

LYRIAN TIEMI SAIKI

**PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)
UMA NOVA PROPOSTA PARA ALAVANCAR A ECONOMIA DO BRASIL**

**CURITIBA
OUTUBRO DE 2008**

LYRIAN TIEMI SAIKI

**PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)
UMA NOVA PROPOSTA PARA ALAVANCAR A ECONOMIA DO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em **Economia** no Curso de Ciências **Econômicas**, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do **Paraná**.

Professor orientador: Luiz Vamberto de Santana.

TERMO DE APROVAÇÃO

LYRIAN TIEMI SAIKI

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)
UMA NOVA PROPOSTA PARA ALAVANCAR A ECONOMIA BRASILEIRA

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná, pela comissão formada pelos seguintes professores:


Orientador:



Prof. Dr. Luiz Vamberto de Santana



Prof. Dr. Aldair Tarcísio Rizzi



Prof. Pulquerio Figueiredo Bittencourt

Curitiba, novembro de 2008

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	v
LISTA DE SIGLAS	vi
RESUMO	vii
1. INTRODUÇÃO	1
2. REVISÃO DA LITERATURA	3
2.1 TEORIA DO CRESCIMENTO	3
2.1.1 Crescimento x Desenvolvimento.....	4
2.2 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO	5
2.3 O MODELO DE DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO	6
2.3.1 A síntese de Ragnar Nurkse.....	8
2.4 O CONTRAPONTO: ESTRATÉGIA DO CRESCIMENTO DESEQUILIBRADO	9
2.4.1 Ações de crescimento.....	10
2.4.2 Investimento.....	10
2.4.3 Efeitos em cadeia (linkages effects).....	11
3. PLANOS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – EXPERIÊNCIA BRASILEIRA	13
3.1 PLANO DE METAS	13
3.1.1 Instrumentos.....	14
3.1.2 Resultados.....	16
3.2 PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG)	17
3.2.1 Resultados.....	19
3.3 MILAGRE ECONÔMICO	19
3.3.1 Resultados.....	21
3.4 I PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (I PND)	21
3.5 II PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (II PND)	23
4. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)	27
4.1 O PROGRAMA	27

4.1.1 Estratégias.....	29
4.2 CENÁRIO ECONÔMICO.....	31
4.3 O GARGALO DA INFRA-ESTRUTURA BRASILEIRA.....	32
4.4 BALANÇOS DO GOVERNO.....	34
4.4.1 Primeiro aniversário do PAC.....	34
4.5 ALGUMAS CRÍTICAS AO PAC.....	36
4.5.1 Governo não fez a lição.....	37
5. A TEORIA ECONÔMICA E O PAC.....	39
5.1 A BASE TEÓRICA DE ALBERT HIRSCHMAN.....	39
5.1.1 Investimentos.....	40
5.1.2 Preferências e estratégias de investimento.....	41
6. CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS.....	46
ANEXOS.....	49

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – PLANO DE METAS: ESTIMATIVA DO INVESTIMENTO TOTAL.....	14
TABELA 2 – BRASIL: PLANO DE METAS, PREVISÃO E RESULTADOS.....	17
TABELA 3 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA	28
TABELA 4 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO REGIONAL EM INFRA-ESTRUTURA.....	28
TABELA 5 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA LOGÍSTICA.....	29
TABELA 6 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM TRANSPORTES.....	29
TABELA 7 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA ENERGÉTICA.	30
TABELA 8 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO REGIONAL EM INFRA-ESTRUTURA ENERGÉTICA.....	30
TABELA 9 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA SOCIAL E URBANA.....	31
TABELA 10 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO REGIONAL EM INFRA-ESTRUTURA SOCIAL E URBANA.....	31
TABELA 11 – PREVISÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO COM O PAC.....	32

LISTA DE SIGLAS

ADPs	Atividades Diretamente Produtivas
Anac	Agência Nacional da Aviação Civil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina
CFS	Capital Fixo Social
CGPAC	Comitê Gestor do PAC
CMBU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
Cosipa	Companhia Siderúrgica Paulista
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Paeg	Programa de Ação Econômica do Governo
Petrobras	Petróleo Brasileiro SA
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Economia
UnB	Universidade de Brasília
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Usiminas	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais SA

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como uma nova proposta para alavancar a economia do Brasil. Como se trata de um programa novo, implantado há menos de dois anos, o sucesso (ou fracasso) do PAC ainda é uma incógnita.

Far-se-á uma apresentação do PAC, com os principais objetivos, áreas a serem contempladas, volume financeiro, distribuição regional. Também serão apresentados balanços desde sua implantação, em janeiro de 2007, principalmente a avaliação do primeiro ano, o cenário econômico à época e algumas críticas de especialistas.

Está presente neste trabalho a base teórica do crescimento e desenvolvimento, do ponto de vista de algumas correntes de pensamento. Também estão relacionadas algumas experiências brasileiras – projetos ou programas que, como o PAC, visavam ao crescimento econômico. Por fim, será apresentada a relação entre a teoria de Hirschman e o PAC, além do cenário econômico atual, na tentativa de prever se o programa tem condições de alcançar as metas propostas.

Palavras-chave: crescimento, desenvolvimento, investimento, infra-estrutura, social.

1. INTRODUÇÃO

Durante mais de duas décadas, a escalada da inflação, os déficits públicos e a dívida externa figuraram como as principais preocupações das equipes econômicas que estiveram no poder. Iniciativas no sentido de promover o crescimento econômico ficaram em segundo plano.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo governo federal em 22 de janeiro de 2007, através do Decreto 6.025, publicado no Diário Oficial da União daquela data, recolocou o assunto na pauta de prioridades. Conforme o artigo primeiro do Decreto, assinado pelo presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, ficou instituído o “Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura e voltadas à melhoria do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.”

A inflação sob controle, a redução da dependência do financiamento externo, o aumento da participação no comércio internacional – com recordes de superávits na balança comercial – criaram um cenário de otimismo no País, apontando para a possibilidade de aceleração de seu crescimento econômico.

É bem verdade que o cenário atual não é mais o mesmo de dois anos atrás. A taxa básica de juros (Selic) segue em tendência de alta desde abril de 2008, na tentativa de controlar a inflação, e a crise norte-americana já começa a refletir na economia real brasileira, com a expectativa de redução de crédito e elevação dos juros nas compras a prazo.

De qualquer forma, o PAC, da maneira como foi concebido, prevê um grande volume de investimentos na infra-estrutura, principal gargalo que impede o crescimento de diversos setores. Também prevê distribuição de renda e redução dos desequilíbrios regionais, uma vez que grande parte dos investimentos deve ir para regiões como Norte e Nordeste. Além disso, programas sociais e urbanos, como Luz para Todos, acesso ao saneamento e habitação, devem contribuir para a redução das desigualdades sociais.

Esta monografia não tem o objetivo de levantar todos os problemas que impedem o crescimento da economia brasileira, tampouco citar a imensa lista de mudanças que prevê o PAC, entre elas a desoneração tributária, medidas fiscais de longo prazo, lei do gás natural e outras. O trabalho limitar-se-á a analisar o programa do ponto de vista dos investimentos em infra-estrutura.

O que se tentará nesta monografia é apresentar teorias de crescimento e desenvolvimento sob o ponto de vista de algumas correntes de pensamento; planos e programas anteriores ao PAC e seus resultados, principais pontos do Programa de Aceleração do Crescimento, alguns balanços e críticas de analistas e, finalmente, a integração entre a base teórica e o programa em si. Para tanto, serão realizadas pesquisas, sobretudo bibliográficas em alguns clássicos e em publicações recentes.

A monografia a ser apresentada está distribuída da seguinte forma: o capítulo 2 apresenta uma revisão da literatura, com a base teórica do crescimento e desenvolvimento econômico, com ênfase no investimento e no papel do governo em priorizar determinadas áreas em detrimento de outras.

Planos econômicos lançados no Brasil a partir da década de 50, que também visavam ao crescimento e desenvolvimento do País, e que podem servir de referência e comparação com o atual PAC, serão abordados no capítulo 3. São eles o Plano de Metas, o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento, além do chamado "Milagre Econômico".

O capítulo 4 vai apresentar o que é o PAC em si, suas metas, áreas a serem contempladas, impactos e investimentos previstos no período de 2007 a 2010. Também irá mostrar o cenário econômico brasileiro em que o programa foi concebido, os mais recentes balanços, o que ainda falta fazer, além de críticas e análises do mercado.

Finalmente, o capítulo 5 vai abordar a relação existente entre a teoria do desenvolvimento abordada por Albert Hirschman em "Estratégia do Desenvolvimento Econômico" e o PAC. O objetivo é identificar traços comuns entre a teoria e a prática, na tentativa de avaliar se o programa de crescimento em vigor deve, de fato, alcançar as metas propostas.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo será apresentada a base teórica do crescimento e desenvolvimento econômico, com ênfase no investimento e no papel do governo em priorizar determinadas áreas em detrimento de outras. Para a elaboração do mesmo, será utilizado como livro-fonte Albert Otto Hirschman, “Estratégia do Desenvolvimento Econômico”.

Escrito contra a então dominante Teoria do Desenvolvimento Equilibrado - representado por teóricos como Rosenstein-Rodan, Nurkse e Lewis, que defendiam a concepção de que a industrialização só poderia ser bem-sucedida caso esforços em grande escala fossem cuidadosamente planejados e implementados simultaneamente -, HIRSCHMAN (1961, p. 19) sustentava que “o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de certos recursos e fatores de produção, quanto de provocar e mobilizar, com propósito desenvolvimentista, os recursos e as aptidões, que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados”. Hirschman tornou-se, portanto, referência na Estratégia do Desenvolvimento Desequilibrado. Os desequilíbrios, segundo Hirschman, eram poderosas engrenagens do desenvolvimento, que era o resultado final de uma série de desequilíbrios ou de avanços desiguais dos diferentes setores da economia. Para ele, ainda, investimentos estimulariam novos investimentos (através dos linkages, encadeamentos).

Antes de analisar a teoria de Hirschman, porém, cabe apresentar de forma breve o conceito de crescimento e desenvolvimento econômico, sob o ponto de vista de algumas correntes de pensamento.

2.1 TEORIA DO CRESCIMENTO

O crescimento econômico tornou-se, ao longo da história, um dos principais objetivos da política econômica da maior parte dos países. Foi a partir da Revolução Industrial do século XVIII, com a eclosão das questões sociais e

políticas, que a idéia do crescimento passou a ocupar nova posição no campo da análise econômica aplicada.

Os ingredientes básicos que aparecem nas modernas teorias do crescimento econômico e do desenvolvimento foram produzidos por Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, Thomas Malthus, Josef Schumpeter e Allyn Young, para citar apenas os mais importantes. Segundo BARRO e SALA-I-MARTIN (1995, p. 9), esses autores desenvolveram “as abordagens básicas do comportamento competitivo e da dinâmica do equilíbrio, o papel dos rendimentos decrescentes e sua relação com a acumulação do capital humano e físico, a correlação entre renda per capita e a taxa de crescimento populacional, os efeitos do progresso técnico na forma de aumento da especialização do trabalho e descobertas de novos bens e métodos de produção, e o papel do poder de monopólio como incentivo às inovações tecnológicas.”

2.1.1 Crescimento x Desenvolvimento

A teoria do crescimento esteve, desde sua gênese, voltada primordialmente para os países capitalistas avançados. Foi só após a Segunda Guerra Mundial que pensadores europeus e norte-americanos elaboraram uma ‘teoria do desenvolvimento’, que tinha os países da periferia atrasada como objeto de análise.

Os custos sociais do crescimento econômico passaram, portanto, a ser examinados com mais cuidado, e o conceito de ‘crescimento’ passou a diferenciar-se do de ‘desenvolvimento’. Desenvolvimento passou a ser entendido, então, como algo mais complexo, que inclui não apenas o crescimento do produto real per capita – essência do crescimento econômico -, mas a melhoria da estrutura de repartição da renda e da riqueza, redução dos bolsões de pobreza, melhoria das condições de saúde, nutrição, educação, moradia, melhoria das condições ambientais. Segundo MANTEGA (1998, p. 13), “não havia muita diferença conceptual entre a Teoria do Crescimento e a Teoria do Desenvolvimento. Muito pelo contrário, ambas possuíam objetivos semelhantes (entender a dinâmica capitalista e identificar as principais condicionantes do crescimento econômico) e

provinham da mesma matriz teórica neoclássica, schumpeteriana e keynesiana, que se entrecruzavam na metade do século XX.” A Teoria do Desenvolvimento possuía, porém, uma especificidade que exigia maior dose de pragmatismo, uma vez que se ocupava dos países da periferia capitalista, muito mais necessitados de uma intervenção político-econômica que os países centrais. Nesse sentido, a Teoria do Desenvolvimento não se preocupou em esmerar modelos teóricos ou multiplicar funções de produção e partiu logo para a elaboração de instrumentos de intervenção para elevar a produção e a produtividade dos países atrasados.

Sua influência em vários países do chamado Terceiro Mundo foi decisiva para orientar as políticas públicas e, particularmente, a intervenção do Estado na economia. No Brasil, a influência da Teoria do Desenvolvimento foi tão importante quanto a influência da Cepal e de outros aparelhos ideológicos do desenvolvimentismo.

A rigor, a Teoria do Desenvolvimento pode ser dividida em duas grandes tendências. De um lado, havia uma vertente marxista e neomarxista, representada por Paul Baran, Paul Sweezy, Emanuel Wallerstein e André Gunder Franck. De outro estavam os desenvolvimentistas provenientes de uma tradição neoclássica e keynesiana, dos quais se destacam Hans Singer, Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Arthur Lewis, G. Colin Clark, W.W. Rostow e Albert Hirschman, dentre outros, a maioria dos quais gravitava em torno do importante Departamento Econômico e Social da ONU (Organização das Nações Unidas). Numa posição intermediária entre essas duas correntes estava Raul Prebisch, Celso Furtado e outros integrantes da Cepal, que também deram importante contribuição para a Teoria do Desenvolvimento ou do Subdesenvolvimento.

2.2 TEORIA DO DESENVOLVIMENTO

A base teórica da Teoria do Desenvolvimento surgiu do pensamento de Josef Schumpeter e Allyn Young, ainda nas primeiras décadas do século XX. Segundo SCHUMPETER (1911, p. 75) “o desenvolvimento econômico não avança uniformemente como cresce uma árvore, mas, por assim dizer,

espasmodicamente, ao sabor das inovações e saltos de produtividade, que não aparecem uniformemente distribuídas através do tempo, mas irrompem irregularmente em grupos ou bandos. Assim a ocorrência de um grupo de inovações ou uma onda de investimentos num conjunto de indústrias resulta numa avalanche de bens de consumo e na elevação da renda real.” Resta saber como essas ondas serão produzidas nos países emergentes. Se espontaneamente, pela iniciativa dos empresários, conforme pensava Schumpeter, ou engendradas pelo Estado.

Allyn Young retoma o conceito de produtividade em seu famoso artigo de 1928, *“Increasing Returns and Economic Progress”*, assinalando que ela é importante não apenas para ampliar a oferta, mas exerce também um efeito sobre a demanda. O raciocínio pode ser sintetizado da seguinte maneira: a elevação da produtividade implica a elevação da produção de bens e serviços por trabalhador, que vai resultar num produto agregado maior e na elevação da renda real do sistema. Parece uma versão melhorada da velha Lei de Say, segundo a qual o oferta cria a sua própria procura. Mas o que Young tem em mente é demonstrar o efeito cumulativo dos investimentos produtivos, onde o primeiro empreendedor cria facilidades ou abre caminho para o segundo empreendedor, este para um terceiro e para outra indústria, e assim por diante, numa sucessão de vantagens recíprocas que ele chamou de economias externas. São essas economias externas que, ao baratear o custo de certas matérias-primas ou reduzir o custo de transportes, de serviços básicos, etc, produzem rendimentos crescentes, e se tornam um fator decisivo para estimular novos empreendimentos (YOUNG, 1928, *The Economic Journal*).

2.3 O MODELO DE DESENVOLVIMENTO EQUILIBRADO

Paul Rosenstein-Rodan desenvolve, em 1943, um Modelo de Desenvolvimento Equilibrado para países atrasados. Rosenstein-Rodan partia da constatação de que havia um excesso de população concentrada na agricultura nos países subdesenvolvidos, caracterizando um desemprego disfarçado. Isso

significava que havia mais trabalhadores do que os necessários numa mesma área, implicando uma pequena produção por homem, baixa produtividade, mercado restrito e baixo potencial de crescimento. Nessas condições, só haveria uma alternativa para elevar a produtividade: a emigração desse excesso de trabalhadores, a transferência para a industrialização, o que acarretaria em elevação da renda per capita e da capacidade de consumo da população, configurando uma expansão de mercado.

Para RODAN (1969), existem dois caminhos para se implantar a industrialização num país atrasado. Por um lado, existe a estratégia de industrialização autárquica, sem investimento internacional, objetivando a auto-suficiência. Por outro lado, haveria a alternativa de uma estratégia de industrialização aberta, baseada em substanciais investimentos e empréstimos internacionais e na plena integração na economia mundial.

Conforme RODAN (1969), esta última seria a estratégia mais vantajosa, porque implicaria um progresso mais rápido e com menor sacrifício dos níveis de consumo da região, em contraste com o ritmo mais lento da opção autárquica, que depende exclusivamente de fontes internas de poupança. Além disso, segundo RODAN (1969), a estratégia aberta desfrutaria ainda das vantagens da divisão internacional do trabalho, na qual estaria automaticamente integrada com os países subdesenvolvidos, dedicando-se às atividades industriais intensivas em mão-de-obra (indústrias leves), enquanto os países mais avançados poderiam suprir as necessidades de equipamento pesado.

Ao caracterizar melhor sua estratégia de industrialização aberta, Rosenstein-Rodan forneceria valiosa contribuição para a teoria do desenvolvimento. Antes de mais nada, ele assinala que uma industrialização retardatária, implantada a partir de um sistema de indústrias complementares, constitui "um grande empreendimento, quase sem precedentes históricos. Não há nenhuma analogia com o processo de industrialização do início do século XIX." (1969, p. 88)

RODAN (1969) destaca o papel do Estado em coordenar o desenvolvimento industrial e garantir as economias externas para sua viabilização.

Portanto, fica claro que as forças espontâneas do mercado estariam longe de implementar o desenvolvimento industrial, que, nos países retardatários, exigiria uma dose de intervenção estatal muito maior do que em qualquer outro caso, para viabilizar os pacotes de investimentos e coordena-los.

Outra contribuição importante de Rosenstein-Rodan foi a elaboração do conceito de *big push*, ou seja, um grande impulso que uma economia atrasada precisa para alcançar o desenvolvimento. Segundo ele, “lançar um país num crescimento auto-sustentado é, de algum modo, como fazer decolar um avião. Há sobre a pista uma velocidade crítica que deve ser ultrapassada antes que o aparelho se eleve (...) Procedendo gradativamente, passo a passo, não se conseguirá um efeito igual à soma total dos passos isolados. Um *quantum* mínimo de investimento é condição necessária, embora não suficiente, para o êxito. (1969, p. 74)

2.3.1 A síntese de Ragnar Nurkse

A Teoria do Desenvolvimento Econômico ganhou contornos mais definidos a partir dos trabalhos de Ragnar Nurkse. Ele fez uma espécie de síntese das idéias de Schumpeter, Young e Rosenstein-Rodan, elaborando um modelo de crescimento para países atrasados.

Em “Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos” (1951), NURKSE identifica os dois problemas básicos dos países subdesenvolvidos: a falta de capital e as limitações do mercado. Em sua opinião, os países subdesenvolvidos estavam mergulhados no círculo vicioso da estagnação, no qual o estímulo a investir era limitado pelas possibilidades restritas do mercado e a pequena dimensão do mercado devia-se a baixos níveis de produtividade que, por sua vez, eram causados pela ausência de bens de capital na produção – ausência esta devido às restritas possibilidades do mercado, e assim por diante. Mas, afinal, como romper este círculo vicioso de estagnação? Para NURKSE (1951), através de uma onda de investimentos em diferentes ramos de produção, de modo que uns constituam mercado para outros, garantindo

a lucratividade de todos os empreendimentos. Como, então, resolver a escassez de capitais? NURKSE (1951) sugere duas saídas: por um lado, ampliando a poupança interna, comprimindo o nível de consumo da população; por outro, a abertura do País para o ingresso de capital estrangeiro, de modo a não exigir tanto da poupança local. Estavam dados os dois principais pilares de sustentação do Modelo Brasileiro de Desenvolvimento (MANTEGA, 1998, p. 8). É, portanto, a idéia da onda de investimentos de Schumpeter, só que adaptada às especiais circunstâncias do subdesenvolvimento, com a tendência de se substituir o empreendedor pelo Estado, pelo menos nos estágios iniciais da industrialização.

2.4 O CONTRAPONTO: ESTRATÉGIA DO CRESCIMENTO DESEQUILIBRADO

Em 1958, Albert Hirschman publica *The Strategy of Economic Development* (Estratégia do Desenvolvimento Econômico), uma crítica implícita ao modelo de Harrod-Domar, que sustenta que o crescimento econômico depende da disponibilidade de capital, e contra a então dominante Teoria do Crescimento Equilibrado – corrente representada por Rosenstein-Rodan, Nurkse, Lewis -, que estava associada à teoria do *big push*, concepção de que a industrialização só poderia ser bem-sucedida caso esforços em grande escala fossem cuidadosamente planejados e implementados simultaneamente.

Segundo HIRSCHMAN (1961), por muito tempo, até 1914 e talvez até 1929, os recursos naturais eram a condição necessária para o desenvolvimento econômico. Mais tarde, o capital ganhou este lugar de destaque. Mas, essa crença na importância estratégica do capital foi progressivamente desafiada, e a capacidade de organização e de direção passaram a ocupar posição tão importante quanto o próprio capital. Neste sentido, a função de coordenar uma variedade de recursos disponíveis – como o capital, a atividade empreendedora, o conhecimento técnico – passou a ser fundamental.

Para HIRSCHMAN (1961), o desenvolvimento não surge simultaneamente e nas mesmas proporções no conjunto da economia. Para ele, os desequilíbrios eram poderosas engrenagens do desenvolvimento, que era o resultado final de

uma série de desequilíbrios ou de avanços desiguais dos diferentes setores da economia - estava aí a base da Estratégia do Crescimento Desequilibrado,

2.4.1 Ações de crescimento

Uma das maneiras de o governo implementar ações de crescimento é através de planos ou programas. Destacou HIRSCHMAN:

“Uma das principais funções dos planos quinquenais, dos de seis ou de dez anos, é precisamente criar uma perspectiva de crescimento através da apresentação simultânea de dados para vários anos sucessivos, em vez do conceito de um global fixo, que é indispensavelmente encaminhado, cada qual a seu tempo, à elaboração do orçamento anual.” (1961, p. 39)

A dificuldade, porém, está em priorizar áreas, uma vez que está em jogo não apenas a questão social, o bem-estar da população, mas a questão política. HIRSCHMAN (1961) afirmou que muitos governos, nos países subdesenvolvidos, relutam em criar prioridades e mantê-las de forma consistente.

“Quando os países começam a realizar audaciosos planos de rodovias e de usinas elétricas, muitas vezes tendem a dispersar os fundos disponíveis entre o maior número de cidades e estradas. Essa tendência apresenta, sem dúvida, causas políticas e pode também encontrar explicação no fato de que os projetos menores são mais fáceis de engendrar que os mais amplos. (1961, p. 32)

2.4.2 Investimento

Com a escassez de recursos, especialmente nos países subdesenvolvidos, os critérios de investimento são essenciais. De acordo com HIRSCHMAN (1961), “o investimento depende das economias e de uma quantidade de fatores outros, tais como educação técnica, capacidade de organização, presença de minorias empreendedoras, etc.”(p. 62). Para HIRSCHMAN (1961), a habilidade para investimento se adquire e desenvolve principalmente pela prática.

“O papel da habilidade para investimento no processo desenvolvimentista é muito semelhante ao desempenhado tradicionalmente pela propensão para economizar. Visto que as economias estabelecem um teto eficaz para a soma de investimentos que uma economia pode realmente realizar, foram consideradas como uma condição indispensável para que ocorra a atividade inversionista. Mas, em virtude da independência das decisões de poupança e investimentos, as economias por si só não provocam a atividade inversionista e este fato levou precisamente às várias tentativas para explicar, independentemente do último, através do empreendedor que aprecia as inovações, as variações ocorridas na produção (investimentos induzidos), lucros, etc.” (p. 70)

Nesse mesmo sentido, HIRSCHMAN (1961) destaca que os investimentos de uma fase são freqüentemente as principais forças motrizes que se encontram por trás de alguns investimentos adicionais por períodos subseqüentes. Daí a importância de dar o primeiro passo, de criar condições para que outros investimentos possam ocorrer. A este fenômeno, HIRSCHMAN (1961) nomeou investimento multiplicador e induzido.

2.4.3 Efeitos em Cadeia (*linkages effects*)

Uma das principais contribuições de HIRSCHMAN foi a idéia de efeitos em cadeia para frente e para trás, os chamados *backward and foward linkages*. Esses conceitos foram criados na tentativa de descrever a dinâmica do processo de industrialização. Por cadeia para trás – ou retrospectiva – entende-se estímulo de novos investimentos, cuja direção vai dos bens acabados até os semi-processados ou matérias-primas. É o caso de indústrias de transformação do algodão, do amendoim e de cereais, com mercado assegurado, que estimulam a produção agrícola. Já a cadeia para frente – ou prospectiva – refere-se ao estímulo de investimentos adicionais na direção contrária, da matéria-prima aos bens acabados. Para HIRSCHMAN (1961), a falta de interdependência e de encadeamento é, decerto, uma das características mais típicas dos países subdesenvolvidos.

HIRSCHMAN (1961) destaca que os efeitos da cadeia retrospectiva são muito mais nítidos do que na cadeia prospectiva. Para ele, “é quase uma temeridade julgar que ocorre certo investimento logo que a procura nacional atinge a base liminar; seria completo absurdo estabelecer qualquer norma na presunção

de indicar que categorias de indústrias metalúrgicas surgiriam em tal época na onda do assentimento de uma indústria básica de ferro e aço.” (1961, p. 179) Segundo HIRSCHMAN, a existência da previsão da procura é condição para que surjam os efeitos em cadeia prospectiva.

3. PLANOS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO – EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Planos econômicos lançados no Brasil a partir da década de 50, que também visavam ao crescimento e desenvolvimento do País, podem servir de referência e comparação com o atual PAC. Nesse sentido, três programas voltados para o crescimento da economia merecem destaque: o Plano de Metas, que vigorou entre 1956 e 1961, no Governo Kubitshek; o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), em vigor entre 1964 e 1967, no Governo Castelo Branco; o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que vigorou entre 1972 e 1974 no Governo Médici, e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), implantado em 1974, no Governo Geisel, e que vigorou até 1979. Apesar de não se tratar exatamente de um plano, mas de um período (1967-1973), o “Milagre Econômico” também merece destaque, uma vez que compreendeu a maior taxa de crescimento do País.

Neste capítulo, o objetivo é abordar os instrumentos utilizados, à época, para promover o crescimento e o desenvolvimento do País, bem como verificar seus objetivos e resultados.

3.1 PLANO DE METAS

Implantado no Governo Kubitshek, o Plano de Metas (1956-1961) “constituiu o mais completo e coerente conjunto de investimento até então planejados na economia brasileira” (ORENSTEIN & SOCHACZEWSKI, 1990, p. 171). O Plano de Metas era um plano quinquenal e a maioria de seus projetos estava baseada nos diagnósticos e definições da CMBEU (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos) e dos programas CEPAL/BNDE (Comissão Econômica para a América Latina / Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico). Em um plano mais geral, os objetivos eram os de “(...) elevar o quanto antes o padrão de vida do povo, ao máximo compatível com as condições de equilíbrio econômico e estabilidade social” e também (...) observadas as condições do nível interno de

emprego, principalmente do capital, e do balanço de pagamentos com o exterior” (Conselho de Desenvolvimento, 1959, pp. 14 e 21).

As hipóteses que sustentavam o plano eram: i) crescimento anual de 2% na renda per capita; os preços do café declinariam de 1955 em diante, estabilizando-se ao nível de 1949-52; a receita de exportações de produtos outros que não o café cresceria à taxa anual de 6,2%; o coeficiente de importação seria reduzido de 14% para 10%; a inflação prevista era de 13,5% ao ano.

O Plano de Metas contemplava investimento em cinco áreas: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação, sendo que energia e transporte configuravam como principais áreas de investimento (com 71,3% do total de recursos, a cargo quase que exclusivamente do setor público). Para a indústria de base, previa-se 22,3% do orçamento, também a cargo do setor público. As metas de educação (integralmente a cargo do setor público) e alimentação receberiam 6,4% dos recursos. A tabela 1 resume o programa.

TABELA 1 – PLANO DE METAS: ESTIMATIVA DO INVESTIMENTO TOTAL 1957-1961 (BILHÕES DE Cr\$ e MILHÕES DE US\$)

Setores	Produção interna Cr\$	Importação US\$	Importação Cr\$	Total Cr\$	%
Energia	110,0	862,2	69,0	179,0	42,4
Transporte	75,3	582,6	46,6	121,9	28,9
Alimentação	4,8	130,9	10,5	15,3	3,6
Ind. Básica	34,6	742,8	59,2	93,8	22,3
Educação	12,0	-	-	12,0	2,8
Total	236,7	2.318,5	185,3	422,0	100,0

Fonte: Conselho do Desenvolvimento (1959)

Extraído de “A Ordem do Progresso”, Cem anos de política econômica republicana 1889-1989.

3.1.1 Instrumentos

Segundo LESSA (1981), a política econômica implícita no Plano tinha quatro peças básicas: i) estímulo à iniciativa privada nacional e estrangeira –

através de reserva de mercado e crédito com juros baixos -; ii) tratamento preferencial para o *capital estrangeiro*; iii) *ampliação da participação do setor público na formação de capital*; iv) financiamentos dos gastos públicos e privados, através da expansão dos meios de pagamento e do crédito bancário, respectivamente.

O estímulo à iniciativa privada, tanto nacional como estrangeira, ocorreu de várias formas, entre elas a reserva de mercado, em benefício de bens produzidos no País através da política cambial. A 'lei de similares' também foi importante, garantindo a total exclusão do produto da pauta de importação, caso sua produção interna fosse em volume e qualidade suficientes para atender a demanda. Além disso, o governo garantia câmbio preferencial para a importação de todo equipamento destinado a setores prioritários, como indústria automobilística e naval.

A instrução 113 da Sumoc (Superintendência da Moeda e do Crédito) permitia ainda que as empresas estrangeiras sediadas no Brasil importassem máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, sempre que as autoridades governamentais estimassem conveniente para o desenvolvimento do País (Serra, 1981)

Na área monetária, tanto o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) como o Banco do Brasil concediam créditos de longo prazo, com juros baixos e pagamentos sujeitos à carência. Resultado: taxa real de juros negativa. De 1952 a 1963, o BNDE concedeu Cr\$ 64 bilhões em créditos, dos quais 28% para as indústrias básicas - aproximadamente 10% desse crédito dirigiu-se à indústria automobilística. Outro incentivo indireto foram os constantes déficits de caixa do Tesouro, cujo financiamento via emissão monetária permitia a expansão do crédito.

O governo teve papel fundamental no período, tomando para si a responsabilidade de criar a infra-estrutura básica para a indústria. Cabia, portanto, ao Estado o controle da produção do aço, através das três maiores usinas do País, a CSN (Companhia Siderúrgica Nacional), Cosipa e Usiminas; a produção e refino do petróleo, através da Petrobras; a produção e exportação de minério de

ferro, através da Companhia Vale do Rio Doce; a produção de soda cáustica, através da Companhia Nacional de Álcalis, entre outras. Com isso, a participação do governo no gasto total cresceu de 19% em 1952 para 23,7% em 1961; as despesas de pessoal se elevaram a uma taxa anual de 8,1% no período. Além disso, empresas públicas de transporte (ferroviárias, marítimas e áreas) sobreviviam com a ajuda do governo.

3.1.2 Resultados

No período 1957-1961, o PIB cresceu à taxa anual de 8,2%, o que significou uma elevação de 5,1% ao ano da renda per capita. Esse valor é bem superior ao objetivo do plano, que era de 2%. A indústria de bens de capital cresceu à taxa de 26,4% ao ano entre 1955 e 1960, em grande medida devido ao comportamento dos segmentos 'equipamentos e veículos' e 'equipamentos de transporte.' A inflação média, no entanto, foi de 22,6% ao ano no período, enquanto a previsão era 13,5%. A inflação, aliás, figurou como uma das principais conseqüências negativas do Plano de Metas. O financiamento para expandir a indústria nacional foi inflacionário, e não havia mecanismos de financiamento a longo prazo.

As despesas correntes do governo não paravam de crescer – a cada ano aumentava a distribuição de fundos tanto para dar apoio financeiro às suas empresas, como no investimento de infra-estrutura financeira em áreas onde o setor privado não podia ser estimulado por causa do controle de preços.

Na prática, alguns objetivos do plano foram alcançados com sucesso, outros não. Entre as metas estavam elevar a capacidade geradora de 3,2 milhões de Kw em 1955 para 5,2 milhões de Kw em 1960; aumentar a produção de carvão, de 2,1 milhões de toneladas em 1955 para 3,1 milhões de toneladas em 1960; construção de 3.000 quilômetros de ferrovias; construção de 13.000 quilômetros de rodovias; instalar a indústria automobilística e produzir 170.000 mil veículos em 1960, entre outras. Ao setor público, caberia cerca de 50% do

desembolso. Os fundos privados contribuiriam com 35% e o restante viria de agências públicas para os programas tanto públicos como privados.

Os resultados referentes às metas específicas são mostrados na tabela 2. Pode-se observar que, apesar de alguns resultados estarem bem abaixo do previsto – como a produção de carvão e a construção de ferrovias –, a maioria alcançou altas percentagens de realização.

TABELA 2 – BRASIL: PLANO DE METAS, PREVISÃO E RESULTADOS
1957-1961

	Previsão	Realizado	%
Energia elétrica (1000 Kw)	2.000	1.650	82
Carvão (1000 ton)	1.000	230	23
Petróleo-Produção (1000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo-Refino (1000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1000 km)	3	1	32
Rodovias-Construção (1000 km)	13	17	138
Rodovias-Pavimentação (1000 km)	5	-	-
Aço (1000 ton)	1.100	650	60
Cimento (1000 ton)	1.400	870	62
Carros e caminhões (1000 unid.)	170	133	78
Nacionalização (carros) (%)	90	75	-
Nacionalização (caminhões) (%)	95	74	-

Fonte: Banco do Brasil, Relatório e Anuário Estatístico, vários anos.

3.2 PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG)

Em vigor entre 1964 e 1967 no governo Castelo Branco, o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) tinha como objetivos principais: i) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico interrompido no biênio 1962/63; ii) conter progressivamente o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando razoável equilíbrio de preços a partir de 1966; iii) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, assim como as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante melhoria das condições de vida; iv) assegurar, pela política de

investimento, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente aflui ao mercado de trabalho; v) corrigir tendência a déficits descontrolados da balança de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade de importar. (RESENDE, 1990, p. 213).

Os instrumentos eram os mais diversos, como a política de redução do déficit de caixa governamental, de modo que aliviasse a pressão inflacionária e fortalecesse a poupança nacional; política tributária, no sentido de aumentar a arrecadação e a combater a inflação, corrigindo as distorções de incidência, estimulando a poupança; política monetária condizente com os objetivos da estabilização de preços; política bancária, destinada a fortalecer o sistema creditício; política de investimentos públicos, voltada ao desenvolvimento da infraestrutura econômica e social. Na política internacional, o foco era diversificar as fontes de suprimento e incentivar as exportações, estimulando o desenvolvimento econômico; restaurar o crédito do Brasil no exterior e estimular o ingresso de capitais estrangeiros. O plano também previa política salarial, política agrária, habitacional e educacional (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (MPCE), 1964, pp.15-6).

Tratava-se, portanto, de um programa que acentuava a importância da manutenção, ou da recuperação, das taxas de crescimento da economia. O combate à inflação estava sempre qualificado no sentido de não ameaçar o ritmo da atividade produtiva. À época, a alta inflação era atribuída a três fatores: déficits públicos, expansão de crédito e aumentos salariais acima da produtividade. Em função desse diagnóstico, o Paeg previa: i) conter os déficits governamentais através de corte de despesas não prioritárias e racionalização do sistema tributário; ii) o crescimento do salário real deveria acompanhar a produtividade da economia e iii) a política de crédito às empresas deveria ser controlada para impedir os excessos de inflação de procura. Previa-se, portanto, uma política monetária restritiva.

3.2.1 Resultados

Dentre as ações desinflacionárias, a política fiscal foi a mais bem-sucedida. Os impostos diretos e indiretos foram imediatamente aumentados. O déficit do governo, como proporção do PIB, que era de 4,2% em 1963, já em 1964 declinava para 3,2%, em 1965 era apenas 1,6% e, em 1966, 1,1%. Também mudou a forma de financiamento do déficit: desde 1960, era quase que integralmente financiado pela emissão de papel-moeda, em 1965, 55% era financiado pela venda de títulos da dívida pública e, em 1966, passou a ser financiado totalmente por empréstimos junto ao público.

Já a política monetária não alcançou o objetivo esperado. Períodos de aperto de liquidez e de expansão de moeda se alternavam sucessivamente e de forma exagerada, afetando sobremaneira a atividade industrial, que encerrou o ano de 1965 com queda de 4,7% na produção. Entre 1964 e 1966, os pedidos de falência e concordata triplicaram – as indústrias do vestuário, alimentos e construção civil foram as mais atingidas.

Na questão salarial, a idéia de que o crescimento salarial real deveria acompanhar a produtividade da economia resultou, na prática, a redução do salário – queda de 7% a 8% no primeiro ano e de outros 7% a 8% no segundo ano (RESENDE, 1990, p. 218). Isso só foi possível porque se tratava do período de ditadura militar, quando os sindicatos tiveram que ficar calados e os trabalhadores não tiveram outra escolha senão aceitar a política salarial imposta.

Em síntese, o Paeg foi ambicioso nas metas, mas os resultados foram limitados. A redução da inflação figurou como um dos principais aspectos positivos: passou de 90% em 1964 para 39,5% em 1966, índice abaixo do pretendido, que era 10%.

3.3 MILAGRE ECONÔMICO

Embora não se tratasse exatamente de um plano, o “milagre econômico” – período que vai de 1967 a 1973 – ficou marcado na história brasileira pelas altas

taxas de crescimento do PIB, bem acima da média histórica de 7% ao ano, no período pós-guerra. (LAGO, 1989)

Entre os objetivos principais das Diretrizes de Governo e do Programa Estratégico do Desenvolvimento, lançados no período, estavam a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação.

Nesse período, muda o foco da política econômica de combate à inflação para a retomada do crescimento econômico. Nesse sentido, o País sai do contexto do baixo crescimento – característica do Paeg – para o alto crescimento, através de instrumentos da política fiscal e monetária. Além disso, mudou o diagnóstico da inflação. Segundo Delfim Netto, então ministro da Fazenda, a inflação não era de demanda – como se acreditava durante o Paeg -, mas de custo. Não adiantava, portanto, controlar a demanda agregada.

Com a mudança da leitura da inflação, a política econômica passou de restritiva para expansionista. O plano se utilizou de financiamento, sobretudo às famílias, através da expansão de crédito a juros baixos, além de isenção fiscal às empresas e para quem exportasse. Houve, portanto, expansão da demanda via aceleração da oferta monetária. Em 1966-67, o crescimento da demanda por bens duráveis era de 13,4%, em média, resultado da maior concentração pessoal de renda e do maior endividamento das famílias.

O rápido crescimento da economia neste período esteve associado ainda a uma acentuada abertura estrutural para o exterior. O volume das exportações mais que dobrou e houve abundante fluxo de financiamento externo. Além disso, houve grande diversificação de produtos – a indústria manufatureira cresceu, no período, 12,7% ao ano. Os setores mais dinâmicos da indústria foram o de bens de consumo duráveis, com crescimento de 23,6% ao ano, e o de bens de capital, com expansão de 18,1% ao ano.

Segundo SERRA (1982), houve ainda certa retomada do investimento governamental, em 1967, e da construção civil residencial, em 1968, possibilitada, respectivamente, pela melhora das condições de financiamento público e pelo fortalecimento do Banco Nacional da Habitação. Empresas públicas também

retomaram os investimentos, sobretudo na área de hidrelétricas, graças, em parte, à política de preços do setor e ao melhor acesso ao financiamento externo.

3.3.1 Resultados

Um dos principais resultados das políticas adotadas durante o “Milagre Econômico” foi o crescimento econômico. A meta estabelecida de, no mínimo, 6% ao ano, foi amplamente ultrapassada: a taxa média de crescimento do PIB de 1967 a 1973 foi de cerca de 10,2% ao ano, e de quase 12,5% entre 1971 e 1973. O PIB per capita também excedeu as expectativas, alcançando a taxa média de 7,2% ao ano, enquanto a meta era de 6%.

O nível de emprego passou de 2,8% para 4,3%. Também houve aumento do nível de investimento fixo bruto; a idéia era elevar a média de 15% a 16% para mais de 18% até 1975, mas chegou a alcançar 21% do PIB, entre 1971 e 1973, atingindo 22,4% em 1973. O produto industrial também cresceu acima do esperado: 14,3% ao ano entre 1971 e 1973, enquanto a expectativa era de 11% ao ano.

LAGO (1989, p. 293) afirma que “em resumo, todas as grandes metas estabelecidas pelo Governo Médici em 1970 para o período 1970-1973 foram amplamente alcançadas e, a aceleração do crescimento, o objetivo básico do Governo Costa e Silva, também superou todas as expectativas.” Já a contenção da inflação – o segundo grande objetivo do período – não teve o mesmo sucesso. Em 1973, a inflação já estava em ascensão, e a meta de manter a inflação abaixo de 10% ao ano acabou frustrada.

3.4 I PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (I PND)

No período que ficou conhecido como “Milagre Econômico”, um dos principais programas foi o Programa Nacional de Desenvolvimento (PND), em vigor durante o período de 1972 a 1974, durante o governo Emílio Garrastazu Médici. A tônica do I PND consistia em colocar o País, até o final do século, no

bloco das nações desenvolvidas, mediante um processo de desenvolvimento auto-sustentado e integrado.

Para tanto, considerava como pré-requisitos: i) a disseminação dos resultados do progresso econômico, tanto em termos de classes de renda, quanto de regiões; ii) transformação social para modernizar as instituições, acelerar o crescimento, distribuir a renda e manter uma sociedade aberta; iii) estabilidade política para realizar o desenvolvimento sob o regime democrático e; d) segurança nacional, interna e externa.

Buscava-se obter taxas de crescimento do Produto Interno Bruto compreendidas entre 8% e 10% ao ano e, em decorrência, duplicar até 1980 (tomando-se, por ano-base, 1969) a renda per capita do País.

O Plano definia: i) no setor industrial, a modernização da empresa nacional, com vistas a fortalecer a sua capacidade competitiva, eliminando as condições de desigualdade em que opera; ii) no setor agrícola, ia no sentido de prover a competitividade internacional e expandir a fronteira agrícola; iii) no setor público, uma atuação eficiente do Governo mediante a definição de tarefas, de forma a preservar a viabilidade e o dinamismo do setor público.

De um modo geral, o I PND se revelou bastante pretensioso ao definir um conjunto de estratégia onde nem os critérios ou prioridades são precisamente determinados. Buscava-se manter acelerado o crescimento econômico e, simultaneamente, repartir os frutos desse crescimento.

O I PND abrangia uma série de investimentos no campo siderúrgico, petroquímico, de transporte e de energia elétrica, além do PIN (Programa de Integração Nacional). A economia cresceu a altas taxas anuais, tendo como base o aumento da produção industrial, o crescimento das exportações e a acentuada utilização de capitais externos. Em contrapartida, o Governo adotou uma rígida política de arrocho salarial.

O sucesso obtido nas proposições do I PND pode ser creditado a dois fatores: o ingresso de capital estrangeiro no país e o crescimento das exportações – de US\$ 2,74 bilhões em 1970, para US\$ 6,20 bilhões em 1973. Porém, como o capital internacional entrava no Brasil geralmente sob a forma de empréstimos de

médio prazo e havia um grande fluxo de negócios no comércio internacional, pode-se constatar que o crescimento econômico estava ancorado em bases frágeis e que qualquer mudança no cenário externo poderia comprometer seu ritmo.

3.5 II PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (II PND)

Em 1974, o então Governo Geisel apresentou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Para SERRA (1982), tratou-se do “(...) mais importante e concentrado esforço do Estado desde o Plano de Metas no sentido de promover modificações estruturais na economia.” O II PND partiu da identificação dos problemas que afetaram a economia brasileira em fins de 1973, como o atraso no setor de bens de produção e de alimentos, forte dependência do petróleo e tendência ao desequilíbrio externo.

Entre as metas do II PND estavam o crescimento do PIB de 10% ao ano (entre 74 e 79) - a indústria 12% ao ano e agricultura 7%. Além disso, previa-se aumentar intensamente a produção interna de petróleo e a capacidade de geração de energia hidrelétrica, desenvolver o transporte ferroviário e o sistema de telecomunicações, realizar um amplo programa de eletrificação rural, irrigação e construção de armazéns e centrais de abastecimento; substituir as importações no setor de bens de capital e insumos básicos, como química pesada, siderurgia, metais não-ferrosos e minerais não-metálicos, e desenvolver grandes projetos de exportação de matérias-primas (celulose, ferro, alumínio e aço).

A partir de 1975, no setor energético, o governo aumentou em 115% os investimentos de exploração, produção e refino de petróleo e autorizou a Petrobras (1976) a firmar contratos de riscos com companhias petrolíferas estrangeiras para pesquisa e lavra de petróleo. No entanto, a participação de empresas estrangeiras na pesquisa de reservas brasileiras de petróleo não chegou a apresentar resultados que estimulassem a ampliação e mesmo a manutenção desses contratos. A Petrobrás passou, então, a ir em busca de sua auto-suficiência (FURTADO, 1982).

Dos programas para exploração de novas fontes alternativas de energia, destacou-se o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), implementado em 1976, usando a produção de álcool como combustível automotivo substituto da gasolina e como matéria-prima para a indústria química. O Programa Nacional do Carvão (Procarvão) foi reajustado e acionado no sentido da produção do carvão energético como principal substituto do óleo combustível. Ainda em 1975, foi aprovado o Programa Nuclear Brasileiro, muito mais ligado, no entanto, a metas políticas – lideradas pelo Brasil potência – do que propriamente econômicas.

Com relação à energia elétrica, o II PND previu um aumento de 59% da potência instalada. Com o potencial de geração de energia hidráulica no País, avaliada em 104.500 megawatts, e a extensão de áreas carentes, conclui-se que a previsão de 28 milhões de quilowatts, em 1979, deu margem para que essa expansão aumentasse nos anos seguintes, principalmente depois de assegurada a viabilidade técnica e econômica de transmissão de energia a longas distâncias.

O II PND previa investimentos anuais correspondentes a 38% do PNB. Como a capacidade de poupança nacional era de 28%, a diferença foi captada no exterior, mais intensamente, a partir de 1975, quando houve uma sensível queda da poupança externa.

Na política comercial, destacaram-se os subsídios à exportação de produtos industrializados (manufaturados e semimanufaturados), que passaram a liderar as exportações a partir de 1978. As exportações brasileiras compreenderam, em 1978, 50,2% dos produtos industrializados, incluindo café solúvel. Em 1979, essa participação aumentou para 56% e, no ano seguinte, para 56,5%.

Embora a receita de exportação duplicasse no período de 1973-78, não foi suficiente para manter ajustadas as contas correntes do balanço de pagamentos. As despesas com importações de petróleo aumentaram 490% em 1973-78, e o déficit da conta serviços subiu 250% no mesmo período. Somente o item juros respondeu por 50,8% do déficit da conta serviços em 1977, tendo esse percentual se elevado nos anos seguintes, em decorrência do aumento da dívida bruta. Apesar do agravamento dos indicadores de endividamento externo, que de 0,99

em 1973 atingiu 2,50 em 1978, bem como dos seguidos déficits orçamentários e das altas taxas de inflação interna, o governo não teve dificuldade para continuar captando recursos externos, agora no mercado de petrodólares – dólares dos países árabes exportadores de petróleo reciclados por bancos privados internacionais, para ajustar o balanço de pagamentos e manter um nível satisfatório de reservas internacionais.

O II PND alcançou a maior parte dos seus objetivos, tendo o processo de substituição possibilitado um maior desempenho do comércio exterior, principalmente no início dos anos 80, gerando superávits na balança comercial. O produto real cresceu à taxa média de 6,9% ao ano, no período de 1973-78, e a renda per capita elevou-se de 1.308 dólares em 1973 para 1.580 dólares em 1978.

O crescimento da economia brasileira, no período seguinte ao aumento de preço do petróleo bruto e derivados, no mercado mundial, foi quase uma exceção, já que a maioria dos países atravessa um período de reajuste, inclusive os mais capitalizados. A taxa de crescimento, puxada por um amplo conjunto de programas governamentais financiados através de empréstimos externos, foi de 8% ao ano em média no período – abaixo da verificada no ‘milagre econômico’ (1967-73), porém superior à média histórica nacional.

A liquidez do sistema financeiro internacional foi o fato que mais favoreceu a execução do II PND, onde o governo captou recursos necessários para complementar a poupança doméstica. As taxas de juros internacionais mantiveram-se inferiores à taxa de valorização dos preços dos produtos exportados pelo País no período, constituindo o maior estímulo à captação de recursos externos.

Internamente, o governo cobriu o déficit público com maior emissão de títulos públicos e de papel moeda. O país passou a conviver, então, com altas taxas de inflação. A maior rentabilidade dos títulos públicos federais pressionou para as taxas de juros internos, elevando os custos financeiros da produção e dos serviços, com efeitos depressivos sobre a economia, principalmente a partir de 1979.

O fato mais relevante, tendo em vista os objetivos do trabalho, encontra-se na manutenção das elevadas taxas de crescimento da economia, para a qual contribuiu de forma essencial um amplo conjunto de inversões públicas financiadas por uma elevação substancial da dívida externa brasileira.

Um dos principais resultados do II PND foi a substituição de importações de produtos intermediários e impulso à indústria doméstica de bens de capital.

4. PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

Este capítulo irá apresentar o que é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), anunciado pelo governo federal em janeiro de 2007, quais são suas metas, áreas a serem contempladas, impactos e investimentos previstos no período de 2007 a 2010. Também irá mostrar o cenário econômico brasileiro em que o programa foi concebido, os mais recentes balanços, o que ainda falta fazer, além de críticas e análises do mercado.

Os métodos a serem utilizados serão o observacional, comparativo e pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, Documentos e relatórios do governo federal serão fontes importantes a serem consultadas, além de matérias jornalísticas publicadas na mídia.

4.1 O PROGRAMA

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) prevê aplicar em quatro anos um total de investimentos em infra-estrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Este valor está dividido em R\$ 67,8 bilhões do orçamento do governo central e R\$ 436,1 bilhões provenientes das estatais federais e do setor privado.

O conjunto de investimentos está organizado em três eixos decisivos: i) infra-estrutura logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; ii) infra-estrutura energética, correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; iii) Infra-estrutura social e urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos.

Para a Infra-estrutura Logística, a previsão de investimentos de 2007 a 2010 é de R\$ 58,3 bilhões; para a Energética, R\$ 274,8 bilhões; e para a Social e Urbana, R\$ 170,8 bilhões, como mostra a tabela 3.

TABELA 3 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA 2007-2010 (EM R\$ BILHÕES)

Eixos	2007	2008-2010	Total
Logística	13,4	44,9	58,3
Energética	55,0	219,8	274,8
Social e Urbana	43,6	127,2	170,8
Total	112,0	391,9	503,9

Fonte: Ministério do Planejamento

Nota: Elaboração própria

Regionalmente, os investimentos devem ser assim divididos:

TABELA 4 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO REGIONAL EM INFRA-ESTRUTURA 2007-2010 (EM R\$ BILHÕES)

Região	Logística	Energética	Social e Urbana	Total
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Nacional*	28,4	101,7	50,4	180,5
Total	58,3	274,8	170,8	503,9

*Projetos de característica nacional, que não estão localizados em uma única região

Fonte: Ministério do Planejamento

Nota: Elaboração própria

Com o PAC, o governo federal tem dois objetivos básicos: i) superar os obstáculos que impedem o crescimento econômico; ii) melhorar o acesso da população a serviços básicos, relacionados à infra-estrutura e construção civil.

Conforme o governo federal, o PAC se dispõe a estimular, prioritariamente, a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar o crescimento nas áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com seus vizinhos e com o mundo.

4.1.1 Estratégias

Um programa da magnitude do PAC exigirá parcerias entre o setor público e o investidor privado, somadas a uma articulação constante entre os entes federativos (estados e municípios).

Em busca de resultados mais rápidos, o governo federal optou por recuperar a infra-estrutura existente, concluir projetos em andamento e buscar novos projetos com forte potencial para gerar desenvolvimento econômico e social - além de estimular, decididamente, a sinergia entre estes projetos.

Entre outras ações, o plano de investimentos está distribuído em construção, adequação, a duplicação e recuperação, em quatro anos, de 42 mil quilômetros de estradas, 2.518 quilômetros de ferrovias, ampliação e melhoria de 12 portos e 20 aeroportos. A seguir, tabelas com os investimentos previstos em cada área da infra-estrutura logística e a distribuição regional.

TABELA 5 – PREVISÃO TOTAL DE INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA LOGÍSTICA (EM R\$ MILHÕES)

Modal	2007	2008-2010	Total
RodoVias	8.086	25.352	33.437
FerroVias	1.666	6.197	7.863
Portos	684	1.979	2.663
Aeroportos	878	2.123	3.001
Hidrovias	280	455	735
Marinha mercante	1.779	8.802	10.581
Total	13.373	44.907	58.280

Fonte: Ministério do Planejamento

Nota: Elaboração própria

TABELA 6 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM TRANSPORTES 2007-2010 (EM R\$ BILHÕES)

Região	Total
Norte	6,2
Nordeste	7,3
Sudeste	6,1
Sul	3,9
Centro-Oeste	3,5
Projetos especiais*	28,4
Total	55,4

* Projetos especiais: conservação, manutenção, recuperação e concessão de rodovias, dragagem nos portos, financiamento da Marinha Mercante

Fonte: Ministério do Planejamento

Na área de infra-estrutura energética, o PAC prevê a geração de mais de 12.386 MW de energia elétrica, construção de 13.826 quilômetros de linhas de transmissão, instalação de quatro novas unidades de refinarias ou petroquímicas, construção de 4.526 quilômetros de gasodutos e instalação de 46 novas usinas de produção de biodiesel e de 77 usinas de etanol.

TABELA 7 – PREVISÃO TOTAL DE INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA ENERGÉTICA (EM R\$ BILHÕES)

Programas	2007	2008-2010	Total	Após 2010
Geração de energia elétrica	11,5	54	65,9	20,7
Transmissão de energia elétrica	4,3	8,2	12,5	3,4
Petróleo e gás natural	35,9	143,1	179,0	138,1
Combustíveis renováveis	3,3	14,1	17,4	27,0
Total	55,0	219,8	274,8	189,2

Fonte: Ministério do Planejamento

TABELA 8 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO REGIONAL EM INFRA-ESTRUTURA ENERGÉTICA 2007-2010 (EM R\$ BILHÕES)

Região	Total
Norte	32,7
Nordeste	29,3
Sudeste	80,8
Sul	18,7
Centro-Oeste	11,6
Projetos especiais	101,7
Total	274,8

Fonte: Ministério do Planejamento

Além disso, o programa pretende melhorar as condições de moradia para quatro milhões de famílias, com a promessa de levar água e esgoto a 22,5 milhões de domicílios, infra-estrutura hídrica para 23,8 milhões de pessoas, além de garantir a ampliação e a conclusão de metrô em quatro cidades, como mostra a tabela a seguir.

TABELA 9 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA SOCIAL E URBANA (EM R\$ BILHÕES)

Área	2007	2008-2010	Total
Luz para Todos	4,3	4,4	8,7
Saneamento	8,8	31,2	40,0
Habitação	27,5	78,8	106,3
Metrô	0,7	2,4	3,1
Recursos hídricos	2,3	10,4	12,7
Total	43,6	127,2	170,8

OGU Fiscal: R\$ 34 bilhões

Financiamento público (FGTS-FAT e BNDES): R\$ 65,5 bilhões

Fonte: Ministério do Planejamento,

TABELA 10 – PREVISÃO DE INVESTIMENTO REGIONAL EM INFRA-ESTRUTURA SOCIAL E URBANA 2007-2010 (EM R\$ BILHÕES)

Região	Total
Norte	11,9
Nordeste	43,7
Sudeste	41,8
Sul	14,3
Centro-Oeste	8,7
Nacional – SBPE*	50,4
Total	170,8

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

Fonte: Ministério do Planejamento

4.2 CENÁRIO ECONÔMICO

O PAC recolocou na agenda do País a temática do crescimento, que permaneceu praticamente ausente na maior parte das últimas décadas. Dados do IBGE indicam que taxa média de crescimento do PIB nos últimos 26 anos oscilou em torno de 2% ao ano. Por sua vez, taxa de investimento – que alcançou uma média anual de cerca de 23% do PIB entre 1974 e 1982, e de aproximadamente 25% no triênio 1987/89 – tem diminuído persistentemente, com pequenas e curtas oscilações, desde 1990, situando-se em torno a 19% do PIB (média do triênio 2003/2005). Esse patamar é claramente insuficiente para sustentar taxas de crescimento anual de 5% a 6%, que é o ritmo de crescimento indicado por alguns estudos que permitiria absorver os novos contingentes que ingressam ao mercado de trabalho e reduzir progressivamente a taxa de desemprego da economia.

As metas propostas pelo PAC envolvem uma expansão significativa da taxa de investimentos. A maior parte desse esforço recairá sobre o setor produtivo privado. Esse dispõe, hoje, de condições favoráveis, construídas ao longo dos últimos anos, com o controle do processo inflacionário, o saneamento da situação financeira das empresas endividadas no exterior, o aumento extraordinário dos lucros em 2005, a política de desoneração tributária seletiva implementada pelo Governo e a redução dos custos de financiamento propiciada pela diminuição sustentada da Taxa de Juros à Longo Prazo - TJLP, em torno a 6,85% anuais (era 11% em dezembro de 2002). Abaixo, o cenário econômico previsto com o PAC.

TABELA 11 – PREVISÃO DO CENÁRIO ECONÔMICO COM O PAC

	2007	2008	2009	2010
Taxa Selic nominal	12,2%	11,4%	10,5%	10,1%
Taxa de inflação	4,1%	4,5%	4,5%	4,5%
Taxa de crescimento real do PIB	4,5%	5%	5%	5%
Resultado primário em % do PIB	4,25%	4,25%	4,25%	4,25%
PPI em % do PIB	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%
Resultado nominal em % do PIB	-1,9%	-1,2%	-0,6%	-0,2%
Dívida líquida do setor público em % do PIB	48,3%	45,8%	42,9%	39,7%

Fonte: Ministério do Planejamento

Nota: Elaboração própria

4.3O GARGALO DA INFRA-ESTRUTURA BRASILEIRA

O anúncio de investimentos na infra-estrutura brasileira foi feito com alguns anos de atraso, num momento em que o País já amargava prejuízos. Matéria especial de 15 páginas publicada na Revista Veja, em agosto de 2007, dá a dimensão do caos que se tornou o sistema rodoviário, ferroviário, hidroviário, aéreo e energético.

“A infra-estrutura brasileira está há muito tempo sem investimento. Ao passo que a China vem fortalecendo esse setor há trinta anos”, diz Gene Huang, economista-chefe da americana FedEx Corporation, uma das maiores empresas de logística do planeta. (Revista Veja, ed. 2020, 2007). O resultado do baixo investimento são estradas cheias de buracos, que encarecem o transporte; malha ferroviária sucateada, portos ineficientes. A soja, um dos principais produtos de

exportação do Brasil – cerca de 30 milhões de toneladas ao ano são vendidas ao exterior – é um exemplo do custo da ineficiência. Segundo levantamento do setor, o custo de produção da soja no Brasil é de 187 dólares por tonelada, enquanto nos Estados Unidos é de 238 dólares, ou seja, produzir soja no Brasil é 51 dólares mais barato. A questão é que o custo de transporte brasileiro é bem maior – 97 dólares por tonelada contra 26 dólares nos Estados Unidos – além das despesas portuárias, que são de 7 dólares no Brasil contra 3 dólares (por tonelada) nos Estados Unidos. No final das contas, sai 24 dólares mais barato produzir soja nos Estados Unidos do que no Brasil.

No setor aéreo, outro problema. Segundo dados da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), a estabilidade econômica fez elevar em 23,5 milhões o número de viajantes em uma década – eram 13 milhões de passageiros em 1997; em 2006, foram 36,5 milhões, ou seja, salto de 180%. A frota de aviação comercial, porém, não acompanhou este aumento. Eram 362 aviões comerciais em 97 e 432 em 2006, ou seja, crescimento de apenas 19%. O resultado foi o aumento da duração média dos vôos brasileiros. Além disso, nos últimos quatro anos, a Infraero investiu R\$ 3 bilhões para reformar aspectos periféricos – como terminais de passageiros de 12 aeroportos brasileiros – e não priorizou itens básicos e estruturais como pátios e pistas. O resultado foi a crise aérea, iniciada em 2006, e com alguns repiques desde então.

Nas estradas, a precariedade eleva o custo do transporte. No Brasil, os amortecedores de caminhão duram, em média, de 80 mil a 150 mil quilômetros, enquanto nos países desenvolvidos, entre 150 mil e 200 mil quilômetros. Quanto aos pneus, a situação é parecida: no Brasil, duram cerca de 250 mil quilômetros – bem abaixo dos 500 mil quilômetros nos Estados Unidos e dos 450 mil quilômetros na Alemanha. Com estradas esburacadas, a velocidade média dos caminhões também é menor: 50 quilômetros por hora no Brasil contra 85 quilômetros por hora nos Estados Unidos e na Europa.

A somatória de todos esses problemas resulta num PIB menor. “Não fosse o custo de sua infra-estrutura caótica, o Brasil seria 250 bilhões de reais

mais rico. É como se a economia do país perdesse a cada ano uma riqueza equivalente ao PIB do Chile.” (Revista Veja, ed. 2020, 2007).

4.4 BALANÇOS DO GOVERNO

A cada quatro meses, o governo federal faz um balanço do PAC e aponta o andamento das ações. Na primeira avaliação oficial, divulgada em maio do ano passado, o governo avaliou como satisfatório o andamento de 91,6% das ações acompanhadas pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC). O monitoramento abrangeu 1.646 ações, sendo 734 estudos e projetos e 912 obras. Segundo o Comitê Gestor, das obras avaliadas, 52,5% foram consideradas em situação adequada de andamento, enquanto 39,1% mereciam atenção e 8,4% estavam em situação preocupante. Considerando o valor dos empreendimentos, 90,9% estavam com andamento satisfatório, sendo que 61,3% tinham situação adequada, 29,6% mereceriam mais atenção e 9,1% dos investimentos apareceram em situação preocupante.

O Comitê considerou preocupantes as obras com atraso significativo ou risco elevado na sua execução. As obras que merecem atenção foram assim classificadas porque estão com pequeno atraso ou possuem riscos potenciais em sua finalização. À época (início de maio), o ministro da Fazenda, Guido Mantega, declarou à imprensa: “Os objetivos que foram estabelecidos, de modo geral foram conseguidos. É o primeiro programa de desenvolvimento que implantamos no Brasil depois de 20, 25 anos de planos contra crises.” (Agência Globo)

4.4.1 Primeiro aniversário do PAC

No balanço do primeiro aniversário do PAC, o governo informou que gastou R\$ 4,5 bilhões em obras do programa, o que representou 27% dos R\$ 16,5 bilhões destinados ao projeto no Orçamento Geral da União (OGU), e comprometeu 97% dos recursos.

A parte mais avançada é a da área social e urbana. Segundo o balanço do governo federal, 89% das 212 ações monitoradas pelo Comitê Gestor do Programa estão com ritmo de execução adequado, 7% requerem atenção e 4% se encontram em situação “preocupante”. “O programa reúne uma série de projetos urbanos que já estavam engatilhados na primeira gestão do Lula. Não são ações que nasceram com o PAC, mas o programa surgiu para dar uma nova força aos projetos, até então dormentes”, afirma a professor da área de Planejamento Urbano da USP (Universidade de São Paulo), Ermínia Maricato (“PAC frustra pela lentidão de obras”, extraído de Folha Online, 24/01/08).

Na área de transportes, das 620 ações monitoradas em 2007, 87% estavam em ritmo adequado, contra 12% que exigiam atenção e 1% em estado preocupante. Um dos destaques foi a concessão de sete trechos de rodovias federais, no leilão realizado em outubro de 2007. Outro resultado importante conquistado no último ano, segundo o governo, foi a conclusão do trecho de 147 quilômetros da ferrovia Norte-Sul, entre Aguiarnópolis e Araguaína, no Tocantins.

Mas, segundo a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), ainda não há reflexos significativos no setor de transporte no país. No final de 2007, a entidade realizou uma pesquisa em 87,5 mil quilômetros de rodovias. Os resultados apontam que 73,9% do percurso analisado tinham algum tipo de deficiência, com 22,1% (19.397 quilômetros) em estados classificados como ruins e 11% (9.592 quilômetros) péssimo.

Já a infra-estrutura energética, segundo o próprio governo, foi o setor que menos avançou no ano passado. Das 602 ações monitoradas, 83% foram consideradas em ritmo adequado, 12% em estado de atenção e 5% avaliadas como preocupantes. Em 2007, foram realizado quatro leilões de energia nova, com destaque para a Usina Hidrelétrica Santo Antônio, no rio Madeira. Outras 14 hidrelétricas e 17 térmicas tiveram as obras iniciadas e duas Usinas Termelétricas – Quirinópolis e Interlagos – concluídas.

4.5 ALGUMAS CRÍTICAS AO PAC

Apesar do tom otimista do governo federal, especialistas afirmam que o programa não teve uma participação significativa no desenvolvimento da economia brasileira, em 2007. Alguns, inclusive, arriscam que essa participação foi mínima, se não, igual a zero. “A situação econômica melhorou por força do consumo e por força do investimento privado. E não graças ao PAC”, assegura o professor do Departamento de Economia da UnB (Universidade de Brasília), Jorge Nogueira. (FOLHA ONLINE, 2008)

O professor de pós-graduação de Economia da UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Fernando Ferrari Filho, partilha da mesma idéia de Nogueira. “Os indicadores são altamente auspiciosos, não existe a menor dúvida. O ano de 2007 deve ter sido, certamente, o melhor da economia brasileira pós-real. Mas atribuir esse crédito ao PAC é muito prematuro”, aponta. “O programa está apenas dando os seus primeiros passos. Nasa de concreto ainda foi concluído. Além do mais, investimentos em infra-estrutura tem um processo de maturação mais moroso”, acrescenta. Isso não significa, no entanto, que o PAC seja apenas uma promessa ambiciosa. Para Nogueira, o ano de 2007 foi reservado para organizar todos os projetos do programa, botar a ordem na casa e vencer alguns obstáculos que impediam o seu progresso. “O que foi feito foi um ordenamento institucional e de despesa, algo positivo”, explica. (FOLHA ONLINE, 2008)

Para o coordenador do Laboratório de Hidrogênio da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas), Ennio Peres da Silva, os projetos do PAC não representam nenhuma novidade também para o setor energético. “Grande parte deles já havia sido desenvolvidos antes mesmo de inventarem a terminologia PAC. O que o governo fez foi agrupar todos os projetos dessa área dentro de um plano e faz investimentos de forma sistemática para gerar crescimento econômico”, explica. Se isso vai proporcionar aceleramentos nos investimentos e no andamento das obras é difícil dizer. Mas até o momento não vejo isso”, completa ele. Para o coordenador da Unicamp, esperar pelos frutos do PAC pode

não ser uma boa idéia. “Os resultados dos projetos em desenvolvimento serão colhidos em longo prazo, até porque uma hidrelétrica demora de 10 a 15 anos para ser construída”, afirma ele. (FOLHA ONLINE, 2008)

4.5.1 Governo não fez a lição

O problema, segundo especialistas, é que o próprio governo não fez toda a lição de casa. Em 2007, conforme dados do Ministério do Planejamento, dos R\$ 16,5 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU) reservados para o PAC, R\$ 16 bilhões (97% dos recursos) foram comprometidos com as ações do programa até 31 de dezembro de 2007. Porém, apenas R\$ 4,5 bilhões foram realmente desembolsados. O problema é que muitos investimentos ficaram presos na burocracia, principalmente por questão ambiental. Caso das duas hidrelétricas do Rio Madeira (Jirau e Santo Antônio); houve dificuldades para aprovação no licenciamento ambiental pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (Ibama), o que provocou demora nos leilões para a construção das duas usinas. Com os atrasos, a previsão é que a geração de energia só comece entre 2012 e 2014.

Mudanças na conjuntura econômica interna e/ou externa também podem atrasar a implantação do PAC. O programa prevê, no setor de biocombustíveis, a construção de dutos para transporte de álcool até portos de exportação: um duto ligando Goiânia (GO) ao porto de Paranaguá (PR), com 1.412 quilômetros, e outro que ligará a cidade de Senador Canedo (GO) ao porto de São Sebastião (SP), com 1.171 quilômetros. As duas obras, já iniciadas, não têm mais data para conclusão e são consideradas “preocupantes”. A Petrobras, executora da obra, avalia inclusive que a viabilidade econômica da obra não está garantida, pois a lucratividade do setor diminuiu queda do preço e das exportações do álcool combustível) e o volume exportado também.

Para PAREJO (2008), há várias críticas severas ao PAC, entre elas:

1. “O PAC deveria fazer parte de um plano de crescimento a longo prazo, relacionado à política industrial, agrícola, de

- desenvolvimento social, etc.; isto é, ele deveria estar inserido em um contexto de planejamento amplo e não ser apenas um conjunto de obras a serem realizadas de forma emergencial;
2. Uma boa parte dos projetos reforça o setor de exportação de produtos primários (basicamente, matérias-primas), o que agravará a dependência externa e provocará uma especialização no setor de exportações. Isso prejudicaria o setor de bens de maior valor agregado;
 3. Os valores definidos no PAC são bem menores que as necessidades reais do País. No caso do setor de transportes, os investimentos deveriam ser o dobro do proposto;
 4. Os investimentos do PAC, em alguns casos, transformaram-se em instrumento de propaganda política do governo e moeda de troca para apoio político de parlamentares;
 5. O BNDES tem privilegiado, nos seus empréstimos, os setores de infra-estrutura e indústria de base (setor da indústria que trabalha com matéria-prima bruta) relacionados à exportação (siderurgia, papel e celulose, etc) e ao PAC, o que aumentará a vulnerabilidade em setores de ponta (telecomunicações, energia nuclear, aviação, etc.);
 6. Dos valores previstos para o primeiro ano do PAC, menos de 30% foram realmente utilizados;
 7. O PAC, sozinho, não é capaz de promover o crescimento econômico adequado. Um conjunto de medidas macroeconômicas deveria estar associado ao programa, como a redução dos juros e da carga tributária.”

5. A TEORIA ECONÔMICA E O PAC

Neste capítulo será apresentada a relação existente entre a teoria do desenvolvimento abordada por Albert Hirschman em “Estratégia do Desenvolvimento Econômico” e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo governo federal em janeiro de 2007. O objetivo é identificar traços comuns entre a teoria e a prática, na tentativa de avaliar se o programa de crescimento em vigor deve, de fato, alcançar as metas propostas.

5.1 A BASE TEÓRICA DE ALBERT HIRSCHMAN

Para HIRSCHMAN (1961), o desenvolvimento não surge simultaneamente e nas mesmas proporções no conjunto da economia. Para ele, os desequilíbrios são poderosas engrenagens do desenvolvimento, resultado final de uma série de desequilíbrios ou de avanços desiguais dos diferentes setores da economia – está aí a base da Estratégia do Crescimento Desequilibrado.

Alguns traços comuns podem ser encontrados entre a base teórica de Hirschman e o PAC, entre eles, o fato de se tratar de um plano de crescimento.

“Uma das principais funções dos planos quinquenais, dos de seis ou de dez anos, é precisamente criar uma perspectiva de crescimento através da apresentação simultânea de dados para vários anos sucessivos, em vez do conceito de um global fixo, que é indispensavelmente encaminhado, cada qual a seu tempo, à elaboração do orçamento anual.” (1961, p. 39)

A dificuldade, porém, está em priorizar áreas, uma vez que está em jogo não apenas a questão social, o bem-estar da população, mas a questão política. HIRSCHMAN (1961) afirmou que muitos governos, nos países subdesenvolvidos, relutam em criar prioridades e mantê-las de forma consistente.

“Quando os países começam a realizar audaciosos planos de rodovias e de usinas elétricas, muitas vezes tendem a dispersar os fundos disponíveis entre o maior número de cidades e estradas. Essa tendência apresenta, sem dúvida, causas políticas e pode também encontrar explicação no fato de que os projetos menores são mais fáceis de engendrar que os mais amplos. (p. 32)

É dentro desse cenário traçado por Hirschman que se enquadra o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). O investimento total, previsto em R\$ 504 bilhões, será dividido entre várias obras espalhadas pelas cinco regiões brasileiras. Algumas receberão um montante maior; outras, menor. De qualquer forma, a proposta do governo federal é aliviar o gargalo da infra-estrutura, com o objetivo de alavancar a economia.

Durante mais de duas décadas, equipes econômicas que estavam frente ao governo tinham como objetivo maior o combate à inflação. Um programa de desenvolvimento econômico nos moldes de experiências anteriores, como o Plano de Metas ou o Paeg, esteve praticamente fora das prioridades governamentais. O resultado foi um crescimento pequeno ao longo das décadas de 80 e 90. Como destacou HIRSCHMAN (1961):

“O nosso diagnóstico é simplesmente de que os países deixam de tirar vantagem do seu potencial de desenvolvimento porque, por motivos amplamente relacionados com a imagem da transformação, acham difícil tomar decisões necessárias ao desenvolvimento, na quantidade requerida e com a devida urgência.”(p. 48)

5.1.1 Investimento

Outro aspecto que guarda relação entre a teoria de Hirschman e o PAC é o investimento. HIRSCHMAN (1961) destaca que os investimentos de uma fase são freqüentemente as principais forças motrizes que se encontram por trás de alguns investimentos adicionais por períodos subseqüentes. Daí a importância de dar o primeiro passo, de criar condições para que outros investimentos possam ocorrer. A este fenômeno, HIRSCHMAN (1961) nomeou investimento multiplicador e induzido.

O que o governo federal pretende com o PAC é justamente dar o primeiro passo, criar condições para que a iniciativa privada faça vultosos investimentos na infra-estrutura. Tanto que, dos R\$ 503,9 bilhões previstos no PAC, apenas R\$ 67,8 bilhões deverão vir do orçamento do governo central. A maior parte dos

recursos (R\$ 436,1 bilhões) deverá vir das estatais federais e do setor privado. O problema, porém, está em conquistar a confiança da iniciativa privada, afinal, será um grande volume financeiro a ser aplicado. Uma das grandes reclamações dos empresários é a falta de clareza nas regras do jogo.

5.1.2 Preferências e estratégias de investimento

Mas diante de tantas áreas carentes, principalmente em países subdesenvolvidos como é o caso do Brasil, onde investir? Em quais segmentos o efeito multiplicador renderá mais frutos? HIRSCHMAN defende o investimento no chamado 'Capital Fixo Social (CFS)' - representado por serviços básicos, desde educação, saúde pública, até transportes, comunicações, fornecimento de água e energia elétrica – em detrimento das Atividades Diretamente Produtivas (ADPs), representadas por atividades industriais específicas.

“Não resta absolutamente qualquer dúvida de que o investimento CFS é essencial ao desenvolvimento econômico. A considerável percentagem de investimento total representada pelo investimento de CFS, em todos os países, atesta este fato.” (p. 135)

Para HIRSCHMAN, a instalação de uma indústria pode atrair outras satélites, mas não necessariamente. Por outro lado, a construção de uma rodovia atrairá investimentos privados na seqüência. É nesse contexto que se insere o PAC, priorizando áreas como transportes, energia, na expectativa de que a iniciativa privada também dê a contrapartida financeira. Já em países desenvolvidos, a idéia é que essa infra-estrutura já esteja instalada, então investe-se em indústrias-chaves.

Além da questão econômica, há ainda a questão política que pesa na hora de priorizar investimentos em infra-estrutura e não em determinados setores industriais.

“Só um governo excepcionalmente empreendedor e ousado, para se arriscar a se dedicar a atividades industriais recentes, em vez de continuar com os projetos de portos e estradas! Estradas nunca falham e, como geralmente não são conservadas, podem ser construídas e reconstruídas, tornando-se, assim, um excelente esquadro para os

fundos monetários governamentais, não incorrendo em riscos e despendendo, via-de-regra, o mínimo de esforço mental. Os governos, desse modo, tendem a partilhar com a teoria do desenvolvimento equilibrado a aversão a empreendimentos que trariam produtos novos ou mais baratos para a economia; esta ojeriza pode leva-los até a despesas altamente inflacionárias ou a obras públicas improdutivas.” (p. 249)

6. CONCLUSÃO

Após o período entre as décadas de 50 e 70, quando programas como o Plano de Metas, o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg), o I e o II Programa Nacional de Desenvolvimento (PND) estiveram em vigor, o crescimento e o desenvolvimento econômico brasileiro ficaram praticamente fora da pauta de prioridades do governo federal. Foram quase vinte anos em que a principal meta era controlar a inflação.

Com o Plano Real, em 1994, a economia brasileira começou a ganhar certa estabilidade. Não foi a solução de todos os problemas, de forma alguma. Porém, com uma moeda mais estável, era possível atacar outras frentes. Com sua política neoliberal, o governo de Fernando Henrique Cardoso privatizou algumas áreas, como a telefonia e as rodovias – processo este iniciado no início da década de 90, durante o Governo Collor, quando a União deixou de investir em setores antes considerados estratégicos para o desenvolvimento do País e inicia o processo de privatização de estatais. Era o reconhecimento de que, sozinho, o governo não teria condições de investir em setores estratégicos para o desenvolvimento do País.

Com o PAC, o governo retoma o papel do Estado no planejamento estratégico e na definição das prioridades, e cria uma agenda de crescimento para os próximos anos. A meta do programa é garantir as condições para a expansão da economia brasileira na casa de 5% entre 2008 e 2010.

O que o governo Lula fez foi reunir uma série de iniciativas já previstas - e que, portanto, saíam do papel mesmo sem a criação do programa - , agregar outros investimentos, na tentativa de dar uma nova arrancada na economia brasileira. A burocracia e leis ambientais rigorosas emperram algumas obras, principalmente as hidrelétricas. Além disso, muitos itens previstos no PAC ficaram pelo meio do caminho, sem a aprovação do Congresso Nacional.

Que o PAC foi lançado com a melhor das intenções, não restam dúvidas. A questão é que existe uma enorme carência de infra-estrutura no País, e os

recursos previstos no PAC não são suficientes para recuperar décadas de atrasos e resolver todos os gargalos mais urgentes. No setor de transportes, por exemplo, o programa do governo prevê investimentos de R\$ 58 bilhões em quatro anos. Em setembro do ano passado, a Confederação Nacional do Transporte (CNT) divulgou seu Plano de Logística para o Brasil, um conjunto de projetos no valor de R\$ 224 bilhões - quase quatro vezes mais que o previsto pelo PAC.

No setor de energia, dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostram que, nas duas últimas décadas, o consumo de energia cresceu a taxas superiores à da expansão da economia. Enquanto o PIB brasileiro aumentou, em média, 1,9% ao ano entre 1980 e 2003, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a demanda energética cresceu 2,5% ao ano. Se a economia continuar seguindo esse comportamento, para o Brasil crescer 5% ao ano, como pretende o PAC, sua capacidade de geração de energia teria de crescer anualmente 6.353 megawatts, o que levaria a um crescimento da oferta de 6,5% ao ano. Os investimentos do PAC, no entanto, prevêem acréscimo anual de 3.096 megawatts, ou 3,1% ao ano. Mas já é uma tentativa positiva.

Caso as metas do programa sejam de fato atingidas, o País ganhará maior eficiência no transporte de cargas, no escoamento de produtos. Na questão energética, as indústrias poderão ampliar os investimentos no aumento da capacidade de produção, sem temer o risco do 'apagão'. No lado social, que inclui o saneamento, alcançar as metas significa oferecer dignidade e condições de sobrevivência à população mais carente. Além disso, o Brasil poderá se tornar mais competitivo no mercado internacional.

Os indicadores econômicos de quando o programa foi lançado mostram que o momento era oportuno para o crescimento. Contudo, por melhores que fossem os indicadores econômicos, o País está inserido num contexto mundial. E não há como falar em crescimento num momento em que a crise norte-americana se alastra mundo afora, levando incertezas ao mercado e ameaçando o cenário otimista previsto para o Brasil entre 2007 e 2010. Não cabe aqui analisar a

extensão da crise nem os motivos, mas não há como ignorar tal fato, visto que o mercado já está revendo alguns indicadores como o PIB e a taxa de juros.

Enfim, o PAC é um bom programa se for encarado como o primeiro passo para o governo começar a eliminar as graves deficiências da infra-estrutura. O primeiro passo, apenas.

7. REFERÊNCIAS

BARRO, R. J. e X. Sala-I-Martin, **Economic Growth**, McGraw-Hill, New York, 1995.

BELUZZO, L. G. M e COUTINHO, R. (org) **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. Campinas: Unicamp FF, 1998. Artigo de José Serra, Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra.

BÉRNI, D. de A., **Técnicas de Pesquisa em Economia: transformando a curiosidade em conhecimento**, São Paulo: Saraiva, 2002.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 4ª ed., 2007

DÍAZ, A. F., GÁMIR, J.A.P. E SAÍZ, L.R., **Política Econômica**. Madrid: McGraw Hill, 3ª ed, 2002.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**, São Paulo: Editora Nacional, 7ª ed, 1979.

FURTADO, C. **O Brasil pós-milagre**. São Paulo: Paz e Terra, 1981.

HIRSCHMAN, ALBERT **O Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Tradução de *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press, 1961, New Heaven, USA.

LAGO, L.A Corrêa do, **Uma revisão do período do “milagre”: política econômica e crescimento, 1967-1973**, Departamento de Economia, PUC/RJ, mimeo, 1989.

MANTEGA, G. **Modelos de Crescimento e a Teoria do Desenvolvimento Econômico**, Relatório de Pesquisa nº 3 do Núcleo de Pesquisas e Publicações da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

NURKSE, R. **Problemas de Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos**, BRE dezembro, Rio de Janeiro, 1951.

ORENSTEIN L. e SOCHACZEWSKI, **Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961** In ABREU, M. P. (org) in *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990

PAREJO, L. C, acessado em www.educacao.uol.com.br/geografia/programa-aceleracao-crescimento, em 20/06/08.

RESENDE, A. L. **Estabilização e reforma: 1964-1967** In ABREU, M. P. (org) *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990

REVISTA VEJA. **Infra-estrutura: É preciso vencer essa guerra** Edição 2020 – ano 40 – nº 31 – 8 de agosto de 2007

RIANI, F. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. São Paulo: Atlas, 4ª ed., 2002.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N., **Problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul Oriental**, in Agarwala, A N e Singh, E.S (1969)

ROSSETI, J.P. **Política e programação econômicas**. São Paulo: Atlas, 6ª ed., 1987.

SERRA, J. e outros. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. Ensaio sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, 1982

SCHUMPETER, J. **Teoria do Desenvolvimento Econômico** (1911), Coleção Economistas, Abril Cultural, São Paulo, 1982.

www.portalexame.com.br/static/aberto/infra-estrutura/edicoes_2007/m0143164.html, acessado em setembro de 2008.

www.planejamento.gov.br - acessado em março, maio e agosto de 2008.

www.brasil.gov.br/pac - acessado em maio de 2008.

www.contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhe_noticias, acessado em setembro de 2008

www.oglobo.globo.com - acessado em abril de 2008.

www.ibge.gov.br - acessado em maio de 2008.

[www.educacao.uol.com.br/geografia/Pac frustra pela lentidão das obras](http://www.educacao.uol.com.br/geografia/Pac_frustra_pela_lentidão_das_obras) - acessado em junho de 2008.

ANEXOS



DECRETO Nº 6.025, DE 22 DE JANEIRO DE 2007

Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, incisos VI, alínea "a", da Constituição,

D E C R E T A :

Art. 1º Fica instituído o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infra-estrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal.

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto neste Decreto, as medidas integrantes do PAC serão discriminadas pelo Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento - CGPAC.

Art. 2º O PAC será acompanhado e supervisionado pelo CGPAC, com o objetivo de coordenar as ações necessárias à sua implementação e execução.

Art. 3º O CGPAC será integrado pelos titulares dos seguintes órgãos:

- I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;
- II - Ministério da Fazenda; e
- III - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Art. 4º Fica instituído o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC, vinculado ao CGPAC, com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC, integrado pelos seguintes órgãos:

- I - Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República;
- II - Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- III - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- IV - Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; e
- V - Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

§ 1º Os membros do GEPAC serão designados pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República, mediante indicação dos respectivos titulares do CGPAC.

§ 2º Cabe à Subchefia de Articulação e Monitoramento exercer as atividades de Secretaria-Executiva do GEPAC.

§ 3º A Secretaria-Executiva do GEPAC poderá convidar para participar de suas reuniões representantes de outros órgãos ou entidades do Poder Público, cujas atribuições guardem relação com a execução de seus trabalhos.

§ 4º As funções dos membros do CGPAC e do GEPAC não serão remuneradas, sendo seu exercício considerado de relevante interesse público.

Art. 5º O CGPAC e o GEPAC contarão, para seu funcionamento, com o apoio institucional e técnico-administrativo da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de janeiro de 2007; 186ª da Independência e 119ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Paulo Bernardo Silva

Dilma Rousseff

Presidência da República

DESPACHOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

MENSAGEM

Nº 29, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto da Medida Provisória nº 346, de 22 de janeiro de 2007.

Nº 30, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto da Medida Provisória nº 347, de 22 de janeiro de 2007.

Nº 31, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto da Medida Provisória nº 348, de 22 de janeiro de 2007.

Nº 32, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto da Medida Provisória nº 349, de 22 de janeiro de 2007.

Nº 33, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto da Medida Provisória nº 350, de 22 de janeiro de 2007.

Nº 34, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto da Medida Provisória nº 351, de 22 de janeiro de 2007.

Nº 35, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto da Medida Provisória nº 352, de 22 de janeiro de 2007.

Nº 36, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto da Medida Provisória nº 353, de 22 de janeiro de 2007.

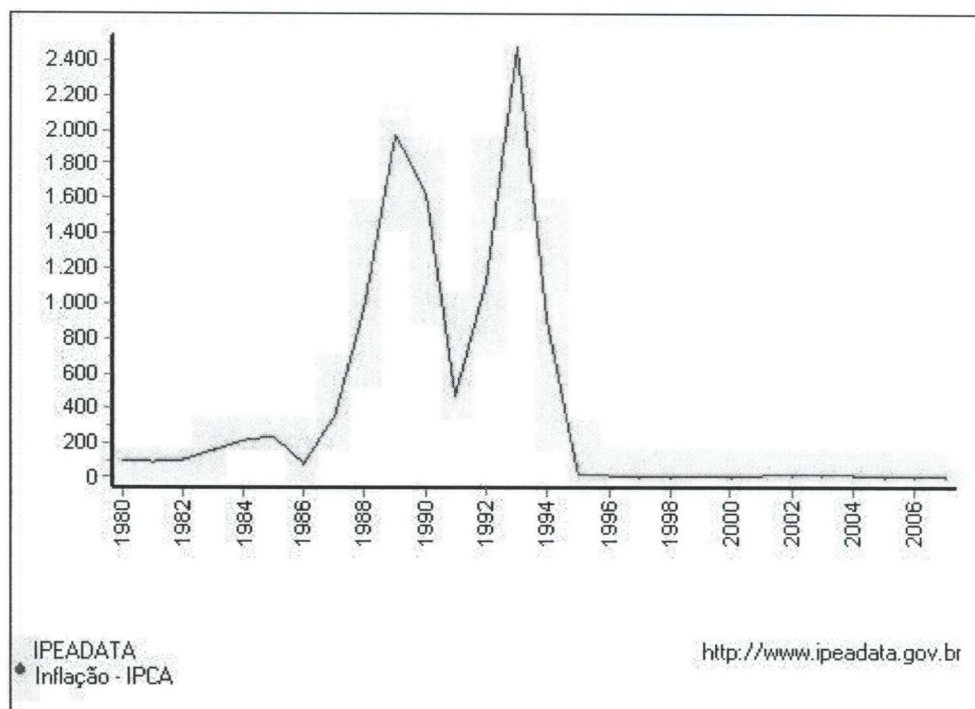
Nº 37, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do projeto de lei complementar que "Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da Constituição".

Nº 38, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do projeto de lei complementar que "Acréscita dispositivo à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000".

Nº 39, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do projeto de lei que "Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências".

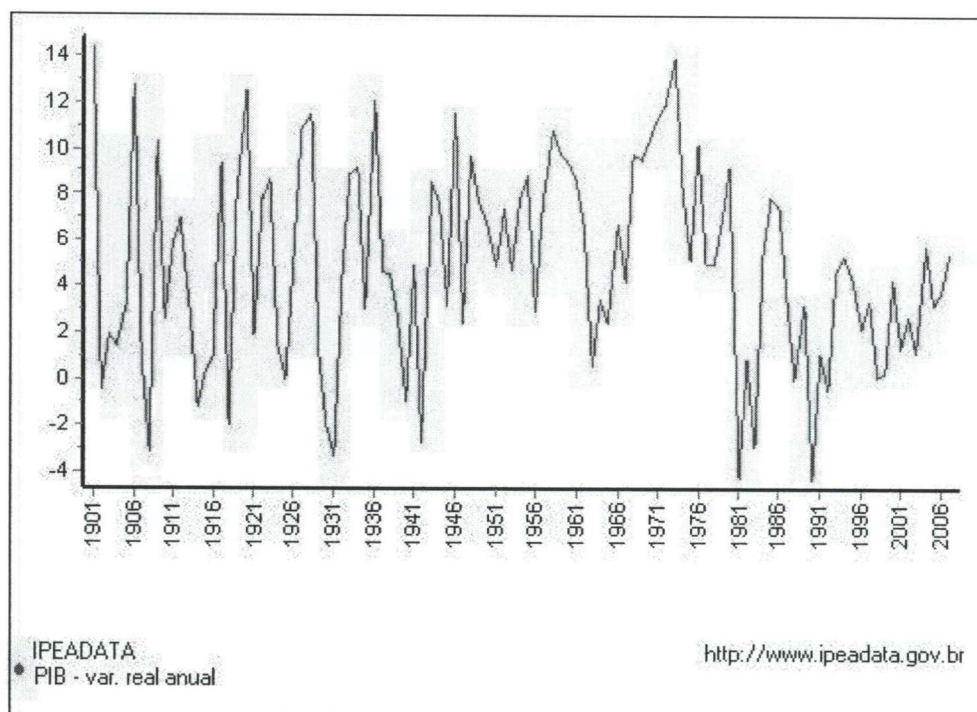
Nº 40, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do projeto de lei que "Dispõe sobre o valor do salário mínimo a partir de 2007 e estabelece diretrizes para a sua política de valorização de 2008 a 2023".

Nº 41, de 22 de janeiro de 2007. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do projeto de lei que "Altera os arts. 2º e 3º da Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007".

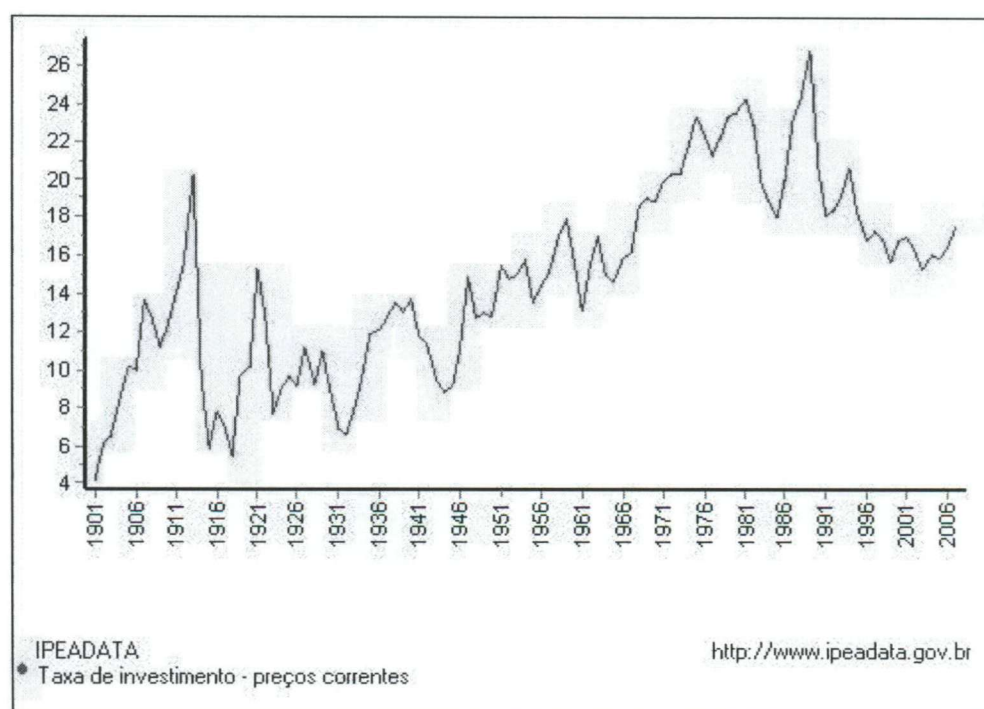
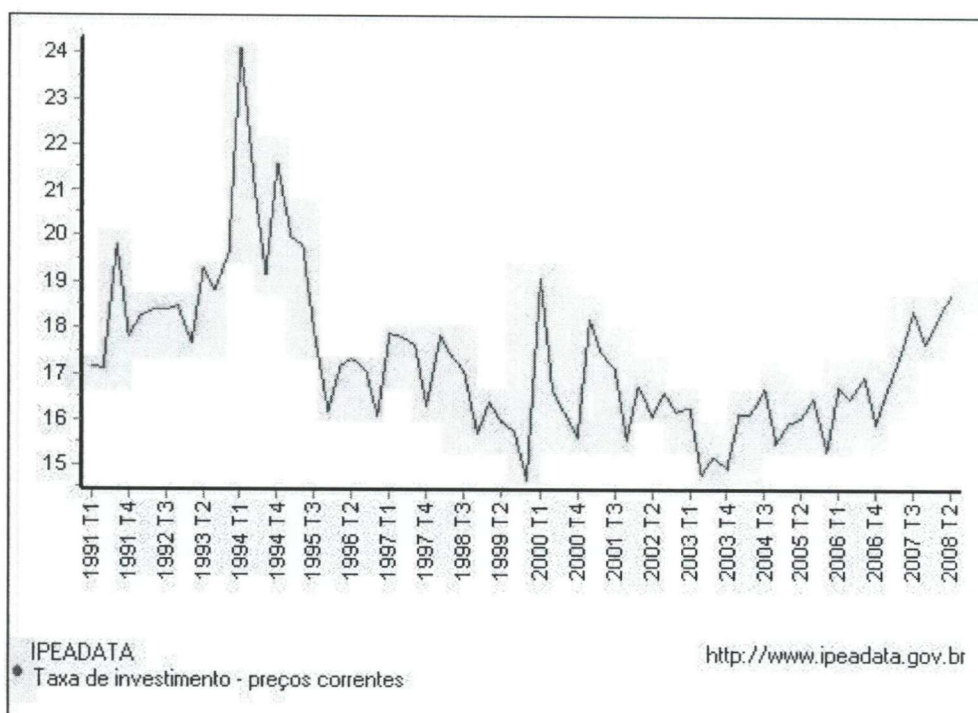
Varição da inflação acumulada no ano (%) – período: 1980 a 2007

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Nota: Extraído de www.ipeadata.gov.br

Varição real anual do PIB (%) – período: 1901 a 2007

Taxa de investimento a preços correntes (% PIB) –



Taxa de juros: Overnight / Selic – 1974-2008

