado não deve interferir na competição de mercado. A economia deve ser dirigida pelo princípio do *laissez-faire* e do *laissez-passer*, de forma literal, deixar-fazer e deixar-passar, ou seja, uma liberdade irrestrita ao mercado é o princípio do liberalismo econômico (BOBBIO, 1986; MAZZUCATO, 2014).

No entanto, Adam Smith (1996 [1776]) argumenta que há três áreas de atuação para o Estado, discutido sob o título dos “Três deveres do soberano”. O Primeiro dever do Estado é “o de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes” (SMITH, 1996, p.193).

O Segundo dever do Estado é “o de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade da injustiça ou opressão de todos os outros membros da mesma, ou o dever de estabelecer uma administração judicial rigorosa” (SMITH, 1996, p.187).

O Terceiro dever do Estado é

O de criar e manter essas instituições e obras públicas que, embora possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos, não se podendo, pois, esperar que algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos as crie e mantenha (SMITH, 1996, p.198).

Argumentando assim, em defesa do Estado Mínimo, de forma que haja o mínimo de intervenção governamental na economia, e que mantenha apenas as instituições que auxiliem o bom funcionamento dos mercados e da sociedade.

O liberalismo econômico era baseado na ideologia dos princípios de liberdade pessoal, propriedade privada e interferência governamental limitada. No contexto econômico, isso incluiria a eliminação da restrição à escolha de ocupações ou transferências de terras. O liberalismo afirma que o interesse próprio é um componente básico da natureza humana. Dessa forma, os produtores nos fornecem mercadorias, não por uma preocupação maior com o bem-estar, mas pelo desejo de obter lucro. Da mesma maneira, os trabalhadores vendem seu trabalho e compram os bens do produtor como meio de garantir a sua sobrevivência e de satisfazer seus próprios desejos. Levando à crença em uma harmonia natural de interesses, por cada indivíduo perseguindo seu próprio interesse, os melhores interesses da sociedade são atendidos. As forças de uma economia de mercado livre e competitiva guariam a produção, a troca e a distribuição. Nessas circunstâncias, teorizadas pela doutrina econômica, alcançaria o “ponto ótimo de Pareto” (VILELA, 2014).

Contudo, a crença de que o liberalismo seria a chave para quase todos os problemas econômicos e sociais não se sustenta, o que se constatou foi que a mínima intervenção do Estado se configurou na “grande ilusão do liberalismo”, pois intervenção estatal sempre existiu. Chang (2002) afirma, que todos os países atualmente desenvolvidos, em algum momento da sua história, em seu “*catching-up*”, passaram por intervenções estatais, seja com investimentos em infraestruturas ou com ativas

políticas industriais, comerciais e tecnológicas, com protecionismo ou isenção de impostos, para promover o crescimento e desenvolvimento econômicos. Além disso, no âmbito social, o Estado liberal, atuava em favor das classes mais ricas, as classes dominantes, a elite socioeconômica burguesa, para garantir o mercado contra as suas falhas inerentes. Assim, o Estado se apropriou da missão de construção e prestação de serviços de infraestrutura para o desenvolvimento industrial, em favor da burguesia, exercia poder de polícia para preservação do interesse público, controle monetário e instituiu legislação antitruste ou concorrencial (CHANG, 2002; ARAGÃO, 2013).

1.2 Contextualização histórica: A crise de 1929

Na primeira metade da década de 1920, as empresas dos Estados Unidos tiveram grande sucesso na exportação para a Europa, que estava se reerguendo após a Primeira Guerra Mundial. Esse processo se estendeu até meados de 1929, quando a economia tropeçou devido ao excesso de produção em muitas indústrias, criando um excesso de oferta. Essencialmente, as empresas poderiam adquirir dinheiro barato devido ao alto preço das ações e investir em sua própria produção com o mesmo otimismo (SILVEIRA, 2017).

Essa superprodução acabou levando ao excesso de oferta em muitas áreas do mercado, como colheitas agrícolas, aço e ferro. As empresas foram forçadas a despejar seus produtos com prejuízo e os preços das ações começaram a cair muito. E com a Europa se recuperando da Grande Guerra e a produção aumentando, o excesso de oferta de produtos agrícolas fez com que os agricultores americanos perdessem um mercado importante para vender seus produtos. Junto a isso, havia uma instabilidade no sistema político e econômico mundial, a reação dos países foi instituir políticas protecionistas como o empreendimento de barreiras comerciais. Na década de 1930 países como os EUA, Alemanha, Japão e Grã-Bretanha reintroduziram as tarifas alfandegárias, que liquidaram o pouco que restava da ordem liberal mundial. A superprodução, o excesso de oferta e os preços mais altos devido às tarifas tiveram consequências devastadoras para o comércio internacional. De 1929 a 1934, o comércio global caiu 66% (GAZIER, 2009).

O presidente Hoover inicialmente enfrentou a crise econômica a partir da perspectiva de seus princípios na crença da interferência mínima do governo na economia, bem como a convicção de que o auxílio público direto aos indivíduos

enfraqueceria o caráter individual. Em 1931, Hoover reverteu sua abordagem anterior e abraçou a intervenção do governo na economia. A *Reconstruction Finance Corporation* (RFC) de 1932 autorizou o empréstimo de US\$ 2 bilhões a bancos, ferrovias e outras empresas privadas e, em julho de 1932, o governo federal destinou US\$ 300 milhões para os primeiros projetos de socorro e obras públicas do país. No entanto, essas ações foram muito tímidas e tardias. Favelas de choupanas improvisadas cresceram em todo o país em parques públicos e terrenos baldios, por conta do grande aumento no número de desempregados durante a Grande Depressão (GAZIER, 2009).

Franklin D. Roosevelt foi eleito presidente em novembro de 1932 para o primeiro de quatro mandatos, sendo ele o presidente com maior tempo na presidência dos EUA. Em março, havia 13 milhões de desempregados e quase todos os bancos estavam fechados. Em seus primeiros “cem dias”, ele propôs um programa abrangente para trazer recuperação para os negócios e a agricultura, alívio para os desempregados e para aqueles em perigo de perder seus bens (PASINETTI, 2005).

A promessa do presidente de “ação direta e vigorosa” moldou o *New Deal* – um abrangente programa federal que colocou milhões de pessoas de volta ao trabalho. Com os investimentos Estatais, se promoveu uma riqueza de obras públicas: escolas, tribunais, estradas, hospitais e postos de saúde, barragens, linhas de energia, bibliotecas, correios, pontes e rodovias. Esses investimentos serviram de incentivo para a estabilização econômica do país nos anos posteriores da Grande Depressão (PASINETTI, 2005).

1.3 Keynesianismo e o Estado

A Teoria Geral de Keynes revolucionou a maneira como os economistas pensam sobre economia. Ele foi pioneiro em vários aspectos, principalmente porque introduziu a noção de demanda agregada como a soma de consumo, investimento e gastos do governo, e porque mostrava que o pleno emprego só poderia ser mantido com a ajuda dos gastos do governo. Economistas ainda discutem sobre o que Keynes achava que causava o alto desemprego. Alguns acham que ele atribuiu isso a salários que demoram muito para cair. Mas Keynes realmente queria que os salários não caíssem e, de fato, defendia na Teoria Geral que os salários fossem mantidos estáveis. Um corte geral nos salários, argumentou ele, diminuiria a renda, o consumo

e a demanda agregada. Isso compensaria quaisquer benefícios para a produção que o preço mais baixo do trabalho pudesse ter contribuído (KEYNES, 1996).

A Teoria Geral defendia gastos deficitários durante crises econômicas para manter o pleno emprego. A conclusão de Keynes inicialmente encontrou oposição. Na época, orçamentos equilibrados eram uma prática padrão com os governos. Mas a mudança no enfrentamento da Grande Depressão, principalmente as ações do governo dos EUA, que voltou a aquecer o mercado de trabalho com projetos de obras financiadas pelo Estado, ajudou a consolidar a Teoria Geral. Keynes defendia que uma vez que o pleno emprego fosse alcançado por medidas de política fiscal e por incentivos governamentais, o mecanismo de mercado poderia então operar livremente, e as ações de intervenção dos Estados poderiam ser diminuídas, até o sinal de um novo desajuste da economia. O Estado deveria entrar em ação nas fases recessivas dos ciclos econômicos, promovendo investimentos que resultariam em crescimento econômico e na geração de novos empregos (KEYNES, 1996; PASINETTI, 2005).

As diversas literaturas econômicas mostram uma relação entre os gastos públicos, na forma de investimentos, com o crescimento econômico, sendo esse um tema de análise e debate de vários autores. Para Keynes, o investimento é a variável chave da economia, pois a realização de investimentos em infraestrutura como uma forma de diminuir os gargalos que impedem a dinâmica de crescimento de uma economia, são uns dos principais meios para se alcançar o desenvolvimento econômico do país. Os investimentos em setores de geração de energia e de transporte, tem a capacidade de provocar externalidades positivas, como, por exemplo, o aumento de investimento na capacidade produtiva, geração de empregos, aumento da renda e uma maior dinamicidade na economia do país (KEYNES, 1996; SILVA; MARTINS, 2009).

Keynes aponta que a ideia de o mercado ter uma autorregulação e um equilíbrio natural não funcionam, como disposto nas teorias clássicas, e o principal problema do sistema econômico é sua incapacidade de gerar demanda que impedem o aumento da produção e o nível de empregos, e conseqüentemente, afetam negativamente o nível da renda, a poupança e os investimentos (KEYNES, 1996).

A função do Estado nesse argumento é a de promover a estabilização da economia, com os objetivos principais focados na geração de pleno emprego e a diminuição das desigualdades sociais. A necessidade de uma intervenção direta do Estado, em políticas sociais, de incentivos a inovações e no desenvolvimento da infraestrutura, no intuito de ampliar as possibilidades de industrialização e para a socialização dos riscos de investimento. Keynes acreditava que os mercados precisavam ser constantemente regulados, por conta da instabilidade inerente ao capitalismo. A estabilidade desse dependia do equilíbrio entre o investimento empresarial, investimento governamental, despesas de consumo e exportações líquidas. E os gastos governamentais são primordiais para estimular a demanda e estabilizar a economia (KEYNES, 1996; CRISTIANO; MARCUZZO, 2018).

A socialização do investimento é uma forma do Estado de influenciar as decisões dos investimentos privados, de forma que essa complementaridade gere estímulo ao ganho individual, e ao mesmo tempo, em determinadas situações em que o mercado precisa ser controlado ou induzido, para funções ou ações que o Estado julgue necessitar de uma maior atenção, para atender não somente o capital financeiro, mas sim toda uma política de bem-estar social. O Estado também atua no aumento da propensão ao consumo das famílias, por meio da redução dos tributos e na variação das taxas de juros. Estimulando assim o consumo das famílias e o aumento da demanda (KEYNES, 1996).

Para Hirschman (1961), os mecanismos de indução e investimentos governamentais em indústrias-chave, que possuem uma alta produtividade e estimulam as atividades da cadeia produtiva no seu entorno, são importantes para a superação dos gargalos que impeçam o crescimento econômico. A criação de novas oportunidades de investimento na cadeia produtiva, são descritos como os “encadeamentos para frente e para trás” do setor privado:

Concentrando o investimento em indústrias-chave, governos podem estimular a geração de oferta em pontos de estrangulamento que se convertem em insumos para essas indústrias. Sua ampla visão de planificação econômica incorpora a percepção, dialética, de que o processo de manutenção de um “movimento para frente” deve demandar da política de desenvolvimento através de “tensões, desproporções e desequilíbrios (HIRSCHMAN, 1961, p. 118).

Hirschman evidencia como os investimentos em infraestrutura impactam as atividades econômicas, de modo que o ponto mais relevante para a economia não está no peso dos investimentos, mas sim no fato que vai permitir e estimular as atividades das cadeias produtivas. E a infraestrutura do país pode facilitar ou dificultar a realização de investimento e crescimento na economia, pois a infraestrutura está relacionada com os serviços básicos de uma economia, como por exemplo, o setor elétrico, de transportes, de telecomunicação, que são utilizados para a execução das atividades industriais, de extração, escoamento da produção, comercial, que são a base para geração de novos investimentos produtivos. A insuficiência desses serviços irá inibir os investimentos no processo de produção, e conseqüentemente, o aumento da demanda e a geração de novos empregos (HIRSCHMAN, 1961).

Para Belluzzo e Almeida (1989) "o princípio da demanda efetiva afirma que o nível da renda e emprego da comunidade é determinado pelas decisões de gasto dos capitalistas". E os gastos capitalistas, são determinados pela capacidade da infraestrutura do país de absorver esse incremento de produção causado por um aumento dos investimentos do setor privado. Os investimentos em infraestrutura por parte do capital privado esbarram na dificuldade financeira para financiar os custos e os riscos que tais projetos podem trazer, principalmente pela dimensão dos projetos que envolvem obras de infraestrutura (BELLUZZO; ALMEIDA, 1989).

Dessa forma, fica evidente que a participação do Estado é de extrema importância para garantir a bases em diversos ramos, melhorando as condições da infraestrutura produtiva, para que a iniciativa privada possa instalar indústrias e fazer novos investimentos (BELLUZZO; ALMEIDA, 1989).

E é nesse ponto, que Keynes (1996 [1936]) indica uma intervenção do Estado, citando:

Encontrando-se o Estado em situação de poder calcular a eficiência marginal dos bens de capital a longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos, ainda mais considerando-se que, provavelmente, as flutuações na estimativa do mercado da eficiência marginal dos diversos tipos de capital, calculada na forma descrita antes, serão demasiado grandes para que se possa compensá-las por

meio de mudanças viáveis na taxa de juros (KEYNES, 1996, p. 171).

Os investimentos possuem grande importância na dinâmica econômica e social, pois possibilitam que pessoas diminuam desperdícios de tempo, como por exemplo, no trajeto de casa para o trabalho, com uma obra para melhorar o fluxo do trânsito na cidade, e melhorias no bem-estar social, com acesso as condições básicas de saneamento, energia, transporte, moradia e entre outros benefícios.

Com os investimentos, Keynes destaca a questão do multiplicador da economia ou multiplicador keynesiano, que busca estabelecer a relação entre os investimentos e a variação do emprego e renda em consequência desse investimento. O argumento é que a cada unidade monetária colocada no investimento vai aumentar outras variáveis da economia, fazendo o crescimento econômico superior a unidade inicialmente investida, todo sistema econômico é impactado por incremento nos investimentos públicos ou privados (KEYNES, 1996).

E a partir disso, citando Keynes (1996 [1936]):

À medida que a renda aumenta, as necessidades não satisfeitas tornam-se menos prementes e a margem sobre o nível de vida estabelecido aumenta; quando a renda real diminui, verifica-se o contrário. É, portanto, natural — ao menos para o termo médio da comunidade — que, em caso de aumento de emprego, o consumo corrente se amplie, porém em menor proporção que o incremento absoluto da renda real, e que, em caso de diminuição do emprego, ele decline, embora não tanto quanto a baixa absoluta do rendimento real (KEYNES, 1996, p. 241).

Portanto, pressupõem que os investimentos guiados para melhoria da infraestrutura de um país, provocarão um efeito de crescimento de investimento do setor privado na produção de bens e de capital, e conseqüentemente, um aumento do nível de emprego, da renda, e dos bens de consumo, e no bem estar social da sociedade. Os investimentos determinam os níveis de emprego, e assim, o aumento da propensão a consumir, e que conseqüentemente, causam um aumento da propensão marginal a investir do setor privado (KEYNES, 1996).

1.4 O Planejamento, Política Econômica e o Estado

A intervenção estatal na economia ou na sociedade é cercada por discussões. Por conta de as diferentes correntes teóricas atribuírem diferentes papéis a essa instituição, como visto nas abordagens do Liberalismo e dos Keynesianos. Em suma, o papel do Estado é o de ser um instrumento de organização social, orientado à obtenção do bem comum, e para alcançar esse objetivo, utiliza do seu poder para intervir, material e normativamente, no meio social, objetivando a garantia do interesse da sociedade e o bem estar geral. Assim, a importância do Estado é a de análise das condições apresentadas na sociedade e de como será alocado e destinado o orçamento público. O papel do Estado, nessas condições, está vinculado ao planejamento econômico da sociedade, visando corrigir desajustes na alocação de recursos e suplementar a iniciativa privada em determinadas atividades, de modo a operacionalizar o sistema econômico como um todo (KON, 1997; GIAMBIAGI; ALEM, 2017).

De acordo com Anita Kon (1997), o planejamento econômico se dá a partir de uma síntese entre as ideias econômicas normativas e positivas. Se por um lado os planejadores apresentam um conjunto de avaliações de como deve funcionar as economias carregadas de juízos de valor, por outro buscam a utilização de informações das economias reais de forma a embasar e sustentar suas ações. Assim o planejamento econômico, principalmente o governamental, busca sempre apontar direções para uma alocação eficiente de recursos escassos que dispõem e assim a conquista de um resultado futuro que geralmente está em torno do aumento do bem estar da população e conseqüentemente o desenvolvimento econômico. A partir desses princípios, o planejamento econômico estaria vinculado a fixação de normas de conduta da intervenção governamental, valendo-se de observações da realidade para propor possíveis caminhos de implementação da intervenção, voltadas à distribuição dos recursos escassos, conduzindo à melhoria do bem-estar individual e social (KON, 1997).

Para Kon (1997, p. 9), citando Todaro (1971), outro autor que aborda a questão do planejamento nos países menos desenvolvidos, e que argumenta que esses países conseguiriam um progresso mais rápido, utilizando-se de um planejamento central para alcançar socialmente e economicamente as sociedades mais desenvolvidas e, do contrário, sem um planejamento e controle, esses países poderiam entrar em um

estado de estagnação econômica. Todaro (1971 “apud” KON, 1997, p. 9) define “o planejamento econômico como um conjunto de metas quantitativas econômicas a serem alcançadas em um período de tempo” (KON, 1997).

Kon (1997) traz a perspectiva de Waterson (1965 “apud” Kon, 1997, p. 9), outro autor que discute o planejamento, e que “define o planejamento como a tentativa inteligente organizada de selecionar as melhores alternativas disponíveis para alcançar metas específicas, aplicação racional do conhecimento humano ao processo de tomar decisões que servem de base à ação humana”. A definição de metas para atingir um fim almejado, também vinculando à ideia da necessidade de um planejador central (KON, 1997).

Dado a essência do planejamento econômico público, sendo um processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, em que são determinados os objetivos gerais e as metas específicas, na busca por elevar níveis de renda e bem-estar da comunidade. Já os aspectos da ação de planejamento em determinado país é justamente o grau de intervenção do governo e sua relação com o mercado na economia, ainda que planejar não se resume na simples tomada de decisões (KON, 1997).

Para Kon (1997), as características básicas de um planejamento econômico público, resumidamente, são:

- 1) estabelecer o papel do tempo no plano de ação, ou seja, a relação entre presente, passado e futuro;
- 2) definir os cursos alternativos de ação para os anos vindouros;
- 3) analisar os critérios de escolha entre as alternativas disponíveis;
- 4) antecipar as soluções para problemas previsíveis;
- 5) especificar as medidas de política econômica necessárias para remover os obstáculos que limitam o crescimento da renda e a mudança estrutural da economia (KON, 1997, p. 11).

Portanto, o planejamento econômico é definido como um esforço consciente do Estado visando alcançar um propósito pré-estabelecido. E as ações do Estado influenciariam, direcionariam e instituiriam alterações necessárias nas variáveis econômicas nacionais ou locais, dentro de um período de tempo. O planejamento e a intervenção estatal são essenciais para promoção do crescimento e desenvolvimento econômico. E para Mazzucato (2014), o Estado possui um papel muito maior do que aquele que atualmente lhe é incumbido de realizar. Nesse cenário, muito mais do que um papel macroeconômico ou de correção de falhas de mercado, o Estado também

pode ser visto como um agente empreendedor que através de seu planejamento econômico pode alcançar o crescimento, o desenvolvimento e a capacidade de inovação do país (CHANG, 2002; MAZZUCATO, 2014).

Portanto, houve o domínio da doutrina liberal durante o sec. XIX até o início do século XX, com o seu estopim sendo a Grande Depressão de 29. A partir desse momento foi necessária uma intervenção Estado para a superação da crise, contrariando em parte a base da teoria Liberal, que pregava o Estado mínimo, sem intervenções governamentais. E baseado nas teorias de Keynes, o Estado teve que mudar sua maneira de atuar nesse período, fazendo intervenções econômicas por meio de investimentos públicos em alguns setores, principalmente o de infraestrutura, pois o mesmo tem a capacidade de estimular a economia e o mercado de trabalho. Por fim, a adoção de um planejamento surge como uma forma de tentar antecipar as soluções das crises e das deficientes alocações de recursos promovidas pelo Estado. O planejamento consiste num conjunto de metas, com visão futuras de crescimentos, para assim realizar investimentos, buscando o desenvolvimento do país e do bem estar social.

CAPÍTULO 2. CONTEXTO HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

O século XX é marcado na história do Brasil como o século do planejamento econômico. O caráter dirigente do Estado no período foi de centralidade em um projeto de desenvolvimento industrial acelerado, que se alternou entre momentos mais voltados para a industrialização dirigida pelo Estado e a industrialização a partir do capital estrangeiro. A revolução de 1930 foi o maior marco econômico e político do estado brasileiro moderno, com as políticas anticíclicas e de “deslocamento do centro dinâmico da economia” de Getúlio Vargas. Logo após Vargas, Kubitschek coloca em funcionamento o Plano de Metas para a modernização e complementação à industrialização brasileira. No período da ditadura militar o planejamento é mantido, com Planos Nacionais de Desenvolvimento, substituição de importações e o aumento do endividamento externo. Por fim, já no fim do século XX, as crises econômicas, o processo inflacionário e um plano de abertura drástica da economia que se soma a um programa de privatizações, diminui o poder do planejamento econômico dentro da economia brasileira.

Neste capítulo pretende-se realizar uma pesquisa histórica relacionada às políticas econômicas realizadas no Brasil durante o século XX, analisando os principais governos e seus respectivos ciclos de investimentos e crescimentos e, também ciclos de recessão da economia brasileira, buscando analisar a atuação do Estado nesses ciclos, em relação ao planejamento, aos investimentos e a condução Estatal para esses períodos.

2.1 A era Vargas

Vargas tornou-se chefe de um governo provisório em 3 de novembro de 1930, à época dos efeitos da maior crise econômica mundial, a Grande Depressão de 1929. Dessa forma precisou tomar medidas e ações para o enfrentamento desse período. No ano 1934, pela Constituição, criou o Conselho Federal de Comércio Exterior, que tinha a responsabilidade de estudar os problemas e propor soluções para as questões das políticas econômicas para redução da dependência externa, que consistia em formular um plano de ação para a defesa da economia. Esse foi o primeiro órgão governamental criado com objetivos de planejar o desenvolvimento da economia

brasileira. Quatro anos depois, em 1938, Vargas criou o Departamento Administrativo de Serviço Público, a DASP (FAUSTO, 2001; REZENDE, 2011).

Como resposta à contínua depressão global e severas privações na sociedade brasileira, elaborou o primeiro Plano Quinquenal de planejamento do Brasil, o Plano de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional, via Decreto-Lei 1058, de 19 de janeiro 1939 (REZENDE, 2011).

O plano continha três atributos cruciais, o primeiro foi a orientação para o futuro em um horizonte de cinco anos. Em segundo lugar, iniciou o processo de coordenação entre os ministérios setoriais. Terceiro, o plano vinculava a alocação anual de recursos para implementação diretamente ao presidente. O planejamento nacional brasileiro teve seu nascimento constitucional e adoção rápida na burocracia central. O plano tinha como objetivo a criação de indústrias de base, execução de obras de infraestrutura básica e aparelhamento da defesa nacional, pois o plano foi criado no início da Segunda Guerra Mundial e havia uma preocupação com a soberania e a defesa nacional. O processo amplamente conhecido e debatido de deslocamento do centro dinâmico da economia, nos termos de Celso Furtado, que tinha o objetivo de diminuir a dependência em relação ao complexo cafeeiro, que estava em forte crise, e estabelecer um foco no desenvolvimento industrial, transformou profundamente o rumo do desenvolvimento do capitalismo no Brasil com centralidade para constituição de um novo Estado (FURTADO, 1986; FAUSTO, 2001; REZENDE, 2011).

Com a proximidade do fim da segunda Grande Guerra, e apoiado na análise da Missão Cooke, o Departamento Administrativo do Serviço Público elaborou o Plano de Obras e Equipamentos (POE) orientado para o pós-guerra (1944-1948) (Decreto-lei 6.144, de 29 de dezembro de 1943), que deu início à virada da industrialização para substituição de importações complementada pela expansão de obras públicas. Em maio de 1944, Vargas subordinou o planejamento à segurança nacional por meio da criação de uma Comissão de Planejamento Econômico como órgão do Conselho Nacional de Segurança. A cessação do conflito global em 1945 levou a uma reavaliação tanto do planejamento nacional quanto da Governança Nacional no Brasil. Roberto Simonsen defendeu de forma contundente o planejamento e a intervenção do Estado em prol da industrialização. E o foco governamental foi na identificação dos

pontos de estrangulamento da economia brasileira, com estudo feito pela Missão Abbink (RUFINO et al., 1965; REZENDE, 2011).

Com a eleição popular de Vargas como presidente constitucional (1951-1954), o planejamento recuperou poder e houve novas intervenções do Estado na economia, em reação a dependência externa. O plano Nacional de Reaparelhamento Econômico, conhecido como Plano Lafer, nome do Ministro que foi o autor do plano para o desenvolvimento econômico, tinha como objetivo a melhoria na infraestrutura, fortalecimento das indústrias de base e a criação de novas fontes de energia (GIAMBIAGI, 2011).

O plano Lafer ficou marcado pelo lema “O petróleo é nosso” devido a criação da Petrobrás. Para racionalizar os processos de finanças, a Missão Abbink de 1948 foi sucedida por uma Comissão Mista de Desenvolvimento Econômico Brasil-Estados Unidos (CMBEU) de 1951-1953, cujo objetivo era elaborar projetos concretos e prestar a assistência técnica necessária para agilizar os projetos de desenvolvimento que receberiam financiamento de instituições internacionais, como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Mundial. Dessa forma, foi elaborado um projeto bem definido, que se desenvolveria inicialmente com uma estabilização da economia, como forma de reduzir a inflação no período e posteriormente, com a realização e execução dos empreendimentos (SODRÉ, 1993; GIAMBIAGI, 2011).

Para fixar controle sobre o financiamento e a implementação do desenvolvimento planejado, a comissão conjunta recomendou a criação de agência governamental que se encarregaria de financiar os projetos previstos, assim nasce o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o BNDE (Lei 1.628, de 20 de junho de 1952), que tinha a responsabilidade de gerir, administrar e analisar os projetos do Fundo de Aparelhamento Econômico. E em 1953, Getúlio Vargas promulgou a Lei nº 2.004 de 03 de outubro de 1953, permitindo a criação da Petrobras, empresa estatal de petróleo e gás, ou seja, os investimentos Estatais ocorrem em indústrias-chave (SODRÉ, 1993; GIAMBIAGI, 2011; MARTINS, 2015).

Os anos Vargas se caracterizaram pela reorganização das forças armadas, da economia, do comércio internacional e das relações exteriores. A política de desenvolvimento econômico continuou a centrar-se na redução da dependência

estrangeira e estimulou a industrialização por substituição de importações (SODRÉ, 1993).

Fica evidente nos indicadores do período que as importações industriais tiveram queda média de 42% no valor entre 1952 e 1956, ao mesmo tempo em que a produção doméstica crescia 40%. Dessa forma, no período pós Segunda Guerra o Brasil obteve uma forte expansão do PIB, mas sofreu com as pressões inflacionárias. A taxa de investimento média da economia também aumentou, sendo reflexo do avanço no processo de industrialização e expansão dos investimentos públicos, principalmente na área de infraestrutura (SODRÉ, 1993; GIAMBIAGI, 2011).

É notório a mudança da natureza do Estado brasileiro pós 1930, se tornando um Estado planejador e centralizador, interessado na implementação de um projeto de desenvolvimento econômico/territorial que carrega em seu aparelho contradições fundamentais do desenvolvimento capitalista em que se desenvolve (SODRÉ, 1993; GIAMBIAGI, 2011).

2.2 Juscelino Kubitschek e o Plano de Metas

A partir da década de 1950, iniciou-se a reconstrução de uma nova economia global. Entre 1950 e 1960, o crescimento anual do PIB real das economias de mercado desenvolvidas foi de em média 5%. A Europa e o Japão tiveram que passar a década imediata do pós-guerra por uma extensa reconstrução, fortemente dependente da ajuda oficial dos Estados Unidos (Plano Marshall), mas com o tempo a Europa e o Japão fecharam a lacuna tecnológica e de produtividade com os Estados Unidos. As estratégias de desenvolvimento da maioria dos países colocaram um peso considerável na expansão do investimento para acelerar o crescimento da economia. Esforços foram feitos para aumentar a taxas de investimento doméstico bruto por meio de medidas de incentivo com o investimento privado, embora as proporções relativas de investimento público e privado variassem, refletindo diferentes visões sobre o papel do setor público (SAMPSON, 1981; MILWARD, 2003).

E é sob essa ótica que se deve olhar para o período e para as eleições presidenciais no Brasil. Juscelino Kubitschek argumentava sobre acelerar o desenvolvimento econômico e mudar a estrutura econômica brasileira, um discurso desenvolvimentista, que ficava evidente no seu plano de governo, com o título de

“Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento”. E nas eleições de 1955, JK foi o escolhido para ser o presidente Brasil, e como vice-presidente João Goulart no período de 1956 a 1960. Kubitschek enxergava que o Brasil precisava aproveitar o embalo dos países europeus, que estavam focados em sua reconstrução e construir as suas bases tecnológicas, e fazer do Brasil uma nação em paridade do ponto de vista da infraestrutura com relação ao restante do Ocidente (BUENO; FARO, 2004; GIAMBIAGI,2011).

Kubitschek dá um novo impulso a industrialização, aproveitando o desenvolvimento da Era Vargas, e com as práticas liberais de abertura a empresas internacionais e um aprofundamento das intervenções do Estado. O planejamento econômico no Brasil, que vinha de trabalhos conduzidos pela CMBEU e pelo Grupo Misto CEPAL-BNDE, tornou-se permanente através da criação de um Conselho Nacional de Desenvolvimento (Decreto 38.744, de 1º de fevereiro de 1956) (REZENDE, 2011).

O conselho ficou responsável pelo estudo e identificação de setores da economia que se estimulados poderiam apresentar capacidade de crescimento ao país. Foi elaborado um projeto com 30 objetivos específicos, distribuídos em cinco áreas, que foi chamado Plano de Metas. Dessa forma, foi criado um plano de desenvolvimento, em que foram determinados os objetivos gerais e as metas específicas, que tinha o objetivo de aumentar os níveis de renda e bem-estar da comunidade (KON, 1997; GIAMBIAGI,2011).

Para Rezende (2011):

Aprofunda-se a intervenção do Estado na economia, com duas diferenças importantes em relação às experiências anteriores: a motivação principal já não é o combate à dependência externa e a defesa da intervenção não se apoia no nacionalismo. Ao contrário, a importância do capital estrangeiro para o financiamento da industrialização brasileira é explicitamente reconhecida (REZENDE, 2011, p. 179).

Juscelino Kubitschek declarou que queria alcançar “cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo”. O “Plano de Metas” foi desenvolvido para alcançar o progresso social e o desenvolvimento econômico do país. E o projeto mais importante e prestigioso foi a construção de Brasília, que contribuiria fundamentalmente para o loteamento do extremo oeste do Brasil. O investimento em

infraestrutura compunha o segundo conjunto de metas, o grande ponto de estrangulamento da economia brasileira da época era o desafio enfrentado por conta das exportações de matéria-prima. Por sua vez, a industrialização apoiou o terceiro conjunto de metas, expansão do emprego e melhoria dos centros urbanos. O quarto conjunto de metas abordou a modernização da agricultura para aumentar a produção de alimentos. Dessa forma, o Programa iria contemplar investimentos em diversas áreas como de energia, indústrias de base, transporte, alimentação e educação (BUENO; FARO, 2004; GIAMBIAGI,2011).

De acordo com Rezende (2011):

Ao reforçar a complementaridade dos setores que compunham o parque produtivo brasileiro, o Plano de Metas promoveu a diversificação da indústria brasileira, completando um ciclo de industrialização iniciado na década de 1930. Entretanto, ao apoiar essa nova etapa de industrialização no estreitamento das relações do capital privado nacional com o internacional, ele alterou o padrão de dependência externa, revertendo a posição nacionalista da Era Vargas” (REZENDE, 2011. Pag. 179).

O Estado teve que investir um grande montante de recursos financeiros na economia para financiá-la, o setor público foi o principal agente econômico nos investimentos realizados durante o Plano de Metas. O consumo público realizado por Kubitschek superou o realizado pelo governo de Getúlio Vargas, tornando o Estado brasileiro um guia na condução da política econômica do país, como pode ser visto na tabela 1. Pois, dessa forma, o Estado dinamizaria a economia de forma a estimular todos os outros setores, o que por sua vez criaria emprego e aumentaria a renda, o que de fato aconteceu (SILVA, 2000; GIAMBIAGI,2011).

Tabela 1: participação do setor público no Plano de Metas

Discriminação	1947	1950	1955	1956	1958	1959	1960
Consumo Público	10,7	12,7	13,6	14,7	13,8	13,6	14,2
Transferências	3,6	3,9	5,4	5,4	5,1	5,4	5,3
Subsídios	0,1	0,2	0,5	0,5	1,1	0,7	0,7
Investimentos	2,7	4,6	3,3	3,3	5,6	5,2	5,7
Total	17,1	21,4	22,8	23,9	25,6	24,9	25,9

Fonte: Silva (2000).

Porém, devido à falta de uma reforma tributária, para gerar um aumento das receitas do Estado, somado a aumento dos gastos públicos, que provocou um déficit público no período, e ainda o aumento da renda da população, fez com que ocorresse

um aumento a demanda, resultou em um crescente aumento da inflação durante a execução do Plano de Metas. E para Giambiagi (2011, p. 37), “o principal mecanismo de financiamento do Programa de Metas foi a inflação, resultante da expansão monetária que financiava o gasto público e do aumento do crédito, que viabilizaria os investimentos privados”. Dessa forma, a inflação saiu de 7% para 24,4% entre 1957 e 1958 (SILVA, 2000; GIAMBIAGI,2011).

E para conter a inflação, Kubitschek introduziu o Plano de Estabilização Monetária (PEM) em 1958. Inicialmente buscava um empréstimo com Banco *Eximbank*, que condicionou o recurso a um aval junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), que exigiu uma série de medidas para conter o aumento do preço e o crescente déficit do balanço de pagamento. O plano foi muito criticado no congresso, e para contorná-las, alterou-se para uma estabilização monetária gradual, ao invés de seguir os pedidos do FMI (SILVA, 2000; GIAMBIAGI,2011).

No início de 1959, JK rompeu as negociações com o fundo, e optou pelo contínuo crescimento da economia, dando continuidade no Plano de Metas e na construção de Brasília (GIAMBIAGI,2011).

Com o Plano de Metas, o Brasil vivenciou um período de grande desenvolvimentismo, e JK entregou uma economia maior e mais diversificada. O sistema industrial do Brasil na década de 1960 já é parecido com o de uma economia madura, o setor de transporte cresceu consideravelmente e o coeficiente de participação dos equipamentos importados na oferta interna caiu de 54%, em 1949, para 33% em 1958. Entretanto, a industrialização via substituição de importação contribuiu para a intensificação das desigualdades como um todo, não combatendo os desníveis setoriais (FURTADO, 1986; GIAMBIAGI,2011).

Por outro lado, houve também melhoras nos indicadores sociais, aumentando o padrão de vida do povo, elevando o número de empregos gerados, a expectativa de vida da população, diminuição da taxa de mortalidade infantil e do analfabetismo (GIAMBIAGI,2011).

Tabela 2: PIB e Inflação no período pós segunda Guerra

	1948	1950	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
PIB	9,70%	6,80%	8,80%	2,90%	7,70%	10,80%	9,80%	9,40%	8,60%	6,60%	0,60%
Inflação	5,90%	12,41%	12,15%	24,55%	6,69%	24,39%	39,43%	30,47%	47,78%	51,60%	79,92%

Fonte: Giambiagi, IPEA Data.

O desempenho da economia ocorreu em função dos grandes investimentos realizados no Plano de Metas e os resultados foram efetivos, ocorre um de crescimento econômico, podendo ser observado pelo PIB, analisando a tabela 2. O coeficiente de importação diminuiu para cerca de 8% em 1960, sendo esses resultados bastantes positivos. Porém, a inflação se elevou muito no período e o déficit público dobrou entre 1956 e 1963, conforme tabela 2. E há desaceleração do crescimento econômico nos pós Plano de Metas, considerada natural para os economistas, por conta do forte crescimento registrando na execução do plano (GIAMBIAGI,2011).

2.3 A Ditadura Militar

O governo militar após depor o governo de João Goulart recebe um país que cresce pouco, possui elevado desajuste inflacionário e desordens na balança de pagamentos. O início do regime busca conciliar a estabilização macroeconômica com o crescimento, pois a economia brasileira vivia um estado de “estagflação”. O governo militar de Castello Branco adotou um planejamento elaborado pelos ministérios do Planejamento e da Fazenda. O ministro da Economia, Roberto de Oliveira Campos, apresentou duas ações principais para superar a crise: um plano de emergência destinado a combater eficazmente a inflação, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e o lançamento de reformas estruturais, as reformas fiscal e financeira. De acordo com Rezende (2011), o plano “propunha-se a corrigir as distorções acumuladas no período anterior para conter a aceleração do processo inflacionário, de modo que promovesse a estabilização monetária sem comprometer a sustentação do crescimento da economia e a redução das disparidades regionais e sociais” (GIAMBIAGI,2011; REZENDE, 2011).

O principal objetivo do PAEG era o de conter a inflação, dessa forma, as principais medidas adotadas no plano foram: 1) ajuste fiscal, buscando o aumento das receitas por meio de impostos e o corte das despesas governamentais; 2) política de controle do crédito do setor privado; 3) mecanismo de correção salarial, guiado pelo critério de manutenção salarial. O conjunto de reformas no período visava a

modernização do Estado e a recuperação da capacidade de intervir na economia, com investimentos. E a reforma tributária criou fundos fiscais vinculados a investimentos, os valores arrecadados através de impostos e tributos eram destinados aos setores de energia, transportes e telecomunicação. Esses fundos deram condições para que o Estado reassumisse os investimentos de expansão e melhoria da infraestrutura (GIAMBIAGI,2011; REZENDE, 2011).

Simultaneamente, enquanto o Governo Militar, buscava a estabilização macroeconômica, foi elaborado um plano de longo prazo para o desenvolvimento do Brasil, o Plano Decenal de Desenvolvimento para o período de 1967-1976, foi criado pelo Escritório de Pesquisa Aplicada (EPEA).

Nas palavras de Rezende (2011):

O Plano Decenal pode ser visto como a primeira experiência concreta de desenvolver uma visão estratégica dos interesses e das prioridades nacionais e expor as medidas necessárias para fazer que eles fossem respeitados. Ele continha propostas detalhadas para os primeiros quatro anos que abrangia (1967-1971) e indicações mais gerais para o período seguinte. (REZENDE, 2011, p. 182)

O Plano Decenal de Desenvolvimento nunca foi colocado em prática, mas serviu para consolidar o planejamento no período. Durante o governo Costa e Silva, o mesmo grupo elaborou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período 1967-1970. A taxa de inflação estava sob controle, ainda acima de dois dígitos, mas bem abaixo dos períodos anteriores, e havia se chegado a uma estabilização monetária (REZENDE, 2011).

Novamente, o foco voltou-se para o crescimento. O governo cria a Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento, e elabora o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos. Em 1969, há uma troca no comando do Governo, Medici assume um novo mandato, e lança o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1972-1974, que tinha como principais objetivos a ampliação das malhas ferroviárias, melhorias do setor de telecomunicações e da infraestrutura de produção, transporte e a comercialização de produtos agrícola (GIAMBIAGI,2011; REZENDE, 2011).

No período ocorre a troca de governo e do plano, porém existe uma preservação das diretrizes e das linhas gerais dos programas que vinham sendo executados, uma continuidade das ações, seguindo assim o planejamento. E em

1972, é criado o Sistema Federal de Planejamento (SFP) (GIAMBIAGI,2011; REZENDE, 2011).

Para Rezende (2011)

A criação desse órgão dá um caráter formal a um processo de planejamento que alcança todas as suas fases. São objetivos do SFP: 1) coordenar a elaboração de planos e programas e acompanhar sua execução; 2) assegurar a aplicação de critérios técnicos na escolha de prioridades; 3) modernizar a administração pública; e 4) estabelecer um fluxo permanente de informações (REZENDE, 2011, p. 183).

No período entre 1968 e 1974, o Brasil teve uma das maiores taxas de crescimento do mundo. Em 1970 a taxa de crescimento econômico subiu para 8,3%, em 1973 chegou a 14%. O crescimento do período retomou e complementou o processo da produção e consumo de bens duráveis, que teve início no Plano de Metas, e aproveitando a capacidade ociosa herdada desse período. O processo de industrialização avançou rapidamente e o mundo passou a testemunhar o chamado 'milagre brasileiro', que se baseava, por um lado, na estreita colaboração do Estado, empresas e investidores estrangeiros em projetos superdimensionados (MACARINI, 2000; GIAMBIAGI,2011).

O crescimento econômico era necessário para legitimação do governo militar. Assim, o governo militar persegue esse crescimento, com um forte intervencionismo estatal: empresas públicas e privadas dependentes eram apoiadas por créditos baratos de longo prazo, subsídios e encomendas do Estado. Especialmente o setor de telecomunicações e agrícola, bem como a indústria química, siderúrgica e automobilística foram beneficiados. A estratégia de crescimento desse período foi baseada numa política de endividamento externo e a administração dessa dívida, viabilizada pela expansão das exportações e das reservas internacionais (MACARINI, 2000; GIAMBIAGI,2011).

No ano de 1974, Geisel assume o governo, e dando continuidade ao processo de planejamento, cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico. Nesse período, Geisel transforma o Ministério do Planejamento em uma Secretaria, vinculada diretamente a ele, reforçando a importância do planejamento e a sua implementação. O período é marcado mundialmente pelo primeiro choque do petróleo, com a OPEP elevando muito o preço do *commodities*. Com a dependência em relação à energia

ligada ao petróleo, a economia mundial freia abruptamente e é um período recessivo globalmente. No acordo de Bretton Woods, que foi rompido no ano anterior, com o fim da conversibilidade dólar-ouro, e em resposta a recessão global o Governo Militar impõe um ritmo de crescimento em marcha forçada (CASTRO, SOUZA, 1985; GIAMBIAGI, 2011).

De acordo com Castro e Sousa (1985), em 1974, o Brasil mostrava uma urgência de ajuste estrutural e conjuntural e o governo tinha duas alternativas, a primeira de ajustamento recessivo para se adequar a economia internacional, com um desaquecimento da economia, ou a segunda, de buscar um financiamento para promover um ajuste estrutural não recessivo, um crescimento com endividamento. A escolha foi pela segunda opção e assim é lançado o II PND, para o período de 1974-79, seguindo as diretrizes do I PND, com um plano maior de investimentos públicos e privados, dirigidos aos setores identificados como os grandes pontos de estrangulamento, a infraestrutura, energia, bens de consumo e exportação. Para Rezende (2011, p. 184), “o período abarcado pelo II PND pode ser visto como aquele em que o planejamento governamental atingiu o auge de sua influência na formulação e na implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social” (CASTRO, SOUZA, 1985; GIAMBIAGI, 2011; REZENDE, 2011).

O II PND era um plano ambicioso, que buscava grandes mudanças estruturais e uma taxa de crescimento do PIB em torno de 10% ao ano para o período. O governo atuaria em setores tidos como estratégicos ao desenvolvimento econômico do Brasil, como de energia, insumos primários e bens de capital. Para promover esses objetivos, o governo adotou uma política de endividamento externo e uma constante estatização da dívida, coincidindo com a ampliação da liquidez internacional. Os investimentos das estatais cresceram, e a participação do Governo na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) chegou a 40% no período 1974-78. E conseqüentemente, a dívida nacional aumentou de 5,2 bilhões de dólares em 1970 para 49,9 bilhões de dólares em 1979. Para os bancos internacionais, o empréstimo era livre de risco, porque o governo garantia o pagamento, mesmo no caso de empréstimos feitos a empresas privadas (GIAMBIAGI, 2011; CARTOCE, 2017).

Os projetos implementados no II PND geraram bons resultados estruturais e minimizam os efeitos de aspectos conjunturais, sendo um plano cuja propostas

centrais são em resposta ao momento mundial, que era de profunda crise econômica. O desenvolvimento brasileiro foi totalmente dependente do financiamento estrangeiro. As consequências de crescer em “marcha forçada” são inúmeras, como o aprofundamento da dívida externa, deterioração das finanças públicas e principalmente por gerar maior vulnerabilidade para a economia brasileira, com a queima das reservas internacionais em momentos de recessão mundial. O resultado da forte expansão foi a volta da alta inflação, que em nenhum momento ficou abaixo dos dois dígitos, e no período de 1974-78 teve uma média de 37,8%. E nos anos seguintes a média fica em 93%, que teve como agravantes uma crise externa conhecida como segundo choque do petróleo (CASTRO, SOUZA, 1985; GIAMBIAGI, 2011).

O II PND representou um ponto de ruptura ao direcionar a industrialização para as indústrias capital intensivas e tecnológico intensivas, integrando o parque industrial e dando-lhe capacidade de competitividade internacional. Dessa forma, o II PND cumpriu seus objetivos, transformando a estrutura produtiva brasileira. Por outro lado, o II PND fracassou como “estratégia social”, pois não ocorreu uma política de redistribuição de renda, intensificando ainda mais a questão da desigualdade social pelo território brasileiro (CASTRO, SOUZA, 1985; HERMANN, 2005).

O final da década da 80 é marcado por outro choque do petróleo, com efeitos mais severos que o primeiro choque, uma vez que a economia naquele momento já estava altamente indexada, gerando uma crise cambial, a balança de pagamento continha um déficit enorme e a carga tributária em queda pela desaceleração da economia concomitante com a crise agrícola. Neste período entra último governante da ditadura militar, João Figueiredo, que tem Mário Henrique Simonsen como Ministro do Planejamento, que aponta a necessidade do ajuste recessivo, com a redução do ritmo do crescimento da economia, o que gerou uma forte oposição do meio empresarial, sendo rapidamente substituído pelo ministro Delfim Netto, que apontava o caminho de conciliar ajuste do setor externo e interno sem alterar as taxas de crescimento (CARNEIRO, MODIANO, 1995).

Delfim aposta no controle da taxa de juros, define o apoio à agricultura e a exportações como prioritários, aumentando o crédito à agricultura, para que o setor saísse da crise em que estava, e assim aumentasse as exportações. Outra medida foi

a mudança na taxa de câmbio, com uma maxidesvalorização de 30%, que tem efeito em cadeia na política de preço e na política salarial, fazendo seus ajustes acontecerem semestralmente. O que causa um efeito muito grande em uma economia que já é fortemente indexada, ou seja, a inflação aumenta, atingindo mais de 100% a.a. Além disso, Delfim tenta estimular mais uma vez a captação de recursos externos, que agora eram bem difíceis. De 1979 a 1982, inicia-se uma fase de racionamento de crédito por parte das instituições financeiras. E em razão do segundo choque do petróleo, há uma elevação das taxas de juros. Todos esses elementos levam o governo a abandonar a política que havia anunciado e adota uma política recessiva (CARNEIRO, MODIANO, 1995; GIAMBIAGI,2011).

O planejamento governamental sofreu duros golpes no início dos anos 80. O Estado não podia mais sustentar o ritmo de investimentos registrado nos períodos anteriores. O período é marcado pela transição para a democracia, com o regime militar perdendo sua força e sua capacidade de articulação das decisões governamentais. Ainda assim, o III PND (1980-1985) é lançado, como forma de cumprir a formalidade exigida. Porém, com a divergência no comando de como enfrentar a crise, e as condições da economia brasileira e mundial, fizeram com que o plano fosse abandonado. Iniciando assim o período conhecido como a década perdida no desenvolvimento, com uma recessão acentuada no período 1981-83, e uma taxa média de crescimento de 2,2% na década de 80, levando em consideração o crescimento da economia na década anterior (REZENDE, 2011).

2.4 O desmanche do Planejamento brasileiro – 1985 a 2002

Em 1985 termina o regime militar e inicia-se a Nova República que teve como primeiro presidente José Sarney, assumindo o lugar de Tancredo Neves, que foi eleito nas eleições diretas, mas acabou falecendo antes de tomar posse, após complicações no quadro de saúde. A Nova República herdou os desequilíbrios das contas públicas do regime militar, que estava profundamente relacionado ao reajuste do setor externo. Adotou-se um intenso endividamento interno, buscou a transferência da dívida externa em dívida interna, com a venda de títulos públicos. Porém, com o processo de aceleração inflacionária vivido no período, os títulos tinham curtíssimo prazo, devido a sua perda de valor rápida. Esse processo acelerou a deterioração das contas públicas e ampliou o grau de indexação da economia (MODIANO, 1995; CARNEIRO,2002).

O governo Sarney, para manter a formalidade do planejamento, lança o I PND da Nova República (1985-1989). No entanto, com o esgotamento dos recursos externos e a obrigatoriedade de pagar os juros da dívida contraída, o plano não é posto em execução. O investimento público diminui, e proporcionalmente o investimento privado também diminui, houve perda de complementaridade. Portanto, os investimentos tem desempenho medíocre no período, que se refletiu de forma negativa no comportamento das atividades produtivas, pois estas apresentaram declínios substancial nas taxas de crescimento durante a década. Além disso, havia muita divergência entre os ministérios da Fazenda, Planejamento e Industria e Comercio, que não conseguiam alinhar as decisões e medidas que deveriam ser tomadas. Para Rezende (2011, p. 186) “a segunda metade dos 1980 deu continuidade ao processo de esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo” (CARNEIRO,2002; REZENDE, 2011).

Os anos de governo Sarney foram marcados pelo crescimento da inflação e pelos sucessivos fracassos de planos de estabilização econômicas. Ao final do seu mandato a inflação superava 80% ao mês, chegando nos anos 90 na casa dos 2000%. Houve uma sucessão de erros, incluindo alguns de concepção e outros de condução, ligado ao processo inflacionário brasileiro, que vinha desde os anos 60 (CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI,2011).

Dois planos foram lançados buscando a estabilização da economia, os planos Bresser e Verão. Os dois planos fracassaram em conter a infração, pois a cada plano, a inflação se acelerava com uma maior intensidade e a economia brasileira ia se deteriorando. Isso causou muita insatisfação da população brasileira, que havia alimentado uma esperança após o período do regime militar. E nesse contexto de revolta popular contra o Estado, que são realizadas a primeira eleição com votos direto desde 1961, com Fernando Collor de Mello eleito o novo presidente (REZENDE, 2011; GIAMBIAGI,2011).

Collor foi eleito com um discurso centrado no combate à corrupção, assistência aos mais desfavorecidos na sociedade e de acabar com a sangria dos cofres públicos com a diminuição de ministérios e entidades controlados pelo Estado. A reforma ministerial reduz a quantidade ministérios de 23 para 12. O Ministério da Economia,

torna-se um superministério, que agrupava os ministérios do Planejamento, Fazenda e Desenvolvimento. Zélia Cardoso de Melo assume inicialmente superministério. O planejamento perde sua importância e se torna uma secretaria limitada às atividades rotineiras de elaboração e acompanhamento dos orçamentos (REZENDE, 2011; GIAMBIAGI,2011).

Ao assumir a presidência, Fernando Collor anuncia uma política de estabilização e mudanças estruturais por meio do Plano Brasil Novo, que posteriormente foi intitulado Plano Collor I. Tal planejamento englobava ações radicais para a retomada do poder de compra da moeda e estabilização da inflação, além de medidas que prometiam uma maior abertura econômica e financeira à concorrência internacional como o Programa Nacional de Desestatização (PND), e a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE). O período é marcado pelo início do processo de privatização e de abertura econômica, o direcionamento dessas mudanças era atrelado ao Consenso de Washington, um conjunto de ações neoliberais para combater as crises e a miséria dos países subdesenvolvidos. As propostas do Consenso visavam uma disciplina fiscal e a ampla liberalização comercial e financeira, somada a uma redução do papel do Estado na economia (CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI,2011).

É nesse contexto que são baseadas as mudanças estruturais do governo Collor, com a intensificação da abertura econômica e o início das privatizações, abraçando os ideais de uma política neoliberal. De imediato foi lançado a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE), que surge como uma crítica ao Modelo de Industrialização por Substituição de Importações (MISI). A PICE aplicou políticas horizontais que atingiam a economia como um todo e não apenas setores específicos, focando em aumentar a eficiência produtiva da indústria nacional com base na modernização e reestruturação de todo sistema, e com objetivo de incentivar a competição e a competitividade da indústria brasileira, pois acreditava-se que o MISI criou uma estrutura produtiva ineficiente, arcaica e com excessiva proteção, causando a baixa competitividade dos produtos brasileiros (CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI,2011).

Neste contexto, foi diagnosticado que era necessário promover uma abertura econômica, com a adoção do câmbio flutuante, reforma tarifária com a redução

gradual dos impostos de importação e uma maior liberdade para importação. Além de uma mudança do papel do Estado na economia, passando de interventor a regulador da atividade econômica e adotando uma estratégia de privatização, com instituição do Plano Nacional de Desestatização (PND), que tinha como objetivo reorganizar o parque industrial, reduzir a dívida pública e com a expectativa de que haveria aumento da competição, e assim, um aumento da eficiência (CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI,2011).

O Plano Collor I adota como principal medida uma reforma financeira, algo que não havia ocorrido em nenhum dos planos de estabilização anteriores, o confisco de liquidez, que limitava os saques para 50 mil cruzeiros, numa forma de se restringe a demanda. Há tentativa de congelamento de preços, que não foram respeitados e não tiveram nenhuma eficácia. Adotou-se uma reforma fiscal restritiva, com criação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e a elevação de impostos já existentes, somado à eliminação de um conjunto de subsídios e incentivos à atividade exportadora (CARNEIRO, 2002).

Enquanto o país buscava combater a inflação, a indústria estagnou, e não acompanhou avanços tecnológicos e organizacionais, que existiam nas economias desenvolvidas. Com a reformas estruturais houve uma abertura do mercado, aumentando as importações na oferta doméstica. Isso causou uma brutal desestruturação do aparelho produtivo, com número de falências recordes de empresas e elevados índices de desemprego, pois a indústria brasileira não conseguia competir com as indústrias internacionais. A retração do investimento prejudicaria particularmente a indústria de bens de capital (CARNEIRO, 2002).

As estratégias do período falharam, pois faltou apoio por parte do governo às empresas. De fato, era necessário que a política industrial fosse menos protecionista e mudasse sua natureza, porém o Estado deveria ter apoiado o processo de travessia dessa mudança e de uma forma mais gradual, de um ambiente mais fechado para um ambiente mais aberto, devido a defasagens tecnológicas, de intensidade e da capacidade produtivas das empresas brasileiras em relação a outras indústrias desenvolvidas. O PND obteve resultados modestos em relação ao otimismo do Governo Collor para o período, se restringindo a setores produtores de insumos básicos, e não alcançando o objetivo de um aumento na competição e eficiência.

Porém, esse processo abriu caminho para as privatizações nos governos de Itamar Franco e FHC ocorressem (CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI, 2011).

O Plano Collor I inicialmente resulta em uma queda da inflação, mas logo em seguida volta a alcançar patamares altos, e as medidas causam uma recessão econômica, com uma queda de 4,4% no PIB. Assim, é decretado o fracasso de mais um plano de estabilização. Em resposta, o governo adota uma política monetária extremamente restritiva. Surge, posteriormente, em fevereiro de 1991, o Plano Collor II, há um novo congelamento de preços e a criação do tarifaço, e na véspera do congelamento, foram anunciados vários aumentos de tarifas públicas, com o intuito de melhorar as contas do governo (CARNEIRO, 2002; REZENDE, 2011).

Os ajustes não produzem efeitos significativos e o congelamento dos preços não foram respeitados novamente, e crescia uma insatisfação da população com as medidas do congelamento dos depósitos e a situação econômica. Os dois planos realizados no governo Collor fracassaram em alcançar uma estabilidade nos preços. A condução da política econômica se perdeu por conta dos acontecimentos políticos, os escândalos de corrupção que aconteceram. Assim, em setembro de 1992 acontece o impeachment de Fernando Collor (CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI, 2011).

Para Rezende (2011), as reformas e os planos adotados no governo Collor foram:

Promovida de forma atabalhoada e na ausência de uma visão estratégica, com respeito ao papel do Estado em uma economia que se abria para o exterior no contexto de uma sociedade democrática, as mudanças na estrutura administrativa não passavam, na prática, de transformação de vários ministérios em um só com base em uma vaga noção de afinidade de suas atribuições. Com isso, o número de ministros diminuía, o que vendia à sociedade a imagem de austeridade prometida, mas a Administração Pública não encolhia e sim perdia qualidade. (REZENDE, 2011, p. 190).

Com o impeachment, seu vice Itamar Franco assume e com ele surge uma coalizão de centro-esquerda que visava tirar o país da profunda crise inflacionária que vivia. Num primeiro momento, Fernando Henrique Cardoso assume o cargo de Ministro das Relações Exteriores, mas logo em seguida vai para o Ministério da Fazenda, liderando uma nova equipe econômica. Cardoso realiza o Plano de Ação Imediata (PAI), que tinha como objetivo principal um ajuste das contas públicas, que

até então era tido como o principal diagnóstico da inflação. Outras medidas implementadas foram a reestruturação de dívidas, reorganização da relação do Banco Central com os bancos estaduais e federais e a reestruturação da dívida externa decorrente da participação do Brasil no Plano Brady. Em 1994, Fernando Henrique Cardoso sai como um dos concorrentes as eleições para presidente do Brasil e eleito para seu primeiro mandato de governo (CARNEIRO, 2002; REZENDE, 2011).

Após esse plano emergencial, o Plano Real começa de fato a ser implementado, se tornando um marco de sua gestão. O plano visava acabar com a hiperinflação e trazer estabilidade financeira ao Brasil, por meio de mudanças econômicas e sociais radicais destinadas a controlar a economia extremamente flutuante. O Plano Real foi um pacote abrangente de medidas direcionadas diretamente para estabilizar a economia, controlando a inflação. A nova moeda do país começou como um sistema de indexação, a Unidade Real de Valor, que era atrelada ao dólar norte-americano, que logo passou a ser utilizada como indicador oficial de valor em impostos, preços oficiais e contratos. Em meados de 1994, menos de um ano após o início do plano, o governo introduziu uma moeda, o Real, que era igual à URV e, portanto, igual ao dólar. A reforma monetária do Plano Real possuía algumas características importantes como a estabilização decorrente de políticas monetária e cambiais flexíveis e a estabilização sem recessão (FREITAS; PRATES, 2016).

O governo introduziu uma taxa de juros mais alta e limites aos empréstimos para evitar a especulação, e o país viu aumentos nos salários reais, retornos sobre ativos e investimento estrangeiro. O crescimento econômico que se seguiu imediatamente à implementação do plano diminuiu com o baixo desempenho das exportações e os efeitos atenuantes das altas taxas de juros. Houve uma permissividade à entrada de capitais externos no País, com barreiras reduzidas ao comércio internacional. Por se utilizar de uma política de câmbio semifixo, o Brasil em decorrência do exponencial aumento das importações, enfrenta déficits comerciais que afetaram gravemente a indústria nacional. Os setores têxtil-vestuário e de brinquedos foi superada pelos produtos importados. Essa situação é o prenúncio de um processo de desindustrialização enfrentado pelo Brasil até os dias atuais (BELIEIRO, 2006).

O sucesso alcançado pelo Plano Real no que toca à inflação é amplamente reconhecido, mas a recuperação do planejamento não dependia apenas da estabilidade da moeda e foi totalmente deixado de lado durante o período. O governo FHC estava alinhado às diretrizes propostas pelo Consenso de Washington, ou seja, às práticas neoliberais. As principais políticas do Consenso de Washington incluem manter a disciplina fiscal, reordenar as prioridades de gastos públicos (desde subsídios a gastos com saúde e educação), reformar a política tributária, permitir que o mercado determine as taxas de juros, manter uma taxa de câmbio competitiva, liberalizar o comércio, permitir o investimento estrangeiro, privatização de empresas estatais, desregulamentação de barreiras à entrada e saída e garantia dos direitos de propriedade (SCHWARTZ, 2002; REZENDE, 2011).

Seguindo essa linha de pensamento, FHC acreditava que estaria levando o Brasil à modernização e a um alinhamento com as grandes potências ocidentais, sobretudo os EUA. É nesse contexto que se deve pensar as privatizações que foram engendradas por Cardoso, que foram iniciadas ainda no governo Collor. Dentre as empresas privatizadas nos governos FHC estão a Vale do Rio Doce, em 1997, por 3,3 bilhões de reais. Em 1998, foi a vez da privatização da Telebrás pelo valor de 22 bilhões de reais. Essas duas são as mais conhecidas e polêmicas privatizações, mas no total, FHC procedeu com a privatização de 80 empresas. Ou seja, um governo de austeridade fiscal e de compromisso com as cartilhas econômicas da época (ALMEIDA, 2010).

Entre 1995 e 1998, houve um progressivo desgaste da âncora cambial como instrumento básico da política econômica. Em 1998-99, o plano Real escancarou a fragilidade fiscal do Brasil e mais ainda, tornou-o mais vulnerável a especulações internacionais. A economia brasileira sofreu um ataque especulativo que culminou na substituição da âncora cambial pelo regime de metas de inflação (RMI). Em janeiro de 1999 o tripé macroeconômico era lançado como nova forma de estabilizar e contornar os gargalos do plano base do Real. O tripé consiste em adotar uma taxa de câmbio flutuante, que deixaria de escravizar as reservas internacionais do país e o tornaria menos vulnerável a especulações. Um sistema de metas de inflação com bandas largas, que adotadas dessa forma permitiram maior oscilação dentro da taxa a ser atingida como centro da meta, tornando o esforço de estabilização um pouco menos rígido e o banco central um pouco mais livre para atuar como um agente monetário. E

por fim, para dar credibilidade e confiança aos capitais, metas de superavit fiscal, para retirar dos investidores parte das incertezas que vinham crescendo com a explosão da relação dívida/PIB no país (CARNEIRO, 2002; GIAMBIAGI,2011).

No primeiro mandato de FHC, é recriado o Ministério do Planejamento e do Orçamento, com objetivo de criar uma estratégia de desenvolvimento com as definições do papel do Estado para a sua implementação. Assim é apresentado o Plano Plurianual (PPA) dos períodos 1996-1999, porém a implementação ficou condicionada a uma estabilização monetária, ficando relegado a um segundo plano, com o foco das atenções permanecendo no curto prazo. Por fim, o Ministério do Planejamento deixou de lado as intenções do PPA e passou a avaliar quais os projetos prioritários para cada ano e aprovar a execução com um regime orçamentário especial para ano e que ainda contava com a participação de investimentos privados (REZENDE, 2011; GIAMBIAGI,2011).

Em 1998 o governo altera a Constituição Federal, Artigo 165, criando uma nova orientação para elaboração do Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentarias (LDO). O PPA de 2000-2003 é feito sobre essa estrutura, e tinha como objetivo organizar a ação do Estado, controlar o gasto público, melhorar a eficiência na alocação de recursos e a transparências das ações governamentais. Porém, o PPA não contribuiu para a recuperação de um planejamento, sendo ele um instrumento institucional de planejamento governamental, sendo utilizado para um maior controle orçamentário relacionados a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nas palavras de Rezende (2011):

O Ministério do Planejamento mantinha-se à margem do centro do poder. Cabia-lhe manter o ritual para cumprir as exigências constitucionais de elaboração do PPA, da LDO e da proposta orçamentária, mas esses instrumentos apenas serviam para adornar as prateleiras dos gabinetes oficiais (REZENDE, 2011, p. 198).

Os dois mandatos de FHC foram marcados pela consolidação do neoliberalismo no Brasil, justificado pelas imposições do FMI. O controle da hiperinflação é o grande sucesso do governo e o legado foi a implantação do tripé econômico, que são mantidos durante os próximos governos, buscando manter a estabilização econômica. Em relação ao PIB, teve um resultado semelhante a década

de 80, com uma média de 2,7% na década de 90, uma taxa considerada média baixa (REZENDE, 2011; GIAMBIAGI,2011).

Já os investimentos em infraestrutura foram muito baixo durante todo esse período. Os investimentos estatais continuaram muito baixo e os investimentos privados, mesmo com a atuação de empresas estrangeiras, também foram bem pequenos. Os baixos níveis de investimentos em infraestrutura resultaram em pontos de estrangulamentos em vários setores da economia brasileira. A crise energética de 2001 é o principal exemplo desses pontos de estrangulamento, gerados pela falta de chuva, somado a falta de investimentos público no setor, e uma combinação de eventos externos, que fizeram com que houvesse a necessidade de um racionamento de energia por todo o Brasil, provocando um choque de oferta negativo na economia brasileira, afetando diretamente os resultados econômicos (REZENDE, 2011; GIAMBIAGI,2011).

Portanto, o período após a ditadura militar é marcado pela fortíssima instabilidade econômica e a busca por sua estabilização a qualquer custo, sendo essa a prioridade do período. Neste contexto, houve uma forte redução da participação do Estado nos investimentos, causado pela falta de recurso públicos, que eram destinados a pagamento dos juros da dívida pública. O período também é marcado pelo sucateamento dos órgãos públicos, com o argumento de que haveria uma redução das contas públicas, e a adoção de políticas Neoliberais, iniciadas no governo Collor e mantidas pelo governo FHC, como recomendação do FMI. O planejamento praticamente não existiu, sendo usado apenas pra cumprir a formalidade institucional, pois em todo período ficou a margem da estabilização econômica. A crise energética demonstra como o planejamento e investimento foram abandonados no período, resultando em uma imensa crise para setor produtivo e a economia brasileira. As mudanças realizadas no início dos anos 1990 destruíram a estrutura de planejamento, que já vinha fragilizada desde o fim do período da ditadura militar e não voltou a se estruturar mais (REZENDE, 2011).

CAPÍTULO 3. OS GOVERNOS LULA E A IMPLEMENTAÇÃO DO PAC I

O ano de 2002 é marcado pela instabilidade da economia brasileira, devido a diversos fatores internos e externos. O país ainda se recuperava da crise energética, quando inicia a crise na Argentina, com o pedido de moratória da dívida. A ocorrência do maior ataque terrorista da história, no EUA, e a incerteza devido aos conflitos contra o Iraque, que pressionaram os preços do petróleo. Isso já são justificativas bastante plausíveis para a instabilidade da economia. Além disso, a evidente vitória de um candidato de esquerda nas eleições de 2002, o que realmente aconteceu com a eleição do presidente Lula, causou grande alvoroço e certo pânico no mercado financeiro. O resultado foi um forte aumento da cotação do dólar e da inflação no período, e o país correndo risco de insolvência. É sobre essas condições que se inicia o primeiro mandato do governo Lula (GIAMBIAGI, 2011).

Neste capítulo pretende-se realizar uma análise sobre as condições econômicas do Brasil no primeiro governo Lula, e entender como ocorre a criação e a implementação do PAC, em relação ao planejamento, investimentos e os impactos gerados no crescimento da economia brasileira durante o segundo governo Lula.

3.1 Primeiro mandato do Governo Lula 2003 a 2006

Ao assumir o governo em 2003 e em contraste com o “terrorismo monetário” previsto por especuladores, Lula estruturou sua política econômica com base no preceito de continuidade em relação ao governo anterior, mantendo a política econômica adotado no plano Real. A fim de minimizar as preocupações levantadas pelas agências internacionais de *rating*, Lula nomeou Henrique Meirelles, figura bem conhecida e ex-presidente do *Bank of Boston*, como presidente do Banco Central do Brasil, que seguiu a linha neoliberal no seu governo, mantendo o compromisso das metas fiscais, elevando taxas de juros e a geração do superávit primário (CARDOSO JR., 2011).

Lula também nomeou Antônio Palocci para o Ministério da Fazenda. Em seu discurso, Palocci enfatizou que a Fazenda respeitaria todos os acordos com o FMI, e que não haveria alterações na política econômica brasileira, mantendo o Tripé Macroeconômico. Isso provocou fortes reações da esquerda nacional e sul-americana. Porém, serviriam para tranquilizar o mercado financeiro, numa tentativa de resgatar a

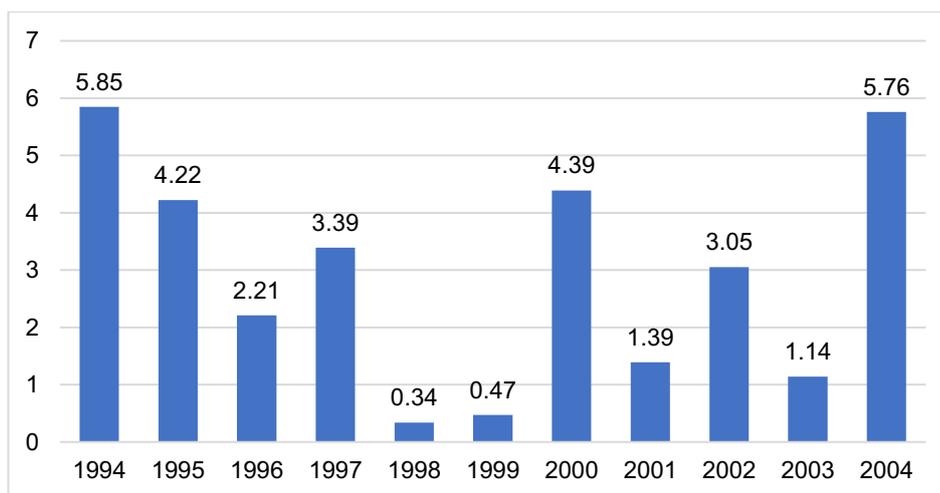
confiança dos investidores, para atrair os capitais externos de volta ao país (CARDOSO JR., 2011).

Assim, desde o início, a relação do novo governo com o FMI baseou-se em respeitar os acordos que haviam sido estabelecidos e sua política não era frontal. No entanto, o desejo do presidente Lula de diminuir a estreita relação com o Fundo já podia ser notado em setembro de 2003. No mesmo mês, o presidente deu dois discursos sobre a possibilidade de não renovar o acordo de 2002 com o FMI, que expiraria em dezembro de 2003, mas enfatizou que isso ocorreria sem uma colisão ideológica e seria resultado de uma decisão política, com visão na economia do país (GOMIDE; PEREIRA, 2018).

A partir de meados de 2003 inicia uma recuperação do crescimento da economia mundial, que se mantém pelos três anos seguintes, período conhecido como o “*boom das commodities*”, que proporcionou as economias mais emergentes beneficiarem-se desta bonança, e que abriu caminho para o crescimento e o avanço das correções de seus desequilíbrios. O Brasil não conseguiu se beneficiar efetivamente de todas essas bonanças do período, por consequências de manter amarrado ao modelo econômico que vinha sendo executado (OLIVEIRA, 2012).

Do ponto de vista macroeconômico, o Brasil em 2003 apresentava sinais preocupantes, tal como se pode ver no gráfico 1:

Gráfico 1: Variação do PIB em %



Fonte: IBGE.

O PIB no primeiro ano do governo Lula teve uma retração em relação ao ano de 2002. Em 2003, o crescimento do PIB se deu integralmente pela contribuição do setor externo, o qual compensou inclusive a contração registrada nos investimentos e

no consumo. Em 2004 os efeitos das exportações começaram a se derramar sobre o mercado interno, estimulando o consumo e o investimento e dando maior sustentabilidade ao processo. É nesse contexto de compromisso com as questões fiscais que o Brasil passou a ter as condições de idealizar e preparar para um plano mais robusto de investimento em infraestrutura (OLIVEIRA, 2012).

De acordo com Rezende (2011, p. 202) “o duo juros elevados e aperto fiscal continuou, portanto, no epicentro das decisões econômicas, preservando o ritual do planejamento sem avançar na sua reconstrução”. E dessa forma, a elaboração do Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007 seguiu a lógica do plano anterior, que apesar do grande esforço para a sua elaboração, que tinha como objetivo a reconciliação do crescimento econômico com uma redistribuição da renda e o comprometimento com as questões sociais. Essas políticas visavam criar condições para o aumento real do salário-mínimo, abrangência maior do seguro-desemprego, expansão da oferta de bolsas, promoção da agricultura familiar, atenção universal aos mais velhos, microcrédito, programas de moradia econômica, universalização efetiva dos serviços públicos essenciais, como a seguridade social e a educação (REZENDE, 2011; CORRÊA, SANTOS 2013).

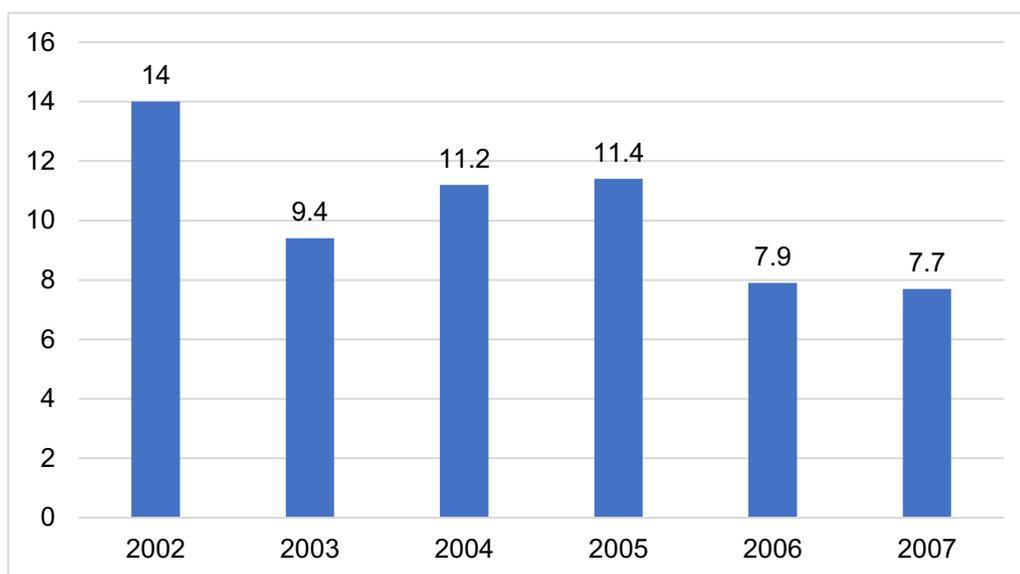
Neste contexto, os movimentos iniciais da política econômica do Governo Lula, são em função da preservação do modelo e para buscar a estabilização da economia. As principais medidas durante esse período foram 1) restringir e limitar a expansão do mercado interno; 2) manutenção de elevadas taxas de juros, para dificultar o investimento, inibindo a expansão da capacidade de produção necessária para a adequação da estrutura da oferta à da demanda e para amortecer pressões inflacionárias decorrentes do crescimento; 3) aumento da carga tributária, prejudicando a competitividade externa da produção nacional; 4) Redução dos investimentos públicos, considerada necessária para a geração do esforço fiscal crescente e para a trajetória declinantes da relação dívida/PIB (OLIVEIRA, 2012).

Em abril de 2004, o governo brasileiro foi autorizado pelo FMI a apresentar projetos para investimentos em infraestrutura, com o benefício da exclusão desses gastos para fins de cálculos de superávit financeiro, desde que pudesse provar que tais investimentos trariam retorno financeiro e ainda que a dívida com o FMI fosse quitada antes de iniciar esse processo de gastos públicos, o que de fato veio a ocorrer

no final de 2005. Com isso, o FMI aprovou os projetos pilotos brasileiros 2005, o que permitiria, no segundo mandato de Lula, planejar e realizar investimentos públicos em infraestrutura e outras áreas com retorno potencialmente alto em termos macroeconômicos e fiscais (GOMIDE; PEREIRA, 2018).

Além disso, a fim de atrair capital estrangeiro para o Brasil, a taxa básica sempre se manteve alta, e com uma forte subida em 2004, mantendo-se estável em 2005. Esses dados podem ser vistos no gráfico 2.

Gráfico 2: Variação da Taxa básica de juros (% SELIC)

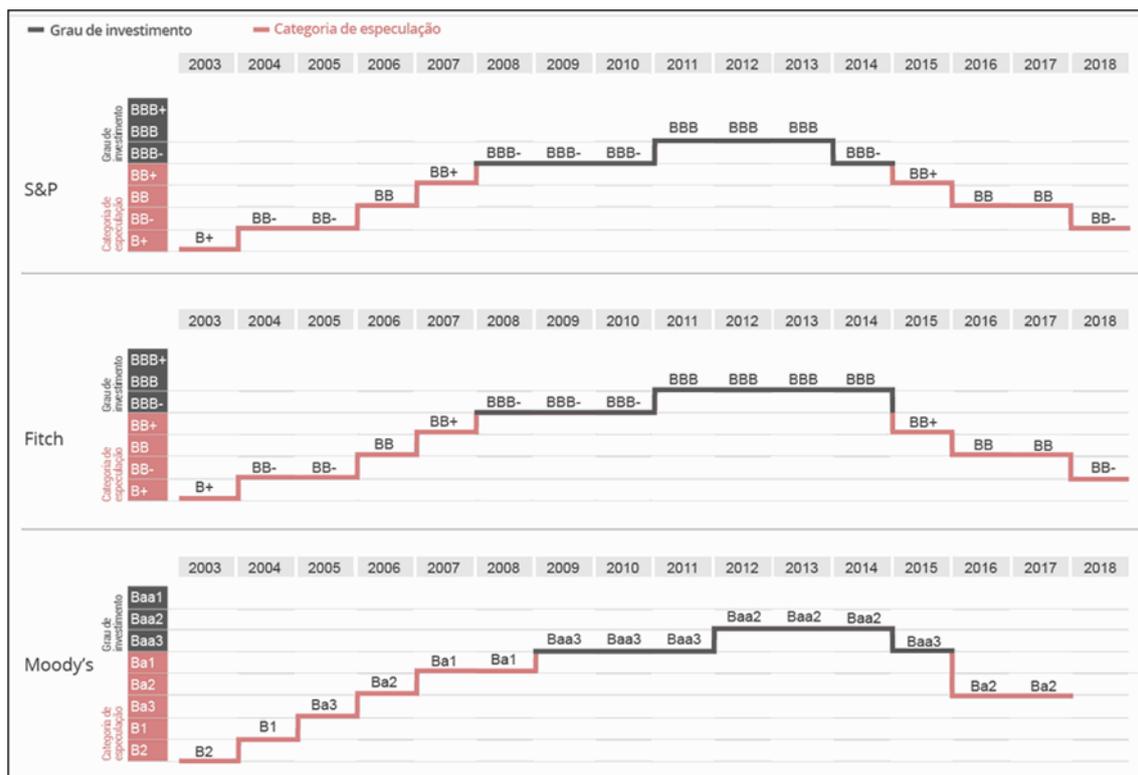


Fonte: Banco Central.

A queda da SELIC inicia em 2006, isto é, muito próximo do período em que seria colocado em prática o PAC. Pois não haveria como pensar o PAC num contexto de juros alto, uma taxa que inibisse os investimentos. Essa queda era necessária para buscar incentivos à atividade econômica, melhorando as condições de financiamento para o capital privado. A preservação dessas medidas econômicas, deu ao Brasil condições de manter os sinais vitais da economia preservados de modo a propiciar uma boa imagem do Brasil junto ao exterior e às agências de risco, pois gerou elevados e crescentes superávits primários fiscais para o pagamento de juros da dívida (OLIVEIRA, 2012; CORRÊA, SANTOS 2013)

Essa evolução, graças às medidas macroeconômicas, pode ser verificada por meio da figura 1:

Figura 1: Evolução das notas de risco pelas agências de risco



Fonte: Banco Central.

Conforme a figura 1 demonstra, as notas de risco do Brasil começaram do governo Lula em diante um movimento de alta, subindo vários níveis no período, mostrando uma imagem bem consolidada diante do mercado internacional. A partir de 2004, o cenário internacional passou a ficar mais favorável, impulsionado pelo aumento dos preços internacionais das *commodities* e do ritmo de crescimento do comércio mundial. Podemos destacar ainda, as contribuições das políticas sociais implantadas durante o primeiro mandato de Lula, as Transferências de Assistência e Previdência Social (TAPS) e o aumento do salário mínimo, afetaram positivamente a distribuição de renda e a dinâmica do mercado interno de bens de consumo, com um aumento da demanda. Por fim, a elaboração do Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que tinha como objetivo a modernização do parque produtivo através de incentivos fiscais e financeiros, reforça a capacidade do Estado em promover o desenvolvimento (CORRÊA, SANTOS, 2013).

3.2 Criação e a Implementação do PAC no segundo governo Lula

No início de 2006, após uma reorganização mais progressista do governo, com a troca de Palocci, que se envolveu em situações que apontavam para uma possível

prática de corrupção, por Guido Mantega, que deixou a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para assumir como Ministro da Fazenda, aliado a um cenário social e econômico mais benigno, o Brasil estava pronto para iniciar um processo de desenvolvimento econômico. Dando início ao processo indução dos investimentos e transferências públicas, que ganha maior intensidade com o aumento dos investimentos realizados pelo PAC (OLIVEIRA, 2012; CARDOSO, NAVARRO, 2016).

De acordo com Cardoso Jr e Navarro (2016, p. 61) o PAC é criado a partir

(...) de um imperativo categórico: a necessidade de o Estado elaborar e implementar um certo pacote de investimentos em infraestrutura econômica (transportes, energia, comunicações), social e urbana (habitação, saneamento, mobilidade), com vistas a garantir a ampliação necessária da oferta de bens e serviços de natureza pública, correndo atrás da própria expansão da demanda que já vinha em curso no país. Nestes termos, não foi a instância legal do planejamento que dinamizou a retomada do crescimento econômico ainda em 2004, organizando posteriormente o PAC, mas bem o contrário: foram a retomada do crescimento e o próprio surgimento do PAC em 2007 que fizeram avançar o planejamento setorial em alguns aspectos e segmentos da infraestrutura crítica do país. (CARDOSO, NAVARRO, 2016, p. 61)

E nessa nova dinâmica do crescimento, com a demanda do mercado interno e externo estimulando o aumento da oferta, o Estado brasileiro passa a desempenhar três funções cruciais na aceleração da taxa de investimento: I) por meio do aumento da taxa de investimento direto, especialmente investimento em infraestrutura realizado pelo PAC; II) por meio do financiamento ao investimento privado pela via dos créditos do BNDES; III) por meio de sua ação para a formação de consórcios para os grandes projetos de investimento. O PAC é inserido nesse contexto como um dos eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro, evidenciando a necessidade de uma maior participação do Estado (OLIVEIRA, 2012; CARDOSO, NAVARRO, 2016).

E de acordo com Cardoso Jr. e Navarro (2016, p. 25), pode-se definir de forma geral o PAC I da seguinte forma:

O PAC 1 conformou-se a partir de um conjunto de investimentos públicos (e indução de investimentos privados) nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação, além de diversas medidas legais, regulatórias e institucionais de incentivo ao desenvolvimento econômico, melhorias na gestão

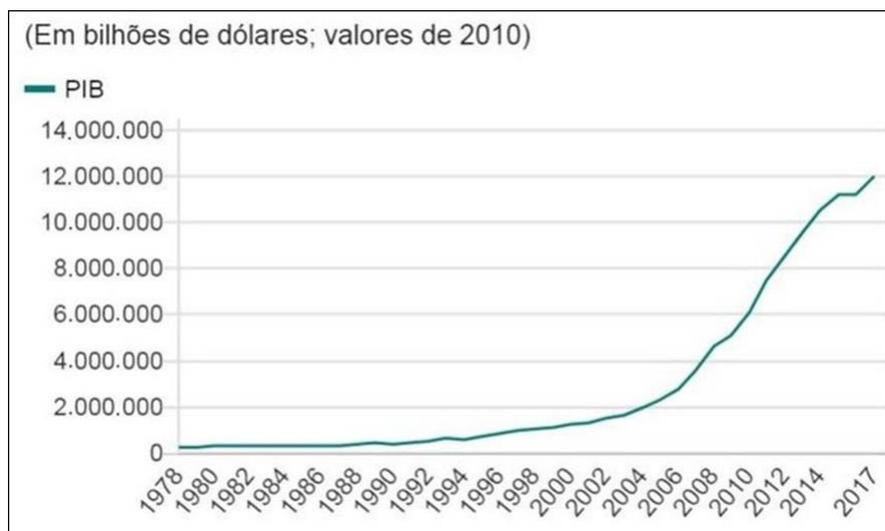
pública, melhoria do ambiente de negócios e investimentos, estímulos ao crédito e ao financiamento, medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo (CARDOSO, NAVARRO, 2016, Pag. 25).

Conforme afirmam Cardoso Jr. e Navarro (2016), o PAC tratou-se de uma atitude econômica que na prática visou de forma mais intensa o investimento em infraestrutura do Brasil. E tinha a expectativa de acabar com gargalos que impediam o crescimento econômico, incentivar o aumento da capacidade produtividade das empresas e, assim, os investimentos privados, além de tentar diminuir a desigualdade regional existente no país. O PAC englobava um conjunto de medidas destinadas a desonerar e incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público e aperfeiçoar a política fiscal (CARDOSO, NAVARRO, 2016).

Inicialmente, o PAC se dividiu em cinco principais blocos de investimento: 1) Investimento em infraestrutura, inclusive de infraestrutura social, como habitação, saneamento básico e transporte de massa, além de determinados programas de água e eletricidade; 2) medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; 3) medidas de desenvolvimento institucional; 4) medidas de desoneração e administração tributária; e 5) medidas fiscais de longo prazo. O setor de infraestrutura foi a área que mais recebeu atenção do governo e do Congresso, pois em infraestrutura foram aprovadas 35 medidas legais; as outras 31 medidas legais serviram para as mais diversas áreas, ou seja, mais da metade das medidas foram para a infraestrutura (CARDOSO, NAVARRO, 2016).

O cenário econômico externo contribuiu imensamente para essa movimentação do Brasil em busca de melhoria e o desenvolvimento em infraestrutura, pois havia uma necessidade melhorar as condições de transporte, aumentar o fluxo de mercadorias e de agilizar o processo das exportações de *commodities*. Pois havia uma alta demanda por esses bens, puxado pelos dos EUA e, principalmente, pela China, que apresentava um crescimento econômico vertiginoso no início dos anos 2000, como se pode constatar no gráfico 3:

Gráfico 3: Evolução do PIB da China

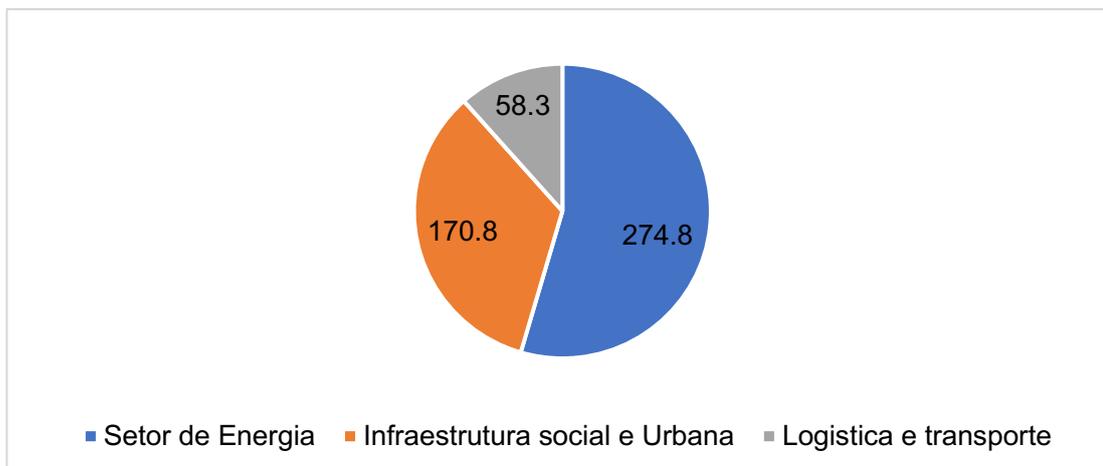


Fonte: G1 (2018).

O crescimento econômico da China necessitava de parceiros comerciais para atender a demanda interna que crescia, e a economia brasileira passa a ser aliado estratégico, pois dentre os vários itens exportados pelo Brasil, destacavam-se as *commodities* agrícolas e as de minério de ferro. Ou seja, o impulsionamento chinês também impulsionou o Brasil para um ciclo de crescimento econômico. Tendo em vista então a necessidade de melhorar a infraestrutura do país para esse momento ímpar da economia, o Estado deveria viabilizar a infraestrutura necessária para que as empresas privadas pudessem bem se relacionar com o mercado internacional, e com êxito nessa tarefa, o Estado seria beneficiado com a geração de empregos e aumento de arrecadação (OLIVEIRA, 2012; CARDOSO, NAVARRO, 2016).

Os gastos em infraestrutura foram separados em setores estratégicos diferentes. Os principais investimentos aconteceram no setor de energia, infraestrutura social e urbana; e em logística e transporte. Destaque para o setor de energia, responsável por mais 50% de todos os investimentos em infraestrutura realizados, e com quase R\$ 275 bilhões investidos no PAC I, conforme pode ser observado no gráfico 4 (JARDIM, SILVA, 2016; CARDOSO, NAVARRO, 2016).

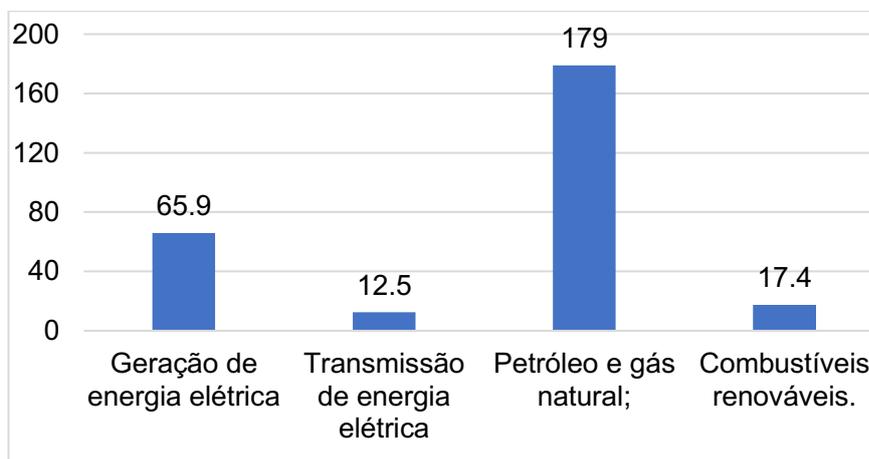
Gráfico 4: Investimentos realizados durante PAC I (em bilhões R\$)



Fonte: Jardim e Silva (2016).

No setor de energia, os valores dos investimentos são separados em 4 categorias, conforme o gráfico 5. Sendo o setor de petróleo e gás responsável pela maior parte dos investimentos, mais de 65% do total investido. O destaque para o setor é a participação das empresas estatais na realização desses investimentos, a Petrobras e a Eletrobrás, contribuíram com o maior montante do total de investimento do setor.

Gráfico 5: Investimentos realizados no setor de energia durante PAC I (em bilhões R\$)

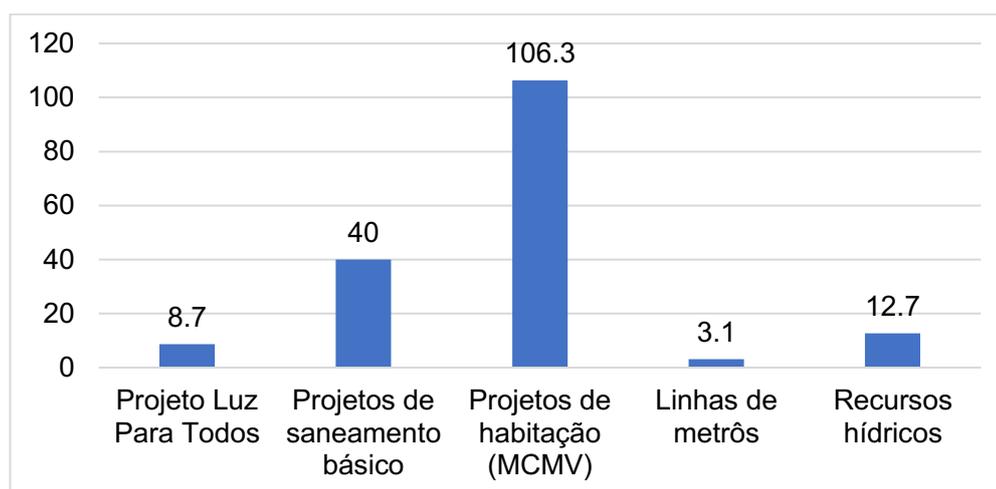


Fonte: Jardim e Silva (2016).

Na área infraestrutura social e Urbana os investimentos são separados em 5 categorias, sendo os projetos para habitação, com destaque para o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que realizava financiamentos habitacionais a pessoas físicas, com taxas de juros mais baixas que o mercado, realizada por um foi responsável pela maior parte dos investimentos realizados durante o PAC I.

Destaque para a participação de outra empresa estatal, a Caixa Econômica Federal, que realizou os financiamentos do programa MCMV. No gráfico 6 é observado a divisão dos investimentos realizados em infraestrutura social e urbana.

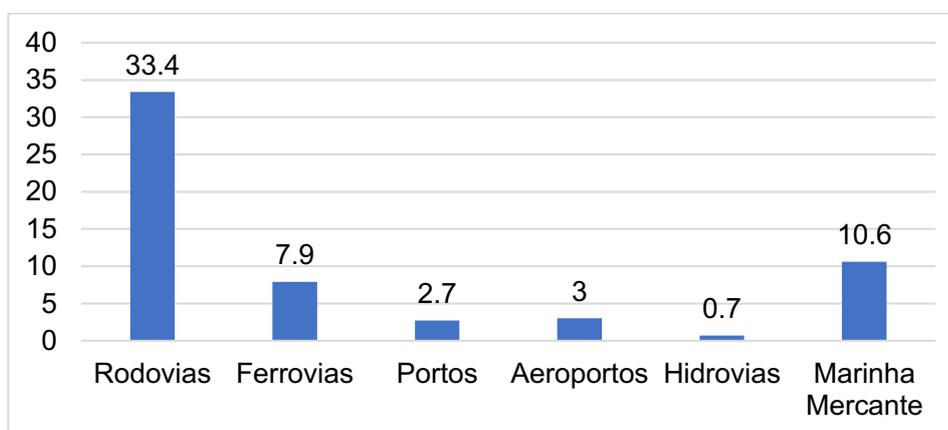
Gráfico 6: Investimentos realizados em infraestrutura social e urbana durante PAC I (em bilhões R\$)



Fonte: Jardim e Silva (2016).

No setor de logística e transporte os investimentos foram divididos em 6 categorias, com as rodovias recebendo a maior parte dos investimentos desse setor, com cerca de 57% do total investido. Esses investimentos foram voltados para melhorias das condições dos transportes de mercadoria, com o intuito de aumentar o fluxo e torná-lo mais rápido, pensando principalmente nas *commodities* para exportações. Os valores de cada categoria estão explicitados no gráfico 7.

Gráfico 7: Investimentos realizados em logística durante PAC I (em bilhões)



Fonte: Jardim e Silva (2016).

Na tabela 3 é possível ver de forma mais detalhada a ampliação e os investimentos realizados em infraestrutura promovida pelo PAC.

Tabela 3: Utilização e ampliação da rede de infraestrutura – Brasil (2002 e 2013)

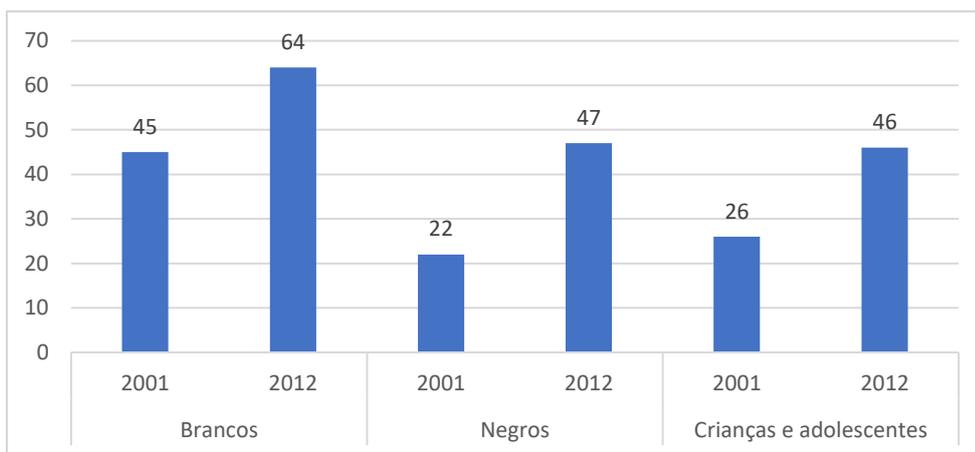
Utilização da rede de infraestrutura	2002	2013
Transportes		
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais		
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	723 mil (2007)	1.095 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões (2003)	54,4 milhões
Movimentação de contêineres (toneladas – t)	35,0 milhões	98,0 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (t)	529 milhões	931 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil
Energia		
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) per capita	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab
Comunicações		
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	271,1 milhões
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões
Assinantes de TV	3,5 milhões	18,0 milhões
Domicílios com acesso à internet	12,9 % (2005)	40%
Ampliação da rede de infraestrutura 2002 2013		
Transportes		
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil
Energia		
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil
Capacidade de transformação (MVA)	166,2 mil	278,3 mil
Comunicações		
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2008)	62,5 mil

Fonte: Cardoso Jr. e Navarro (2016).

Conforme foi constatado e por meio de uma análise dos dados contidos na tabela 3, o governo Lula recebeu o Estado em 2002 carente em investimentos em infraestrutura e dez anos depois o Estado brasileiro pôde ver de forma concreta um aumento substancial da oferta em todos os setores de infraestrutura, o aumento dos passageiros nos aeroportos, frota de veículos e a movimentação de contêineres em pouco mais de 10 anos, dobraram os números durante o período (CARDOSO, NAVARRO, 2016).

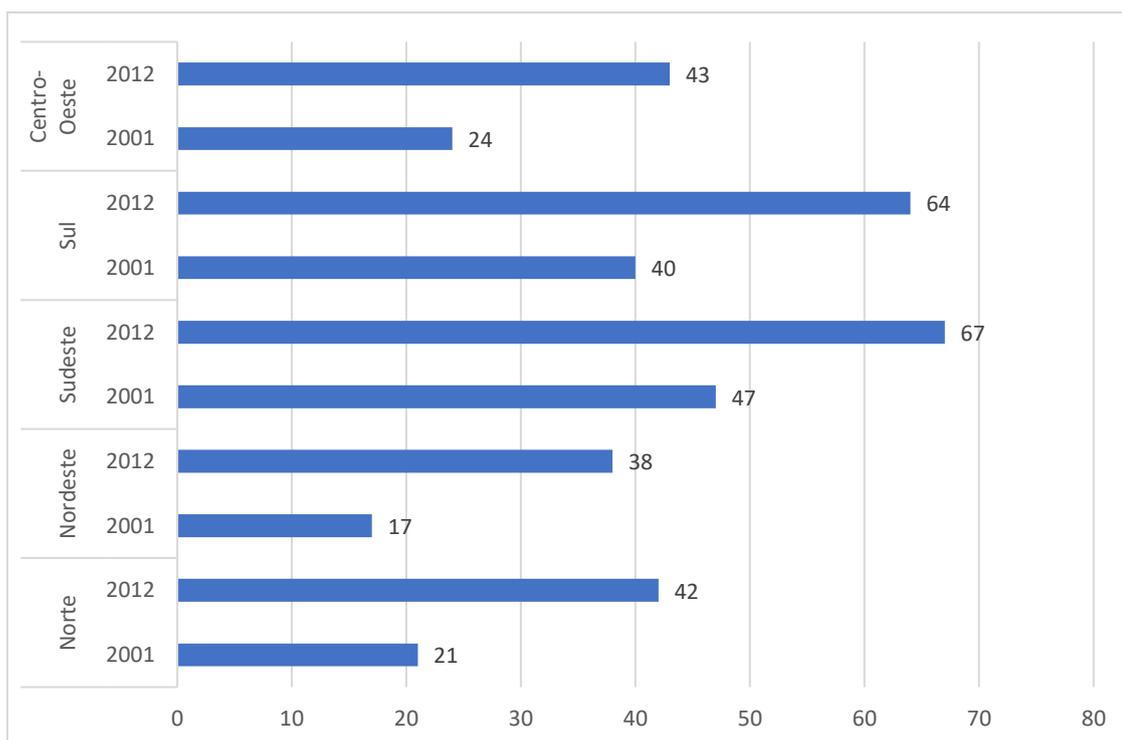
Com o PAC, e como era de se esperar, não só houve melhoria em infraestrutura, mas aconteceu também uma intensa estimulação do mercado de trabalho, com o aumento do número de empregos gerados, que por sua vez refletiu de forma direta na melhoria de vida das pessoas, com a melhoria da renda, conforme se pode constatar nos gráficos 8 e 9:

Gráfico 8: Percentual de pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias – Brasil (2001 e 2012)



Fonte: Cardoso Jr. e Navarro (2016).

Gráfico 9: Percentual de pessoas que vivem em condições domiciliares satisfatórias – Brasil (2001 e 2012) por região



Fonte: Cardoso Jr. e Navarro (2016).

De acordo com os gráficos 8 e 9, todas as classes sociais tiveram melhoria nas condições de vida, sendo que negros conseguiram alavancar mais do que os brancos, algo inédito na história do Brasil que sempre tinha para os negros uma política social que não os permitia a verdadeira inclusão econômica-social. Além disso, de forma surpreendente a região mais carente do Brasil, o Nordeste, viu sua população melhorar de vida de forma avassaladora, mais que dobrando o número percentual de pessoas em condições domiciliares satisfatórias (CARDOSO, NAVARRO, 2016).

Na área de logística e transporte podemos ver as principais obras e resultados do PAC I, por meio das 6 categorias: rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, marina Mercadante e aeroportos. A tabela 4 mostra os resultados gerais na execução de renovação e construção de rodovias e a tabela 5 os resultados da Ferrovias:

Tabela 4: Rodovias principais obras e resultados – 2007 a 2010

Obras concluídas – 6.377 km
BR-101/RN – Natal-Arês – 46 km
BR-101/PE – Acesso Cabo-Ribeirão – 51 km
BR-050/MG – Uberaba-Uberlândia – 100 km
BR-101/RJ – Santa Cruz-Mangaratiba – 26 km
BR-101/RS – Divisa SC/RS-Osório – 89 km
BR-163/MT – Travessia de Lucas do Rio Verde – 3 km
BR-101/PB – Divisa RN/PB-Lucena//PB – 74 km
BR-135/MA – Acesso ao Porto de Itaqui – 15 km
BR-040/MG – Curvelo-Sete Lagoas – 48 km
BR-101/SC – Palhoça-Divisa SC/RS – 4 Lotes– 107 km
BR-116/PR – Contorno Leste Curitiba – 32 km
BR-116/RS – Complexo Viário de Canoas – 1 km
BR-060/GO/DF – Brasília-Divisa DF/GO – 94 km
BR-163/MT – Travessias de Sinop e Nova Mutum – 19 km

Fonte: Cardoso Jr. e Navarro (2016).

Tabela 5: Ferrovias principais obras e resultados – 2007 a 2010

Obras Concluídas – 909 km
Ferrovias Norte-Sul – Aguiarnópolis/TO-Palmas/TO – 504 km realizados em 30/08/2010
Ferrovias Norte-Sul – Ouro Verde/GO-Anápolis/GO-Porto Seco/GO – 51 km realizados em 30/08/2010
Extensão da Ferronorte – Alto Araguaia/MT-Rondonópolis/MT – Segmento 1 – 13 km realizados em 10/09/2010
Ferrovias Norte-Sul – Palmas/TO-Córrego do Jabuti/TO – 99 km realizados em 20/12/2010
Ferrovias Norte – Sul – Divisa TO/GO-GO 244 – 118 km realizados em 20/12/2010
Ferrovias Norte-Sul – Pátio de Santa Isabel/GO-Ouro Verde/GO – 124 km realizados em 20/12/2010

Fonte: Cardoso Jr. e Navarro (2016).

Continuando a demonstração das principais obras e resultados, a tabela 6 mostra os resultados do PAC no setor de Portos:

Tabela 6: Portos principais obras e resultados – 2007 a 2010

Obras concluídas
Areia Branca/RN – Repotencialização do Terminal Salineiro de Areia Branca – 22/04/2008
Vila do Conde/PA – Construção da Rampa Roll-On Roll-Off – 28/06/2009
Itaguaí/RJ – Dragagem de Aprofundamento do Canal de Acesso – Fase 1 – 15/09/2009
Santos/SP – Avenida Perimetral Portuária Margem Direita – Trecho 1 – 09/07/2010
Santos/SP – Avenida Perimetral Portuária Margem Direita – Trecho 2 – 20/12/2010
Itaqui/MA – Recuperação do Berço 102 – 30/08/2010
Maceió/AL – Conclusão do Cais para Contêineres – 20/12/2010

Fonte: Cardoso Jr. e Navarro (2016).

A tabela 7 mostra de que forma o PAC trabalhou para desenvolver o setor de hidrovias, um dos mais carentes do Brasil:

Tabela 7: Hidrovias principais obras e resultados – 2007 a 2010

Obras concluídas
Eclusas de Tucuruí – Início da operação assistida em 30/11/2010
10 Terminais Hidroviários no Amazonas – Tabatinga, Coari, Itacoatiara, São Raimundo, Manacapuru, Humaitá, Manaquiri, Urucurituba, Nhamundá e São Sebastião do Uatumã

Fonte: Cardoso Jr. e Navarro (2016).

Como se observa pela demonstração tabela 7, o setor de hidrovias antes do PAC era subdesenvolvido e foi após os investimentos PAC que terminais hidroviários passaram a ser construídos no Brasil. Para finalizar a demonstração dos resultados, vejamos agora os feitos na área de aeroportos, por meio da tabela 8, que no ano de 2006 viveu uma crise, denominada como o apagão aéreo, resultado de falhas estruturais por falta de investimentos no setor.

Tabela 8: Aeroportos principais obras e resultados – 2007 a 2010

Obras concluídas
Congonhas/SP – Pista de Pouso Principal em 14/09/2007 e Terminal de Passageiros em 30/11/2007
João Pessoa/PB – Terminal de Passageiros em 26/11/2007
Santos Dumont/RJ – Terminal de Passageiros em 30/11/2007
Salvador/BA – Acesso Viário em 15/12/2008
Boa Vista/RR – Terminal de Passageiros em 17/04/2009
Fortaleza/CE – Terminal de Cargas em 10/11/2008 e Torre de Controle em 14/12/2009
Parnaíba/PI – Ampliação e reforço da Pista de Pouso e Decolagem em 13/01/2010
Confins/MG – Ampliação do Estacionamento de Veículos em 10/05/2010

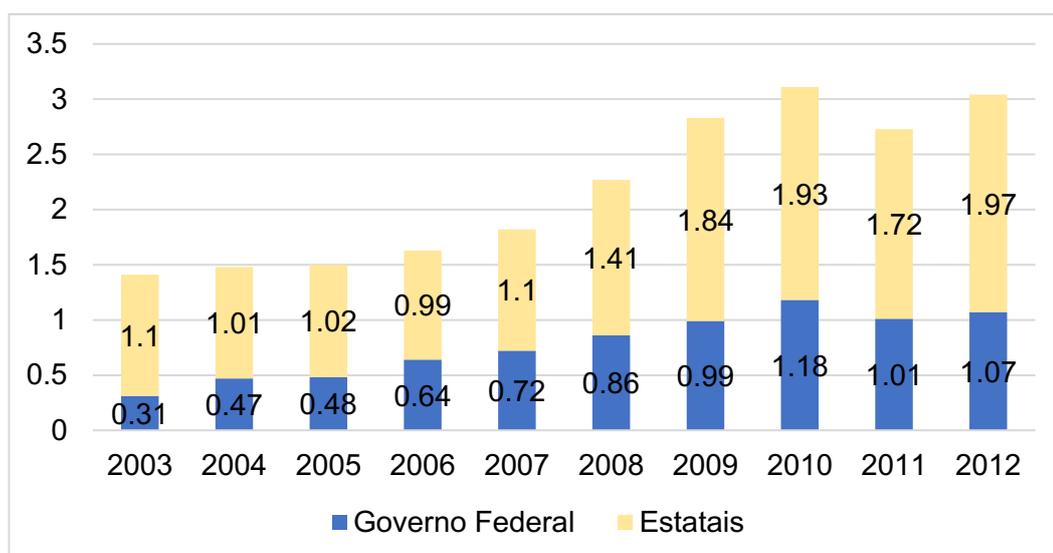
Fonte: Cardoso Jr. e Navarro (2016).

Em suma, o PAC movimentou a infraestrutura brasileira, com grandes obras em todos os setores e de acordo com as tabelas apresentadas acima. Os investimentos no PAC I somaram cerca de 504 bilhões de reais em infraestrutura. Os valores tiveram origem dos seguintes agentes, cerca R\$ 67,8 bilhões vieram do orçamento federal. As empresas estatais investiram R\$ 220 bilhões durante o PAC I, com destaque para a Petrobras que investiu cerca de R\$ 149 bilhões. E o setor privado contribuiu com cerca de R\$ 217 bilhões em investimentos (JARDIM, SILVA, 2016).

A articulação entre políticas distributivas e os investimentos públicos provocou um efeito de estimulação do crescimento brasileiro, gerando uma expansão da oferta e demanda, e a geração de novos empregos e ampliação da massa salarial. Nesse ponto é observado a confirmação das teorias Keynesianas, como o investimento sendo a variável chave para o crescimento econômico, a socialização dos investimentos, como uma forma de induzir os investimentos privados e conduzir o

mercado. O aumento dos investimentos do Governo Federal associado ao aumento dos investimentos das empresas estatais durante o período, alavancou os investimentos em infraestrutura durante o período. No gráfico 10 podemos observar o aumento dos investimentos em relação ao PIB durante o período (CARDOSO, NAVARRO, 2016).

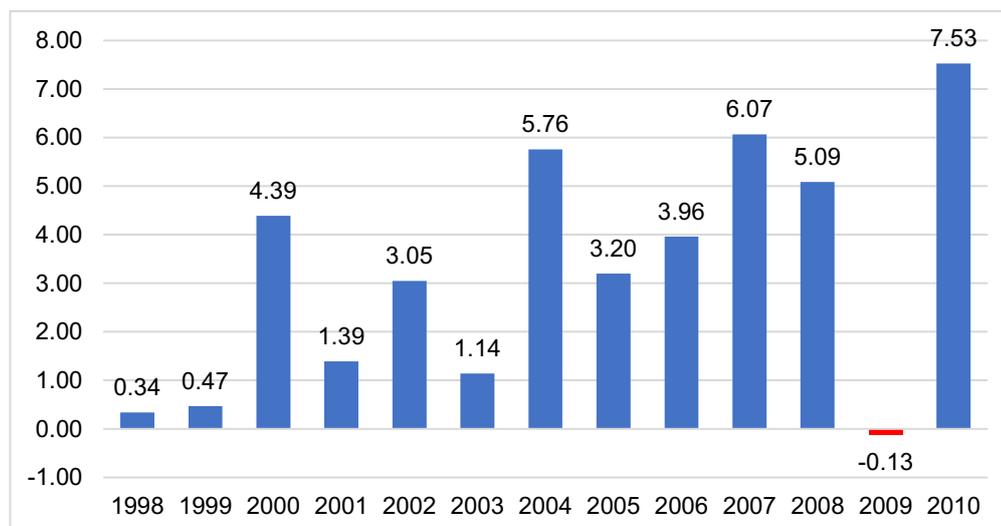
Gráfico 10: Investimento do governo federal e das empresas estatais em relação ao PIB (% PIB)



Fonte: Cardoso Jr. e Navarro (2016).

Em relação ao PIB, o resultado dos mandatos foram os melhores das últimas décadas, com uma média 3,5% para o período de 2003-2006, e de 4,6% no período de 2007-2010. E o segundo resultado só não foi melhor, por conta da crise dos *subprime*, que explodiu em 2008, e atinge de fato o Brasil, em termos de resultado do PIB no ano de 2009, conforme pode se observar no gráfico 11 (GIAMBIAGI,2011).

Gráfico 11: Variação do PIB em %



Fonte: IBGE.

No que tange à inflação, depois de início conturbado, sempre foi mantida dentro das metas estabelecidas pelo sistema de metas de inflação. A taxa de desemprego caiu de 12% em 2002, para 7% em 2010, e com elevação dos níveis de formalização do emprego. A política fiscal cumpriu a meta, apresentando crescentes superávits fiscais até a crise dos *subprimes*. Os oito anos do Governo Lula, de fato se caracterizaram pela estabilidade macroeconômica e a estratégia brasileira foi premiada com o grau de investimento das agências de *rating* (GIAMBIAGI,2011; CARDOSO, NAVARRO, 2016).

Os resultados do período, influenciados pelo dinâmica de investimentos realizados pelo PAC, elevaram o Brasil ao seu melhor patamar econômico diante das potências mundiais em 2011, o Brasil chegou ao posto de 6ª maior economia, passando o Reino Unido e ficando atrás apenas de EUA, China, Japão, Alemanha e França. As ações promovidas pelos dois governos de Lula fizeram do Brasil um país respeitado no cenário internacional, o que acabou por cancelar o Brasil como país apto a sediar os dois maiores eventos esportivos do mundo: Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016 (GIAMBIAGI,2011).

Em relação aos investimentos públicos, há uma condução do Estado no direcionamento do investimento em infraestrutura, que foi o pilar da política econômica no segundo mandato do Governo Lula. Os investimentos tiveram efeito na redução dos custos e no aumento da produtividade, pois conseguiram romper os gargalos

estruturais de oferta que existia no Brasil. Depois de duas décadas de estagnação econômica e sem nenhum modelo de desenvolvimento para seguir, o Brasil retomou a capacidade de conduzir um crescimento econômico (GIAMBIAGI,2011; REZENDE 2011).

E esse foi um movimento para a retomada das atividades de planejamento governamental, colocando o Estado como o principal condutor do desenvolvimento nacional. Porém, de acordo com Rezende (2011)

Um projeto nacional não pode se confundir com um plano do governo federal. Ele deve ter propósitos mais amplos, voltados para a construção de uma visão estratégica dos interesses nacionais de longo prazo, que contemple as ações requeridas para a promoção desses interesses e as medidas necessárias para sua defesa no contexto das relações internacionais. (REZENDE, 2011, p. 202)

Portanto, o PAC foi um programa criado para responder a uma expansão da demanda que crescia no Brasil, e que teve os investimentos em infraestruturas como base para induzir o processo de crescimento da cadeia produtiva brasileira, e que teve resultados macroeconômicos muito satisfatório e contribuiu efetivamente para o desenvolvimento do Estado brasileiro. No entanto, o programa não pode ser considerado a retomada do planejamento governamental, pois ficou restrito ao plano de ação de um governo e focado nos pontos de estrangulamentos da economia no período. Sem uma estratégia nacional e um plano de longo prazo de continuidade desses investimentos, principalmente ligados a questão fiscal, após a crise 2008, com a estabilidade econômica sendo novamente a prioridade dos próximos governo.

CONCLUSÃO

Em suma, a dinâmica do crescimento no período 2006-2010 foi fortemente influenciada pelo papel do Estado na economia brasileira e a sua atuação na promoção do investimento público, especialmente pelo PAC. O Estado atuou como promotor e coparticipante do processo de crescimento brasileiro no período, que provocaram importantes efeitos multiplicadores, sendo um efeito indutor para o próprio investimento privado. Portanto, o Estado nesse período volta a atuar de maneira mais crucial, atuando além do cenário macroeconômico ou de correção de falhas de mercado, o Estado atua como um agente empreendedor para o desenvolvimento e melhoria da economia Brasileira depois de quase duas décadas sem atuação nesse sentido.

Os investimentos públicos, aliados com as melhores condições da economia, puxado pelo “boom das *commodities*” e a adoção de programas sociais de transferências de renda, foram cruciais na retomada do crescimento brasileiro, como visto, o setor público teve participação efetiva nesse na aceleração da taxa de investimento por meio do aumento da taxa de investimento direto, por meio do financiamento ao investimento privado e por meio de sua ação para a formação de consórcios para os grandes projetos de investimento. Contribuindo de forma efetiva para que o mercado de trabalho reagisse de forma vigorosa, crescendo o número de ocupados e os salários reais.

As consequências deste processo foram a redução da taxa de desemprego, simultaneamente ao aumento da massa salarial, aumento da demanda do mercado interno e de crescimento da economia. Podemos enfatizar o efeito multiplicador Keynesiano, pois os investimentos do PAC associados adoção de políticas sociais, causaram aumentos nas várias outras variáveis econômicas, que ocasionou um crescimento da economia brasileira.

Por fim, o planejamento governamental que praticamente não existiu no período democrático brasileiro, começou a ser retomado nos dois mandatos do governo Lula, mas de forma muito embrionária e ainda muito atrelado as questões orçamentarias e fiscais. O PAC cumpriu a sua função para o desenvolvimento da economia brasileira e mudou o patamar do Brasil nesse quesito, mas não foi produto de um planejamento governamental amplo, mas sim um plano de governo bem estruturado, que recolocou

o Estado no papel de coordenador e indutor do crescimento brasileiro, após longo período sobre uma ótica neoliberal.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Monica Piccolo. **Reformas neoliberais no Brasil: A Privatização nos Governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso**. História da universidade Federal Fluminense, 2010. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/16851/Reformas%20Neoliberais%20No%20Brasil_%20A%20Privatiza%c3%a7%c3%a3o%20nos%20Governos%20Fernando%20Collor%20e%20Fernando%20Henrique%20Cardoso.pdf?sequence=1&isAllowed=y, acesso em 13 de julho de 2022.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras: E a evolução do direito administrativo econômico**. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatística e resultados** <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas>>, Acesso em: 20 julho 2022.
- BELIEIRO, J.C.M. **Notas de Análise sobre a Era FHC (1994-2002)**. In: Barbarói. Revista do Departamento de Ciências Humanas e Psicologia. UNISC, nº25, 2006. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/729>, acesso em 13 de julho de 2022.
- BELLUZZO, Luiz G. M.; ALMEIDA, Julio S. G.; **Enriquecimento e produção: Keynes e a dupla natureza do capitalismo**. Editora Novos Estudos Cebrap, São Paulo – SP, 1989.
- BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- BUENO, Newton Paulo; FARO, Jose Heleno. **Economia e Instituições no Governo Kubitschek**. Revista de Economia Política, São Paulo – SP, 2004.
- CARNEIRO, Dionisio Dias; MODIANO, Eduardo. **A Ordem do Progresso – Cem anos de política econômica republicana 1889-1989 – Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno**. Editora Campus, Campinas – SP, 1995.
- CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- CARTOCE, Raquel Elisa. **O milagre anunciado: Publicidade e a Ditadura Militar Brasileira (1968-1973)**. Universidade de São Paulo, 2017.
- CASTRO, A.B.; PIRES de SOUZA, F.E. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro – RJ, 1985.
- CARDOSO JR, José Celso. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Editora IPEA. Brasília – DF, 2011
- CARDOSO JR, José Celso; NAVARRO, Claudio Alexandre. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do programa de Aceleração do crescimento (PAC)**. Editora IPEA. Rio De Janeiro – RJ, 2016.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. Editora Unesp, São Paulo - SP, 2002.

CRISTIANO, Carlo; MARCUZZO, Maria Cristina. **John Maynard Keynes: the economist as investor**. Department of Statistical Sciences, University of Rome, 2018. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/view/journals/roke/6-2/roke.2018.02.09.xml>, acesso em 10 de maio de 2022.

CORRÊA, Vanessa Petrelli; SANTOS, Claudio Hamilton. **Padrão de acumulação e desenvolvimento brasileiro. Cap. 1: Modelo de crescimento brasileiro e mudança estrutural - avanços e limites**. Fundação Perseu Abramo. São Paulo – SP, 2013.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp/Imprensa Oficial do Estado, 2001.

FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. **A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências**. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 10, n. 2, p. 81–111, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643099>. Acesso em: 13 jul. 2022.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1986.

G1 notícias. **Reformas econômicas: 9 gráficos que mostram a transformação da China em 40 anos**. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/12/20/reformas-economicas-graficos-que-mostram-a-transformacao-da-china-em-40-anos.ghtml>, acesso em 20 de junho de 2022.

GAZIER, Bernard. **A crise de 1929**. São Paulo: L&PM, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia B., HERMANN, Jeniffer. **Economia Brasileira Contemporânea – 1945-2010**, 2ª Edição. Editora: Elsevier. Rio de Janeiro – RJ, 2011.

GIAMBIAGI, Fabio; ALEM, Ana. **Finança Públicas: Teoria e Prática no Brasil**, 2017.

GOMIDE, Alexandre de Avila; PEREIRA, Ana Karine. **Governança da Política de Infraestrutura - Condicionantes institucionais ao investimento**. Editora IPEA. Rio de Janeiro – RJ, 2018.

HIRSCHMAN, Albert Otto. **Estratégias de Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro – RJ. Editora Fundo de Cultura, 1961.

HERMANN, Jeniffer. **Economia Brasileira Contemporânea – Cap.4: Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: o II PND e a Crise da Dívida Externa**. Editora: Elsevier, Rio de Janeiro – RJ - 2005.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Painel de Indicadores**. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/indicadores.html> >. Acesso em 12 de setembro de 2022.

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Marcio Rogério. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Neodesenvolvimentismo?** Editora Unesp Cultura acadêmica. São Paulo, SP. 2016.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KON, Anita. **Subsídios Teóricos e Metodológicos ao Planejamento Econômico Público**. Relatório de pesquisa nº 12/1997, EAESP/FGV/NPP, 1997.

LEMOS, Adriane Guimarães de Siqueira. **Do liberalismo ao neoliberalismo: liberdade, indivíduo e igualdade**. Revista Inter Ação, Goiânia, v. 45, n. 1, p. 108–122, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/61148>. Acesso em: 12 maio. 2022.

MACARINI, José Pedro. **A política econômica da ditadura militar no limiar do “milagre” brasileiro: 1967/69**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 99, set. 2000. Disponível em: www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1729&tp=a, acesso em 10 de maio de 2022.

MARTINS, Luis Carlos dos Passos. **Petróleo e “nacionalismo” no segundo governo Vargas: o debate em torno da criação da Petrobras**. Historiae, Rio Grande, v. 6, n. 2, p. 401-425, 2015. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/7132/5581-15850-1-PB.pdf?sequence=1>, acesso em 10 de maio de 2022.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Portfolio-Penguin, 2014.

MILWARD, A. S. **The reconstruction of Western Europe, 1945-1951**. London: Routledge, 2003.

MODIANO, Eduardo. **A Ordem do Progresso – Cem anos de política econômica republicana 1889-1989 – A Opera dos três Cruzados**. Editora Campus, Campinas – SP, 1995.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Política econômica, estagnação e crise mundial: Brasil, 1980- 2010**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2012 (Pensamento Brasileiro).

PAC 1: balanço de 4 anos [2007-2010]. Brasília: Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento, Presidência da República, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/354>, acesso em 17 de fevereiro de 2022.

PASINETTI, Luigi L. **The Cambridge School of Keynesian Economics**. **Cambridge Journal of Economics**, Volume 29, Issue 6, November 2005. Disponível em: <https://academic.oup.com/cje/article-abstract/29/6/837/1685554?login=false>, acesso em 10 de maio de 2022.

REZENDE, Fernando; CARDOSO JR, José Celso. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil – Cap. II: Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Editora IPEA. Brasília – DF, 2011

REZENDE, Ricardo Pazzotti. **Uma análise das políticas macroeconômicas do governo FHC, governo LULA**. Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/123652>, acesso em 13 de junho de 2022.

RUFINO, J. et al. **História nova do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1965.

SAMPSON, A. **Os credores do mundo**. São Paulo: Record, 1981.

SILVA, Guilherme J. C.; MARTINS, Humberto E. P.; NEDER, Henrique Dantas. **Investimentos em infraestrutura de transportes e desigualdades regionais no Brasil: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Revista de Economia Política, Vol. 36, nº4. Uberlândia – MG, 2016

SILVA, Ricardo. **Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização**. Dossiê Estado e Política Econômica na América Latina, **Rev. Sociol. Polit.**, v. 14, 2000.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/vFGFsCvhR4sv7tY9m5VhGWt/?lang=pt>, acesso em 13 de junho de 2022.

SILVEIRA, Thiago. **A crise de 1929 e a crise do Subprime: uma análise comparativa da economia dos Estados Unidos**. Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, 2017. Disponível em:

<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/187583/001083363.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, acesso em 12 de maio de 2022.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações: Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas – volume II**. Tradução de Luiz João Baraúna, Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996 [1776]

SODRÉ, N. W. **História Nova do Brasil (1963-1993)**. São Paulo: Loyola; Editora Giordano Ltda, 1993.

SCHWARTZ, G. **Além da estabilização: do Plano Real à reconstrução da economia política brasileira**. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.11, 2000. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ts/a/PMqw6ftcdfWMv4kxNt3CSsC/abstract/?lang=pt>, acesso em 13 de junho de 2022.

VILELA, Francy José Ferreira. **O liberalismo político de John Locke**. Revista Pandora Brasil, Nº 60 - Janeiro de 2014. Disponível em:

http://revistapandorabrasil.com/revista_pandora/politica_60/francy.pdf, acesso em 12 de maio de 2022.