

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

**PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): RETOMADA DO PROTAGONISMO DO ESTADO NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO?<sup>1</sup>**

**PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): RESUMPTION OF THE ROLE OF THE STATE IN THE DEFINITION OF DEVELOPMENT POLICY?**

**Edemar Rotta<sup>2</sup>, Carlos Nelson Do Reis<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Pesquisa desenvolvida no estágio pós-doutoral na Escola de Humanidades - Curso de Pós-Graduação em Serviço Social - Mestrado e Doutorado, PUCRS. Ligada ao Núcleo de Pesquisa em Políticas e Economia Social e ao Grupo de Pesquisa em Economia do Bem Estar Social.

<sup>2</sup> Pós-Doutorado no PPGSS/PUCRS. Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela UFRGS. Professor do PPGDPP/UFGS. E-mail: erotta@uffs.edu.br

<sup>3</sup> Pós-Doutorado na Universidade de Paris 13 Nord. Doutor em Política Econômica/UNICAMP. Mestre em Teoria Econômica/UFRGS. Professor do PPGSS/PUCRS. E-mail: cnelson@puccrs.br

## RESUMO

O artigo analisa o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando identificar o contexto que lhe dá origem, suas bases de sustentação ideológica, seus eixos agregadores, áreas prioritárias, programas e projetos propostos e os montantes financeiros envolvidos. O estudo fundamenta-se nos referenciais do método dialético e tem como instrumentos a pesquisa bibliográfica e documental, explorando os balanços do PAC, os relatórios oficiais e os materiais de divulgação. Evidencia-se que o PAC emerge em um contexto de crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal; sustenta-se nos ideários do novo e do social-desenvolvimentismo; prioriza os eixos da infraestrutura social e urbana, energética e logística; dá ênfase a programas integrados, com maturação no médio e longo prazos; e procura articular investimentos públicos e privados. O PAC recolocou o Estado brasileiro como agente decisivo na agenda do desenvolvimento, porém sem conseguir superar contradições históricas que regem sua organização e operacionalidade, dificultando o avanço em direção à promoção de transformações estruturais na sociedade, para além da lógica de reprodução do capital e dos interesses das elites dominantes e dirigentes.

**Palavras chave:** Desenvolvimento. Estado. Mercado. Planejamento. Políticas públicas.

## ABSTRACT:

The article analyzes the Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aiming at identifying the context that gives rise to it, its bases of ideological support, its aggregating axes, priority areas, proposed programs and projects and the financial amounts involved. The study is based on the references of the dialectical method and has as instruments the bibliographical and documentary research, exploring the PAC balance sheets, the official reports and the publicity materials. It is evident that the PAC emerges in a context of crisis

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

of the formulations of economic and social policies implanted based on the neoliberal ideology; it is based on the ideals of the new and social-developmentalism; prioritizes the axes of social and urban infrastructure, energy and logistics; emphasizes integrated programs, with maturity in the medium and long term; and seeks to articulate public and private investments. The PAC reinstated the Brazilian State as a decisive agent in the development agenda, but without being able to overcome historical contradictions that govern its organization and operation, hindering the progress towards the promotion of structural transformations in society, beyond the logic of reproduction of capital and interests of dominant elites and leaders.

**Keywords:** Development. State. Marketplace. Planning. Public policy.

## INTRODUÇÃO

Refletir sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) se constitui em um desafio acadêmico diante do contexto brasileiro atual, extremamente contraditório. De um lado propaga-se uma espécie de ojeriza por tudo o que lembre as gestões Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff e o Partido dos Trabalhadores à frente do Palácio do Planalto. De outro as pesquisas eleitorais que apontam para uma vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2018, em todos os cenários possíveis, tanto no primeiro quanto no segundo turno.

Este sentimento contraditório evidencia que, além dos interesses divergentes que disputam a hegemonia na condução da políticas públicas e no controle do Estado, existe também um vasto campo de estudos que demandam pesquisas na perspectiva de elucidar os meandros que envolvem as políticas econômica e social adotadas pelos governos Lula e Dilma, os casos de corrupção, as eleições de 2014, o *impeachment* da presidente Dilma, a crise econômica de 2014-17, entre outros.

Este artigo se propõe a contribuir na reflexão a respeito do PAC, tendo presente que se trata do programa de referência dos governos Lula e Dilma, em termos de proposta de desenvolvimento. O PAC se constituiu como referência de uma proposta desenvolvimentista, com centralidade nas carências de cunho social da sociedade brasileira, representando uma resposta à crise global do capitalismo, à nova divisão internacional do trabalho e às transformações societárias (POCHMANN, 2012);

Os efeitos do PAC sobre a economia e a sociedade brasileiras foram imensos: a capacidade média de investimentos da economia brasileira se manteve nos patamares mais altos já

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

registrados na história, entre 2007 e 2014, na faixa de 18,4%; os investimentos em infraestrutura cresceram, no período, 171,1%; foram gerados mais de 20 milhões de postos de trabalho e mais de 12 milhões de empregos; houve expressivo aumento do rendimento médio real e da massa de rendimentos da população em geral; houve diminuição expressiva da dívida líquida no setor público, de 60,4% do PIB, em 2002, para 36,1% do PIB, em 2014; as reservas internacionais cresceram, passando de 37,8 bilhões de dólares, em 2002, para 375,8 bilhões, em 2014; entre outros (BRASIL, 2010, 2014 e 2016).

Os resultados econômicos e sociais alcançados pelo PAC não o livram das contradições e das críticas recorrentes, quer pelo mesmo não ter representado uma ruptura com os fundamentos macroeconômicos de recortes teóricos neoliberais ou por seus programas e propostas estarem aquém dos resultados esperados (RODRIGUES e SALVADOR, 2011). Não houve rompimento com o padrão de acumulação capitalista sob a hegemonia do capital financeiro. Pode ter ocorrido aumento da renda dos trabalhadores, mas o capital ganhou muito mais. Os gastos nas áreas sociais também tiveram aumentos, mas em uma proporção muito menor do que o pagamento dos juros e amortizações da dívida. O aumento das rendas do trabalho não seguiu o ritmo do aumento das rendas do capital (CASTELO, 2013).

Visando contribuir neste debate tenso e contraditório a respeito do PAC, a partir dos referenciais do método dialético, recorre-se à pesquisa bibliográfica e documental, explorando os balanços do PAC, os relatórios oficiais, os materiais de divulgação e estudos já realizados a respeito do mesmo. Procura-se caracterizar o contexto que lhe dá origem, suas bases de sustentação ideológica, seus eixos agregadores, áreas prioritárias, programas e projetos propostos e os montantes financeiros envolvidos. Cada aspecto referido dá origem a uma subseção deste texto.

## **1 CONTEXTO HISTÓRICO DE EMERGÊNCIA DO PAC**

A crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal, nas mais diversas partes do mundo, torna-se amplamente visível a partir do final da década de 1990. Aspectos dessa crise manifestam-se no crescimento das taxas de desemprego, na ampliação das desigualdades sociais e regionais, na concentração de renda e nas baixas taxas de crescimento econômico. “A incapacidade do Consenso de Washington em fundamentar políticas econômicas capazes de engendrar processos de desenvolvimento mais duradouros” (CARNEIRO, 2012, p.767), gerou críticas recorrentes às suas concepções e derrota das coalizões políticas que lhe davam sustentação, em especial na América Latina.

No caso, em específico, brasileiro, o questionamento das políticas de recorte teórico

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

neoliberal foi determinante para a derrota da coalizão política que deu sustentação ao governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em seus dois mandatos (1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003). O candidato que representava esta coalizão, José Serra (38,7% dos votos válidos), foi derrotado por Luís Inácio Lula da Silva (61,3% dos votos válidos), que liderou uma coalizão de centro-esquerda.

Ao assumir o governo, Lula manteve as mesmas medidas de estabilização dos preços da economia, mas buscou retomar o crescimento econômico e diminuir as desigualdades sociais e regionais. Porém, não demonstrou uma agenda de prioridades para melhorar as condições de vida da classe trabalhadora e para tratar as diferentes manifestações da questão social. O governo Lula continuou praticando uma política de arrocho salarial; tomou medidas muito tímidas no combate ao desemprego; deu sequência à reforma da previdência iniciada no governo FHC, restringindo direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores do setor público e privado; deu continuidade ao processo de flexibilização do mercado de trabalho; fez poucos avanços na política agrária e agrícola de forma a ampliar o acesso à terra e a criar melhores condições de vida para os trabalhadores do campo, os pequenos e médios proprietários (BOITO, 2005; MARQUES e MENDES, 2005). A parcela da classe trabalhadora que o governo parece ter centrado sua atenção e para a qual adotou uma política mais incisiva para conquistar seu apoio foi a dos trabalhadores pauperizados, desorganizados e politicamente desinformados (BOITO, 2005), dando a ideia da edificação de um “novo populismo” e da construção de uma nova base de sustentação política para além daquela em que se sustentou historicamente o Partido dos Trabalhadores (PT) (MARQUES e MENDES, 2005).

A postura dominante no primeiro mandato do presidente Lula evidenciava a hegemonia, no núcleo central do governo, de forma especial à frente dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, de um grupo identificado com as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI), centradas no controle fiscal e na visão gerencialista do Estado (ABREU, 2014). Porém, as críticas provenientes das bases sociais de sustentação do governo, os resultados oscilantes da economia, as dúvidas em torno de um projeto de longo prazo e a eclosão do episódio que ficou conhecido como “mensalão do PT”[\[1\]](#), fortaleceram o grupo não hegemônico no núcleo central do governo, ligado à Casa Civil e aos ministérios executores, que entendia ser impossível cumprir as determinações do FMI e levar adiante as políticas restritivas, pois estas acabariam por comprometer a proposta de desenvolvimento com inclusão social que havia sido o principal mote da campanha contra a coalizão identificada com as políticas de recorte neoliberal.

A ascensão deste novo grupo se consolidou a partir das substituições de José Dirceu por Dilma Rousseff[\[2\]](#), na Casa Civil da Presidência, em 21 de junho de 2005, e de Antônio

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Palocci por Guido Mantega[3], no Ministério da Fazenda, em 27 de março de 2006. “Com o aval do Presidente, a nova equipe da Casa Civil passou a exercer uma forte coordenação das políticas públicas prioritárias do Governo, sendo que as da área de infraestrutura eram as que mereciam maior atenção” (ABREU, 2014, p. 187). Ao assumir o Ministério da Fazenda, Guido Mantega “compôs sua equipe com economistas que estiveram com ele no BNDES, onde exercera a presidência desde 2004. O grupo era identificado com as teses desenvolvimentistas” (ABREU, 2014, p. 190). Com isso o governo Lula assume uma nova diretriz, para além da ortodoxia fiscal (FAGNANI, 2011).

Este novo grupo que se torna hegemônico via os investimentos públicos, especialmente em infraestrutura, como essenciais para o aumento da produtividade estrutural do sistema econômico a fim de proporcionar crescimento no longo prazo. Somente esta retomada do investimento público, aliada à políticas de inovação tecnológica, valorização do salário mínimo e transferência de renda seriam capazes de viabilizar uma proposta de desenvolvimento no longo prazo, articulando crescimento econômico e inclusão social, como constante no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, em 2002 (ABREU, 2014; BASTOS, 2012) e no Plano Plurianual 2004 a 2007 (BIELSCHOWSKY, 2011).

Os primeiros passos para a formulação do PAC foram dados no final do primeiro mandato do presidente Lula, mas foi a partir de seu segundo mandato que o programa se tornou realidade e passou a ser apresentado como referência de desenvolvimento para o país. O PAC[4], foi criado pelo Decreto nº 6.025, do Presidente da República, de 22 de janeiro de 2007, com os objetivos de acelerar o ritmo de crescimento da economia brasileira, aumentar o emprego e a renda, diminuir as desigualdades sociais e regionais e manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas) (BRASIL, 2007). Se configurou como um programa de desenvolvimento econômico e social com suporte de planejamento estratégico, na gestão articulada das ações interministeriais, no fortalecimento da regulação, na gestão de instrumentos financeiros, na parceria entre o setor público e o investidor privado e na articulação entre os entes da federação. Seus programas, projetos e ações estão organizados a partir de três eixos: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana (BRASIL, 2007).

Concebido para o quadriênio 2007-2010 (PAC 1), ele foi reordenado para o período 2011-2014 (PAC 2) e para 2015-2018 (PAC 2015-18)[5]. O Programa foi coordenado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), possuindo uma estrutura de gestão[6] que envolveu todos os ministérios implicados, bem como as empresas públicas envolvidas, respondendo diretamente à Presidência da República, no que toca às ações de governo, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social[7], no tocante às relações com a sociedade civil.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Visando ampliar a compreensão do mesmo, na sequência apresenta-se as bases ideológicas que o fundamentaram.

## **2 BASES DE SUSTENTAÇÃO IDEOLÓGICA DO PAC**

O PAC foi gestado em um contexto de retomada do pensamento desenvolvimentista, na América Latina e no Brasil. O desenvolvimentismo, entendido como “fenômeno da esfera do pensamento” (BIELSCHOWSKY, 1988) ou como “conjunto de práticas históricas de política econômica” (FONSECA, 2014), emerge em contextos de tomada de consciência a respeito dos problemas decorrentes do subdesenvolvimento e estrutura-se a partir de três premissas básicas: a ação deliberada do Estado na formulação e execução de políticas públicas; a existência de um projeto nacional de desenvolvimento; e o incentivo à indústria como caminho para acelerar o crescimento econômico e a transformação da sociedade (FONSECA, 2014).

Nas discussões em torno da elaboração do PAC estiveram em debate duas[8] vertentes de pensamento identificadas com o ideário desenvolvimentista: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012), com hegemonia da segunda. O novo-desenvolvimentismo origina-se de grupos e intelectuais que realizam a crítica à política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), muitos deles ligados ao pensamento liberal, tendo em Luiz Carlos Bresser Pereira seu principal expoente. O social-desenvolvimentismo tem origem na equipe de governo do Presidente Lula, especialmente a partir do seu segundo mandato, sendo mais presente nas instâncias políticas, porém buscando afirmação na academia com Ricardo Bieslchowsky, Márcio Pochmann, Guido Mantega, Luciano Coutinho e Aloizio Mercadante Oliva (ROTTA e REIS, 2017).

Bresser Pereira (2016) aponta três características que constituem o núcleo central do que se entende por novo-desenvolvimentismo: a ideia de desenvolvimento como mudança estrutural (herdada do desenvolvimentismo clássico), a tese do crescimento puxado pela demanda (herdada de Keynes e Kalecki) e a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio. De outra forma, a proposta novo-desenvolvimentista está calcada em quatro teses fundamentais: (1) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; (4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2007).

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Nos primeiros escritos dos formuladores da proposta novo-desenvolvimentista a ideia de desenvolvimento estava restrita aos aspectos econômicos (PFEIFER, 2014). A partir de 2005, com a publicação do livro “Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social”, organizado por João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, é que o social passa a ocupar a pauta através de temas tais como o pleno emprego, o desemprego, a concentração de renda, a exclusão social e a estagnação econômica. A partir daí e perspectiva do crescimento econômico com distribuição de renda, redução das desigualdades e melhoria do padrão de vida da população assume relevância na proposta novo-desenvolvimentista (ROTTA e REIS, 2017) a ponto de Bresser Pereira (2016) apregoar a necessidade de se criar “um sistema de bem-estar social amplo, baseado na garantia de direitos universais à educação fundamental, aos cuidados de saúde e a uma velhice digna, financiado por um sistema tributário progressivo” (p. 161). Porém o aumento da carga tributária não deve ser visto como dado consumado, mas sim resultado de discussão e negociação política. Em sociedades que se pressupõem democráticas, o capitalismo não pode ser apenas desenvolvimentista, mas também deve ser social. “[...] o novo-desenvolvimentismo é necessariamente social, e por isso defende políticas ativas de diminuição das desigualdades que, se deixadas por conta do mercado, são muito elevadas” (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 162-3).

Os defensores<sup>[9]</sup> do social-desenvolvimentismo propõem a redistribuição de renda como a marca mais importante das propostas de desenvolvimento, recuperando a tradição histórica estruturalista de Raúl Prebisch e Celso Furtado (FONSECA, 2014). A ideia chave que orienta a proposta é a “definição do social como eixo do desenvolvimento” (CARNEIRO, 2012, p. 773), representando uma inversão de prioridade em relação ao que é posto pelo velho e pelo novo-desenvolvimentismo, que afirmam a centralidade no desenvolvimento das forças produtivas. A ampliação e generalização do consumo de massas, fundado na redistribuição de renda é apontada como “fator dinâmico primordial” da proposta social-desenvolvimentista (CARNEIRO, 2012, p. 774). “[...] Bielschowsky (2001) postula, na verdade, o que denomina de círculo virtuoso do crescimento a ser obtido por meio de aumento de salários/ampliação de consumo popular/investimentos/aumento de produtividade/aumento de salários” (CARNEIRO, 2012, p. 774).

Os social-desenvolvimentistas advogam a participação ativa do Estado na proposição e na condução da política econômica e social. Entendem que a ação do mesmo é decisiva na questão do investimento, pois este carrega um nível de incerteza que os agentes do mercado nem sempre estão dispostos a enfrentar (MOLO, 2016). Para viabilizar essa ação o Estado pode se valer da política fiscal e da tributação sobre a renda do capital. Esta última como elemento fundamental para o processo de redistribuição e ativação do mercado interno.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

No caso da política social, defendem a necessidade de ação do Estado no sentido de superar um problema estrutural característico dos países em desenvolvimento, no que se refere ao “bloqueio do processo de habilitação”<sup>[10]</sup>, que não é resolvido, de forma livre, pelos mecanismos do mercado e pelo crescimento econômico. É preciso que o Estado crie um conjunto consistente de políticas e programas sociais, capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social; implemente ações internas no sentido de diminuir a pobreza, distribuir e redistribuir renda, viabilizar a inserção produtiva e dinamizar o mercado interno; e um conjunto de ações na direção da inserção soberana no cenário internacional, buscando novos espaços e contribuindo para a redução das assimetrias entre as nações (MERCADANTE OLIVA, 2010).

Em relação às bases de sustentação política e social, observa-se que estão alicerçadas em governos de centro-esquerda que conseguem construir uma base de sustentação política, a partir de acordos de convivência e interesse, que persistem enquanto as partes envolvidas identificam resultados positivos em termos econômicos, sociais e eleitorais. Os principais opositores encontram-se nas forças políticas identificadas com o ideário liberal, especialmente por entenderem a ação mais incisiva do Estado como um entrave ao livre mercado e à livre concorrência.

Olhando para as bases de sustentação social da proposta social-desenvolvimentista, percebe-se que ela é legitimada pelo apoio de grande parte das organizações sindicais da classe trabalhadora, dos movimentos sociais progressistas, das instituições religiosas cristãs e de expressivos segmentos das camadas médias e do empresariado nacional identificados com uma atuação mais incisiva do Estado, quer no incentivo aos processos produtivos ou no enfrentamento das diversas manifestações da questão social. Esta base plural de apoio social não está imune à lógica de resultados, sendo, com isso, mais coesa na medida em que os seus interesses são atendidos. Porém, possui contundência na crítica e tende a se afastar na medida em que seus interesses são contrariados. Os canais de participação democrática são seus espaços privilegiados de atuação e influência direta no governo e na gestão pública.

### **3 EIXOS AGREGADORES, ÁREAS PRIORITÁRIAS, PROGRAMAS E PROJETOS**

Quando se visualizam os eixos agregadores, as áreas prioritárias, os programas e os projetos pode-se identificar, com clareza, a proposta de desenvolvimento que transpassa o PAC. A partir da ideia de um Estado indutor, que se utiliza das estruturas públicas de planejamento e busca articulação com a sociedade civil e o mercado, busca-se viabilizar as condições para construir a viabilidade e a legitimidade das ações propostas. O PAC



**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

procurou articular múltiplas demandas, em uma matriz intersetorial, com vistas a regular e orientar o processo de desenvolvimento, com prioridade a projetos de médio e longo prazos.

Foram definidos três grandes eixos para a orientação dos investimentos (Quadro 1): Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social e Urbana[11]. As áreas, os programas e projetos para os dois primeiros apontam para a constituição da infraestrutura necessária ao desenvolvimento da estrutura produtiva do país e que precisam da atuação direta do Estado na sua viabilização, tanto pelos custos envolvidos quanto pela sua “maturação” no médio e longo prazos (MOLO, 2016). Para estes dois eixos foram orientados 44,17% dos recursos do PAC (BRASIL, 2010, 2014 e 2016).

O eixo de Infraestrutura Social e Urbana desponta como a grande prioridade do PAC ao receber 55,83% dos recursos a serem aplicados em 32.178 empreendimentos previstos até dezembro de 2016[12]. A forma como o PAC foi sendo construído, a partir da demanda dos Ministérios e da sociedade, em um país marcadamente urbano, explicitou que um dos maiores entraves ao desenvolvimento situava-se na carência de infraestrutura social e urbana. Enfrentar este problema tornou-se prioridade, especialmente pela mobilização da própria sociedade ao apresentar suas demandas. Outro aspecto essencial, sem dúvidas, foi a opção social-desenvolvimentista que o orientou, ao definir o social como “o eixo do desenvolvimento”. Porém, é necessário deixar claro que a lógica geral da orientação dos investimentos nesta área foi direcionada para a ativação dos processos produtivos, especialmente via construção civil, e para a incorporação dos indivíduos ao processo de consumo, via financiamentos habitacionais (BRASIL, 2010, 2014 e 2016).

**Quadro 01:** Eixos, áreas, programas e percentual de investimento: PAC - 2007 a 2016.



**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

**1. Infraestrutura logística: 10,25% dos investimentos**

- **Rodovias:** construção, manutenção, conservação, adequação, ampliação, sinalização, concessões;
- **Ferrovias:** expansão da malha, modernização e implantação de novos sistemas;
- **Portos:** recuperação, implantação, ampliação, adequação, dragagem, manutenção, modernização, terminais de cargas e passageiros, ligações, acessos, logística;
- **Hidrovias:** terminais, dragagem, eclusas, proteção e adequação de pontes, ampliações, manutenções, sinalizações;
- **Aeroportos:** programa para aeroportos comerciais e de carga e para a aviação regional;
- **Equipamentos para estradas vicinais:** máquinas para estados e municípios.

**2. Infraestrutura energética: 33,91% dos investimentos.**

- **Geração de energia elétrica:** Aumento da capacidade e diversificação da matriz, realização de leilões de energia e estudos de viabilidade;
- **Transmissão de energia elétrica:** construção, manutenção, interligação, revitalização e modernização de linhas de transmissão e de subestações
- **Petróleo e Gás Natural:** ampliação da capacidade de produção, construção de Plataformas, exploração do Pré-sal;
- **Refino e Petroquímica:** construção de novas refinarias e petroquímicas, modernização e ampliação de existentes;
- **Fertilizantes e Gás Natural:** construção, expansão e adequação de gasodutos; construção, ampliação, modernização de unidades de Fertilizantes Nitrogenados;
- **Indústria Naval:** construção de Estaleiros, Plataformas de Petróleo e sondas; expansão e modernização da frota;
- **Combustíveis Renováveis:** criação de um sistema logístico de etanol, articulando produção, distribuição e consumo.

**3. Infraestrutura Social e Urbana: 55,83% dos investimentos**

- **Eixo Cidade Melhor:** saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana, pavimentação, cidades históricas e cidades digitais;
- **Eixo Comunidade Cidadã:** construção de Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Creches e Pré-Escolas, Quadras Esportivas nas Escolas, Centros Integrados de Esporte Unificado, Centros de Iniciação ao Esporte e Postos de Polícia Comunitária;
- **Eixo Minha Casa Minha Vida:** programa Minha Casa Minha Vida, urbanização de assentamentos precários, financiamento habitacional;
- **Eixo Água e Luz para Todos:** programa Luz para Todos, água em áreas urbanas, recursos hídricos.

**Fonte:** BRASIL (2007, 2010, 2014 e 2016). Dados organizados pelos autores.

Em cada um dos eixos agregadores definiram-se áreas prioritárias de planejamento e orientação do investimento, assim como programas que atendessem as demandas da sociedade e do mercado, na direção de equacionar os principais entraves ao desenvolvimento do país. Em cada um dos programas foram sendo [13] agregados um conjunto de ações [14] definidas pelos ministérios, demandadas pelas demais instâncias da federação, pela sociedade e pelo mercado. Em muitas dessas ações as responsabilidades pelo seu planejamento, financiamento e execução eram compartilhadas pelos diferentes atores envolvidos, ou até mesmo transferidas à iniciativa privada, o que torna o programa ainda mais complexo em termos de acompanhamento e avaliação, muitas vezes,

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

potencializando as críticas ao mesmo.

Observa-se que nos Eixos de Infraestrutura Logística e Infraestrutura Energética predomina a tendência de recuperar e potencializar a base que já existente e complementá-la com novos projetos que pudessem dar conta da demanda necessária à nova realidade do processo produtivo, dos deslocamentos internos e dos espaços urbanos. É de ressaltar que o PAC representa uma contra tendência ao que se vinha praticando no país na década de 1990, na qual se estava transferido estas áreas predominantemente para a iniciativa privada. Isso não quer dizer que o PAC prescindia da iniciativa privada, bem pelo contrário, pois a lógica da parceria público-privada é recorrente, mas sim que o Estado é posto como organizador, planejador, coordenador, regulador, articulador e até mesmo como um dos investidores.

No que tange à Infraestrutura Social e Urbana percebe-se que a maioria absoluta dos programas, projetos e ações são orientados para a constituição de estruturas ainda não existentes, algo novo, portanto. O montante das obras dão conta de necessidades, tanto no meio rural quanto no urbano, que estavam represadas a muitas décadas. No lugar da parceria público-privada, a maior parte das ações aponta para a parceria com outros entes da federação, especialmente municípios, e com cidadãos contratantes de financiamento para projetos habitacionais. Porém é nítido o protagonismo do Estado nesta área, quer através dos investimentos diretos do Tesouro ou via empresas estatais e de economia mista.

#### **4 MONTANTES FINANCEIROS ENVOLVIDOS NO PAC**

A análise dos montantes financeiros que envolvem o PAC foi realizada tendo presente a previsão inicial de investimentos, os investimentos realizados, o saldo remanescente entre o previsto e o não aplicado e o montante envolvido nas ações concluídas (Quadro 2). Na sequência se fez a comparação proporcional entre os valores executados e o PIB do período. Toma-se como referência os Balanços Quadrimestrais<sup>[15]</sup> do PAC, entre 2007 a 2016. São utilizados os valores constantes nos balanços finais do PAC 1 (11<sup>o</sup> balanço, de dezembro de 2010), do PAC 2 (dezembro de 2014) e o 3<sup>o</sup> balanço do PAC 2015-2018, de dezembro de 2016, sem atualizações.

**Quadro 02:** Valores aplicados no PAC – 2007 a 2016, em Reais.



**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Informação Básica	PAC 1: 2007-2010	PAC 2: 2011-2014	PAC 2015-2018
<b>Previsão inicial de investimentos</b>	503,9 bilhões, ampliados para 657 b.	1,59 trilhão	1,4 trilhão
<b>Investimentos Realizados</b>	619 bilhões - Estatal: 202 b. - Privado: 128 b. - Orç. Geral União: 55 b. - Financ. ao setor público: 7 b. - Financ. a pessoa física: 216,9 b. - Contrapartidas estados e munic.: 9,3 b.	1,066 trilhão - Estatal: 261,2 b. - Privado: 185,7 b. - Orç. Geral União: 111,4 b. - Financ. ao setor público: 17,7 b. - Financ. Habit. : 341 b. - Minha Casa Minha Vida: 85,5 b. - Contrapart. estados e munic.: 2,5 b.	386,6 bilhões - Estatal: 107,2 b. - Privado: 83 b. - Orç. Geral União: 89,3 b. - Financiamentos: 101,9 b. - Contrap. estados e munic.: 5,2 b.
<b>Saldo: previsto e não aplicado</b>	38 bilhões	524 bilhões	1,013 Trilhões
<b>Ações concluídas</b>	Até dez. 2010 – 444 b. - Logística: 65,4 b. - Energia: 148,5 b. - Social e Urbano: 230 b.	Até dez. 2014 – 796,4 bilhões. - Transportes: 66,9 b. - Energia: 253,3 b. - Água e Luz para Todos: 10,3 b. - Minha Casa Minha Vida: 449,7 b. - Cidade Melhor: 10,7 b. - Comunidade Cidadã: 5,5 b.	Até dez. 2016 – 172,7 bilhões: - Logística: 12,7 b. - Energia: 77,4 b. - Soc. e Urb.: 82,6 b.

**Fonte:** BRASIL (2010, 2014 e 2016). Dados organizados pelos autores.

Os dados evidenciam a existência de diferenciais importantes em termos de investimentos previstos (3,6 trilhões de reais na soma das três edições do PAC), investimentos realizados (2,071 trilhões de reais) e valores envolvidos em obras concluídas (1,413 trilhões de reais). Estes diferenciais podem dar luz a interpretações em múltiplas direções, porém, a intenção aqui é olhar o programa em seu conjunto, tendo presente que a maior parte das ações envolvem obras de médio e longo prazos. Porém fica evidente que o PAC 1 é o que apresenta a menor diferença entre o previsto e o aplicado. No caso do PAC 2015-18, os dados ficam prejudicados pois analisou-se apenas os relatórios até dezembro de 2016. Porém, o PAC 2, evidencia que apenas 2/3 dos valores previstos foram aplicados.

Olhando para os três eixos fica evidente, ao longo de todo o período, que a infraestrutura social e urbana mobiliza a maior parte dos recursos efetivamente aplicados, vindo, na sequência, infraestrutura energética e logística. A priorização da área da infraestrutura

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

social e urbana alinha-se com a concepção social-desenvolvimentista, conforme ressaltado anteriormente. Porém, uma análise mais detalhada dos dados vai evidenciar que grande parte dos recursos aplicados nesta área são decorrentes de financiamentos habitacionais, nos quais, em sua grande maioria, os custos são bancados pelo próprio tomador do empréstimo. Ou seja, há uma incorporação ao mercado de consumo, mas por conta do próprio consumidor, com aval e garantia do Estado, pois as instituições financeiras públicas são as maiores responsáveis pela concessão do crédito.

É mister ressaltar que o quadro evidencia somas expressivas de investimentos nas diferentes áreas definidas como prioritárias, praticamente dobrando o investimento público e ampliando significativamente o privado, na comparação com períodos anteriores ao lançamento do PAC (BRASIL, 2010, 2014); os investimentos no eixo Social e Urbano incluem políticas e programas voltados para o desenvolvimento com inclusão social e melhoria das condições de vida da população; os resultados, em termos de indicadores econômicos e sociais, experimentados pelo país, especialmente durante a vigência do PAC 1 e 2, estão diretamente associados à proposta de políticas públicas implantadas pelo governo brasileiro (CALIXTRE, BIANCARELI e CINTRA, 2014); com o PAC, o governo brasileiro recolocou o Estado como agente decisivo na agenda do desenvolvimento, estabelecendo, com o mercado, um conjunto de relações híbridas e complexas que ainda carecem de maiores estudos e análises (ROTTA e REIS, 2017).

Comparando-se a representatividade dos investimentos realizados na proporção com o PIB, tem-se que o PAC amplia a taxa de investimentos na relação com o PIB, tanto do setor público, que passa de 1,6%, em 2006, para 2,9%, em 2009, quanto de forma geral, passando de uma média de 16,6%, entre 1995 e 2006, para uma média de 18,4%, entre 2007 e 2014. Portanto, a ação do Estado na dinamização do desenvolvimento é perceptível, em termos objetivos, evidenciando tratar-se de uma opção desenvolvimentista de governo, presente durante a vigência do PAC.

## CONCLUSÃO

No Brasil, tanto o surgimento quanto a retomada do ideário desenvolvimentista e das suas experiências concretas de formulação de política econômica e social, estão ligados a processos de crise do capitalismo. Propondo soluções que apontam para a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento, com protagonismo do Estado e assentado na expansão do mercado interno, na ampliação da capacidade de consumo da população, na indústria como fator de propagação do progresso técnico e na integração com a economia internacional, porém sem romper com a lógica de reprodução do capital.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Através do PAC, o governo brasileiro recolocou o Estado na agenda do desenvolvimento, após mais de uma década de vigência de políticas de recorte neoliberal. Para além dos tradicionais instrumentos e estratégias do desenvolvimentismo clássico, o PAC buscou articular a expansão do investimento, a ampliação do consumo de massa e a redistribuição de renda, no sentido de criar um “círculo virtuoso” (BIELSCHOWSK, 2011) de desenvolvimento. Porém, as críticas ao mesmo não deixam de ser recorrentes, quer por não romper com os fundamentos macroeconômicos neoliberais ou por seus programas e propostas estarem aquém dos resultados esperados (RODRIGUES e SALVADOR, 2011).

Para além das semelhanças e diferenças na relação com experiências anteriores, o PAC se constitui como tentativa de o Estado brasileiro, enquanto condensação de relações sociais e perpassado por interesses de classe, com base no ideário desenvolvimentista, construir respostas a um contexto histórico específico e a problemas que são recorrentes (heterogeneidade estrutural, desigualdades sociais e regionais, dependência e subdesenvolvimento) em uma sociedade que não consegue realizar transformações estruturais para além da lógica de reprodução do capital e dos interesses das elites dominantes e dirigentes.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair R. de. **Orçamento Público:** uma análise das transformações do instrumento para a formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura. Tese (Doutorado em Administração), PPGA/UnB, Brasília, 2014.

BASTOS, Pedro P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, R. O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: BIELSCHOWSKY, R. et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 15-22.

BIELSCHOWSKY, R. **Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006**. São Paulo: Instituto

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

da Cidadania, 2001. Mimeo.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1988.

BOITO, Armando. O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. **Revista ADUSP**, São Paulo, p. 06-11, maio de 2005.

BRASIL. **PAC - 4º Balanço 2015-2018.** Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016.

BRASIL. **Balanço PAC 2 - 4 anos - 2011-2014.** Brasília: Ministério do Planejamento, 2014.

BRASIL. **Balanço PAC - 4 anos 2007-2010.** Brasília: Ministério do Planejamento, 2010.

BRASIL. **Balanço PAC - 1º ano.** O crescimento passa por aqui. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.145-165, jul-dez. 2016.

CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

CARNEIRO, R. de M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

CASTELO, R. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **EM PAUTA**, Rio de Janeiro, n. 31, v. 11, p. 119-138, 1º semestre de 2013.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

FAGNANI, Eduardo. A política social no governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FONSECA, P. D. C. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

MARQUES, Rosa M.; MENDES, Áquilas. **Notas sobre o social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal**. 2005. Disponível em: <<http://www.desempregozero.org.br/artigos/index.php>>. Acesso em: 20 jun. 2006.

MERCADANTE OLIVA, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2010.

MOLO, M. de L. R. Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 131-143, jul./dez. 2016.

PFEIFER, M. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

POCHMANN, Márcio. Novo desenvolvimentismo como resposta à crise global. In: CASTRO, Daniel; MELO, José M. (Orgs.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012, p. 15-28.

RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

ROTTA, Edemar; REIS, Carlos N. dos. Desenvolvimentismo e políticas sociais: apontamentos para o debate em curso. **Anais do VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 13 a 15 set. 2017. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16282>>. Acesso em: 27



**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

nov. 2017.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.

SILVA, Ricardo. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 14: p. 77-101, Jun. 2000.

---

[1] Episódio de compra de votos na Câmara dos Deputados a fim de que votassem de forma favorável aos projetos do governo. O fato envolveu especialmente os ministros da área econômica enfraquecendo a hegemonia de seu grupo no núcleo central do governo Lula.

[2] Que ocupava o Ministério das Minas e Energias, desde a posse de Lula, em 2003.

[3] Que havia sido um dos coordenadores do programa econômico da coligação que elegeu Lula. Assumiu o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na posse do governo Lula, onde permaneceu até 2004, quando foi designado para a Presidência do BNDES.

[4] Informações detalhadas sobre o Programa podem ser encontradas em <http://www.pac.gov.br>

[5] Em novembro de 2017 o Governo Federal lançou o “Programa Agora é Avançar”, em uma clara disposição de substituir o PAC que ainda havia previsão de continuidade até o final de 2018. Este novo programa se propõe a “alavancar o setor de infraestrutura e promover investimentos no país”. Para maiores detalhes vide: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-lanca-programa-para-alavancar-infraestrutura-e-investimentos-no-pais>

[6] Detalhes sobre a estrutura de gestão podem ser encontrados em <http://www.pac.gov.br>. Na página também constam os Balanços Quadrimestrais, nos quais são elencadas todas as ações, valores envolvidos e andamento das obras. Já foram publicados, desde 2007 até agosto de 2017, 27 balanços.

**Eixo temático:** EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

[7] Para informações sobre constituição, objetivos e organização do Conselho vide <http://www.cdes.gov.br>

[8] No cenário brasileiro de debates sobre a retomada do desenvolvimentismo, têm autores que trabalham com outras formulações, a exemplo de Pfeifer (2014), que trata as duas como “neodesenvolvimentistas” e Castelo (2013), que identifica a presença mais influente do social-liberalismo. Neste texto optou-se pela caracterização feita por Carneiro (2012), ao identificar o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo por serem as concepções dominantes no núcleo do governo que formulou o PAC.

[9] Entre eles pode-se destacar Carneiro, Bielschowsky e Bastos, todas produções de 2012 (FONSECA, 2014). Na mesma direção, pensadores ligados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a liderança de Marcio Pochmann, ao Centro Celso Furtado, à Associação Keynesiana Brasileira e à Rede Desenvolvimentista, passam a produzir e a divulgar estudos adensando o debate desta vertente (PFEIFER, 2014).

[10] Remetendo à reflexão de Celso Furtado sobre a abordagem de Amartya Sen, no sentido de contribuir para eliminar as “privações originais” (acesso à terra, à moradia, à educação, entre outras), que criam um círculo vicioso que reproduz a pobreza de forma intergeracional (MERCADANTE OLIVA, 2010, p. 18).

[11] No PAC 2 o eixo de Infraestrutura Social e Urbana foi desmembrado em quatro: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Água e Luz para Todos e Minha Casa, Minha Vida.

[12] Para maiores detalhes pode-se consultar <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana>

[13] Conforme já referido anteriormente, o PAC não seguiu, como em planos anteriores, a exemplo do Plano de Metas, uma matriz pré-concebida. Ele foi sendo construído a partir de uma matriz inicial, mas que ia sendo complementada pelas prioridades dos ministérios e pelas demandas da sociedade e do mercado.

[14] Nos balanços do PAC, entre 2007 e dezembro de 2016 são apontadas a execução de mais de 40 mil ações.

[15] Os 27 Balanços estão disponíveis em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>.