

DIOGO VERA DE CARVALHO

OS EFEITOS MACROECONÔMICOS DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Daniel Negreiros Conceição

RIO DE JANEIRO

2020

CIP - Catalogação na Publicação

C331e Carvalho, Diogo
Os efeito macroeconômicos de investimentos em
infraestrutura / Diogo Carvalho. -- Rio de Janeiro,
2020.
100 f.

Orientador: Daniel Negreiros Conceição.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade
Naciona de Direito, Instituto de Economia,
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e
Regional, Bacharel em Gestão Pública
Desenvolvimento Econômico e Social, 2020.

1. Projetos de desenvolvimento econômico. 2.
Projetos de investimento. 3. Infraestrutura
(Economia) . 4. Investimentos públicos. I.
Negreiros Conceição, Daniel, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

DIOGO VERA DE CARVALHO

OS EFEITOS MACROECONÔMICOS DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Aprovado em: 7 de outubro de 2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Daniel Negreiros Conceição
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dra. Deborah Werner
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Dedico este trabalho a todos que me ajudaram a chegar até aqui. Aos meus familiares, amigos e professores. Em especial à memória de meu tio-avô, Fernando Leyton Soto, que dedicou sua vida à educação, sendo inclusive professor titular na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e que faleceu recentemente devido ao Covid-19.

AGRADECIMENTOS

A jornada para a obtenção do grau de bacharel nunca é fácil e, portanto, chegar até aqui é um grande mérito. Mérito esse que não é apenas meu, pois seria hipocrisia dizer que tudo que passei, passei sozinho; que todas as vezes que falhei, não tive apoio e sobretudo que todas as vezes que prosperei, o fiz por conta própria. A verdade é que felizmente posso dizer que nunca estive sozinho.

Ao longo de todo o caminho universitário, seja no curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro, seja no de Administração de Empresas na *University of Mount Olive* tive ao meu lado pessoas queridas e que tenho certeza de que levarei para o resto da vida. Nestas estão inclusos familiares, amigos e professores.

Sei que muitas pessoas fizeram parte da minha vida ao longo dos últimos 7 anos de academia e por isso peço perdão caso alguém que deveria ser aqui citado, não o seja. Também aproveito o espaço para afirmar a importância da educação pública, gratuita e de qualidade.

Gostaria de agradecer:

A todos que tornaram e tornam até hoje, o GPDES possível. Os professores, técnicos-administrativos e aos terceirizados que apesar de todas as dificuldades estão todos os dias de maneira incansável trabalhando para viabilizar a melhor experiência possível para o corpo discente.

Aos professores do programa do GPDES, os quais muitos marcaram minha vida de forma positiva, em especial às professoras Rosângela Luft, Lívia Paiva, Deborah Werner, Viviane Bastos, Soraya Simões, Renata Bastos e Fernanda Sauerbronn. Aos professores Paulo Reis, Luís Regis e Daniel Conceição, com destaque para este último que muito me ajudou e ensinou ao longo do período em que estive na UFRJ, sendo quase um “pai” para mim dentro da Universidade.

Aos meus amigos e colegas da UFRJ, tanto aqueles que estiveram comigo desde o primeiro dia, quanto aqueles que foram se aproximando com o decorrer do tempo. Cito aqui os amigos: Lucas Redko, Pedro Gomes, Luiz Felipe, Matteus Gasparri, Leonardo de Carvalho, que muito me ajudou ao longo do curso. Alexandre Medeiros, João Carlos,

que apesar de ter ingressado no GPDES antes de mim, foi o primeiro a me receber de braços abertos. Gustavo Gomes, Lucas Santos e todos aqueles com quem tive o prazer de jogar basquete pelo time da Raposa.

Às amigas e colegas do GPDES: Andressa Rodrigues que desde o início me apoiou. Liara Lima, Vivian Alves, Lidiane Pereira Bárbara Melo e Joyce Trindade.

Aos amigos, amigas e pessoas queridas com quem sei que posso contar a qualquer hora, em especial à Karla Almeida. Gostaria de agradecer à Luísa Paranaguá, que muito me apoiou durante meu período na UFRJ, ao Gustavo Bregaglio, que desde que nos conhecemos um ano antes de ingressarmos na *University of Mount Olive* se tornou um amigo essencial e que apesar da distância é certamente o amigo mais honesto que tenho. Martim “Portuga” Sousa, Brenda Goulart, Manoela Buzanello, Alencar Duarte, Hugo Felix, Gabriel Palmés, Gabriel Pereira, Rafael Patrão, Paulo Fontes, Sofia Vámos, Manuela Asmar, Alberto Figueiredo, Fábio Sá, Maria Zoete, Gustavo Trento, Travis Knutson, Gordon Hembree, Carol Cardozo, Pedro Paiva, Sérgio Rodrigues e David Almeida, dois grandes chefes que me deram a oportunidade de trabalhar com eles na LEMOBS. Ricardo Machado, Vitor Lopes, João Pedro Freire, Bruno Edmundo, Luna Almeida, Vitória Bastos, Elzenclever de Aguiar e José Ricardo Lopes, dois amigos e chefes íntegros e trabalhadores que muito me ensinaram no meu período de Estágio na Empresa de Pesquisa Energética e que fizeram do meu período estagiando lá uma das melhores experiências que já tive. Thiago Barral, por quem tenho grande admiração, seja como pessoa, seja como gestor. Ramon Catran, Renato Bonfim, Carlos Henrique Brasil, Luciana Castello, Mariana Nóbrega, Bruna Ramos, Marcela Porto, Samuel Santana, a quem recorri diversas vezes para conselhos. Lovisa Tillström, Flora Terra, Di “Edison” Lu, Gilbeto Gomes, Ailton Moura, Carlos. A. Belchior, Andrew Cardem, Amanda Cardem, Aaron Wagoner e Brian Dehart.

Em especial ao meu amigo João Paulo Hamú, alguém em que me espelho e que principalmente nesse período em que estive no GPDES me apoiou e ajudou como nenhum outro. Atuando sempre de maneira honesta e sincera, sendo um exemplo de ser humano e de gestor público, alguém a quem serei sempre grato.

Finalmente, à minha família e àqueles por quem tenho um carinho praticamente familiar. Ainda que citados por último, são certamente estes, os principais. Pessoas que sem as quais eu definitivamente não seria quem hoje me tornei.

Portanto, ao meu pai Maurício Muniz, que mesmo sem querer me levou a seguir o caminho que hoje estou trilhando. Um exemplo a ser seguido e um exemplo de um grande gestor público, honesto, dedicado, trabalhador e humano. Certamente um homem que muito contribuiu ao Brasil e que se um dia eu puder fazer uma pequena fração do que ele fez tenho certeza que terei cumprido meu papel. À minha mãe Valéria Vera, uma professora que sempre apoiou os meus sonhos independentemente de quais fossem eles e sempre fez seu melhor para me ajudar a realiza-los. Uma mulher que sempre soube me decifrar e que assim me ajudou nos momentos mais difíceis e ao meu irmão Martin Carvalho, que sei que me apoia de forma incondicional. Um rapaz que, tenho certeza, sempre estará disponível caso eu precise dele, como assim já o demonstrou.

À minha tia-avó Lucia Muniz e minha avó Elza Carvalho, que demonstraram total apoio aos meus planos, permitindo inclusive que eu me hospedasse no Rio, facilitando minha graduação. Ao meu avô Lincoln Carvalho, que hoje infelizmente não está mais conosco, mas que enquanto esteve se orgulhava de minhas escolhas. Aos meus avós maternos Luís Vera e Rogelia Leyton, que me receberam quando ainda adolescente para estudar no Chile e aprender o espanhol. Avós que me deram amor incondicional e estão sempre curiosos em relação aos meus estudos. A todos meus tios e tias, em especial a Graciela Doz que muito me ajudou nos estudos para ingressar na Universidade. Aos meus primos Fabrizzio Vera e Tenaura Vera e em especial à minha cachorrinha Demi que esteve comigo nesse período da faculdade.

Também incluo aqui àqueles que nos Estados Unidos me receberam como se família fosse. Aqueles que me trataram como filho e irmão: Laura Byrd, Kenneth Byrd e Hunter Byrd.

Por último gostaria de agradecer a todos aqueles que hoje lutam na linha de frente contra a pandemia do Covid-19 e também àqueles que impactaram minha vida, ainda que indiretamente de forma positiva ou negativa. Agradeço também àqueles que de uma forma ou de outra me proporcionaram um aprendizado.

A todos que aqui contemplei e também todos aqueles que porventura tenha esquecido,

Muito Obrigado!

*“Isso de querer ser exatamente aquilo que a gente é ainda
vai nos levar além”*

Paulo Leminski

RESUMO

Os resultados econômicos do investimento em infraestrutura no PIB brasileiro são motivo de forte discussão em razão do debate do gasto e da dívida pública que se dá a partir de visões econômicas opostas, onde por um lado se defende que com a expansão dos gastos públicos o crescimento é proporcionado e pelo outro se defende que através do corte de gastos é possível demonstrar austeridade e atrair investimentos privados para a economia. O objetivo deste trabalho foi apresentar as dificuldades orçamentárias, ambientais, políticas e os conflitos no planejamento e na execução de programas de investimento em infraestrutura. Também busquei analisar os resultados econômicos obtidos a partir de programas passados, como os 1º (1972-1974) e 2º Planos Nacionais de Desenvolvimento (1975-1979); o Brasil em Ação (1996-1999); e os Programas de Aceleração do Crescimento (2007-2010) e (2010-2019), no período de 1964-2020, no Brasil, apresentando o contexto político, social e econômico em que cada programa esteve inserido. Os dados apresentados foram colhidos através de fontes oficiais e outros estudos. Busquei neste estudo apresentar a relação de investimento em infraestrutura e crescimento econômico, onde a partir dos resultados obtidos nos casos práticos estudados, foi possível comprovar, com ressalvas essa relação.

Palavras-chave: Gasto Público; Dívida Pública; Programas de investimento em infraestrutura; I PND; II PND; Brasil em Ação; PAC.

ABSTRACT

The economic results of investment in infrastructure in the Brazilian GDP are a reason for strong discussion due to the debate on government spending and public debt which is based on opposing economic views. On one hand, it is argued that with the expansion of government spending, the economy will grow, on the other that by cutting government spending it is possible to demonstrate austerity and draw private investment to the economy. This paper's objective is to present the budgetary, environmental, political difficulties and conflicts in the planning and execution of infrastructure investment programs. Also, I sought to analyze the economic results obtained from past programs, such as, the 1st (1972-1974) and 2nd Planos Nacionais de Desenvolvimento (1975-1979); Brasil em Ação (1996-1999); and the Programas de Aceleração do Crescimento (2007-2010) and (2010-2019), from 1964 through 2020, in Brazil, presenting the political, social and economic contexts that each program was inserted. The data presented was collected through official sources and other studies. I sought in this study to present the connection of investment in infrastructure and economic growth. The results of the analysis proved, with reservations, that connection.

Keywords: Government Spending; Public Debt; Infrastructure Investment Programs; I PND; II PND; Brasil em Ação; PAC.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1- COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DOS VALORES PAGOS PELO PAC (2007-2014).	30
FIGURA 2- TAXA DE VARIAÇÃO DO PIB BRASILEIRO ANUAL (1968-1974).	48
FIGURA 3- DÍVIDA EXTERNA EM BILHÕES US\$ (1970 - 1974).	49
FIGURA 4- TAXA DE VARIAÇÃO DO PIB BRASILEIRO ANUAL (1974-1983)	54
FIGURA 5- MODELO GERENCIAL DO BRASIL EM AÇÃO.	60
FIGURA 6- PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM TRANSPORTE EM US\$ (1994-2014).	64
FIGURA 7- VARIAÇÃO DO PIB E DO DESEMPREGO NO BRASIL (2003-2006).	65
FIGURA 8- ARRANJO INSTITUCIONAL DO PAC.	68
FIGURA 9- MODELO DE MONITORAMENTO DO PAC.	69
FIGURA 10- COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DOS VALORES PAGOS PELO PAC.	70
<i>FIGURA 11- VARIAÇÃO DO PIB E DO DESEMPREGO NO BRASIL (2014-2019).</i>	78
FIGURA 12- ÍNDICES I PND POR ANO (1971-1974).	98
FIGURA 13- ÍNDICES II PND POR ANO (1974-1979).	98
FIGURA 14- ÍNDICES BRASIL EM AÇÃO, POR ANO (1996-1999).	99
FIGURA 15- ÍNDICES PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO 1, POR ANO (2007-2010).	99
FIGURA 16- ÍNDICES PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO 2, POR ANO (2010-2018).	100
FIGURA 17 - ÍNDICES PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS, POR ANO (2016-2019).	100

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PREÇOS MÉDIOS DO BARRIL DE PETRÓLEO EM US\$ (1973-1974).	51
TABELA 2- UTILIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA BRASILEIRA (2002 E 2013).	72
TABELA 3- COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS E VALORES PAGOS PELO PAC NOS PRINCIPAIS EIXOS DE ATUAÇÃO DO PROGRAMA (2007-2014).	73
TABELA 4- COMPARATIVO DA VARIAÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO REAL DO PIB POR PROGRAMA (1971-2018)	84
TABELA 5- COMPARATIVO DA VARIAÇÃO DA TAXA DO DESEMPREGO POR PROGRAMA (1971-2018)	85

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AI - 5	Ato Institucional nº 5
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRT	Bus Rapid Transit
CC	Casa Civil
CEF	Caixa Econômica Federal
CF 88	Constituição Federal de 1988
CGPAC	Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
Dez.	Dezembro
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUG	Fundação Ulysses Guimarães
Hab.	Habitantes
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
KM	Quilômetros
Kwh	Quilowatt/ hora
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Maranhão
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MF	Ministério da Fazenda

MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MW	Megawatt
N/D	Não Disponível
NdG	Núcleo de Governo
Nesa	Norte Energia
OGU	Orçamento Geral da União
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PA	Pará
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PACs	Programas de Aceleração do Crescimento
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDs	Planos Nacionais de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPE	Política de Planejamento Econômico
PPP	Parceria Pública-Privada
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
RJ	Rio de Janeiro
SAM	Subchefia de Articulação e Monitoramento
SEAE	Secretaria de Acompanhamento Econômico
SEPAC	Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPI	Secretaria de Planejamento de Investimento Estratégicos
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

UHE

Usina Hidrelétrica

VLT

Veículo Leve sobre Trilhos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 METODOLOGIA	23
3 REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	24
4 DIFICULDADES NO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA	27
4.1 Dificuldades políticas e técnicas	27
4.2 Dificuldades financeiras	30
4.3 Dificuldades ambientais	35
4.4 Conflitos estado x sociedade civil	37
4.5 Discussão	41
5 PROGRAMAS DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA	43
5.1 O investimento público	43
5.2 O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)	44
5.3 I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)	45
5.4 II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)	50
5.5 Programa Brasil em Ação (1996-1999)	57
5.5.1 Modelo de gestão	58
5.5.2 Programa e seus resultados	60
5.6 Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (2007-2010) – (2010-2019)	64
5.6.1 Modelo de gestão	66
5.6.2 Programa e seus resultados	70
5.7 Pós-2014 – o começo do fim (do PAC)	75
5.8 Discussão	79
6 DISCUSSÃO GERAL	82

7 CONCLUSÃO	88
REFERÊNCIAS	90
ANEXO A – GRÁFICOS DE ÍNDICES DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE INVESTIMENTO DE 1971-2018	98

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre investimento público em infraestrutura é uma discussão complicada. No mundo a discussão sobre o gasto público e sobre o intervencionismo do Estado na economia sempre ocorreu e, conseqüentemente, no Brasil não poderia ser diferente. Durante a ditadura militar (1964-1985), os Governos foram intervencionistas, cada qual com suas particularidades. Nessa dicotomia de pensamentos tivemos também governos liberais, como o do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Entre 2003 e 2014 os gastos públicos tornaram a ser incentivados, no Governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que, dentre as diversas ações que promoveram o “gasto” público, criou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007-2010) e (2010-2019). O PAC foi um programa iniciado em 2007, que promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura, sociais, urbanísticas, logísticas e energéticas do país.

Tivemos posteriormente, em 2014, a Presidenta Dilma (2011-2016), sucessora de Lula que foi eleita e reeleita. Esta, porém, com a acusação de estar “gastando” muito dinheiro e em um contexto político e econômico desfavoráveis em razão das crises política e econômica que cresciam a cada dia devido à lava-jato que atingia aliados da Presidenta e membros de seu próprio partido ao tempo em que poupava a oposição; e das políticas econômicas liberais adotadas pelo Governo que promoveram grandes cortes no orçamento público, acabou sofrendo um processo de impeachment. Oficialmente os crimes seriam de pedaladas fiscais¹, que seriam: “contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional”. (G1, 2016). Por mais que no meio político pouco se falasse das pedaladas fiscais e sim do conjunto da obra, a então Presidenta, “caiu” enquadrada na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em 2016, portanto, entrou no governo o seu ex-Vice-Presidente que se tornou então Presidente, Michel Temer (2016-2018). Temer entrou já com uma proposta conhecida como “Uma Ponte para o Futuro”, que era um programa que buscava atrair

¹ Pedalada Fiscal: Apelido dado a um tipo de manobra contábil feita pelo Poder Executivo para cumprir as metas fiscais, fazendo parecer que haveria equilíbrio entre gastos e despesas nas contas públicas.

mais investimentos e assim melhorar a economia brasileira que já estava em condições ruins. Este programa: “destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos”. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO,2015).

Os movimentos que pediam a queda da ex-Presidenta Dilma e esse programa, criado pelo então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e a Fundação Ulysses Guimarães (FUG) acentuaram a discussão do gasto público e da situação fiscal do país. De acordo com o programa a sociedade teria que se sacrificar em nome da austeridade fiscal e para isso seriam feitas diversas reformas, como a reforma da previdência e a diminuição dos gastos públicos. Com a crise e o tema da corrupção em alta, foi eleito o atual Presidente, Jair Bolsonaro (2019 – Presente), que para se eleger utilizou-se de uma grande aliança com setores evangélicos, setores militares e o sistema financeiro, representado pelo atual Ministro da Economia, Paulo Guedes. Tal fato se reflete na notícia de que o Ministério da Economia informou em julho de 2019 que iria acabar com o PAC, algo que na prática já havia acontecido. Tal informação foi dada pela Folha de São Paulo e confirmada pelo Ministério da Economia que disse em nota: “O PAC não receberá novos projetos”. (PUPO, 2019).

O estudo acerca do investimento em infraestrutura se faz necessário para que se entenda o funcionamento da economia a partir de medidas econômicas tomadas pelos Governos e entender por que a era neoliberal que predominou em grande parte do mundo, incluindo no Brasil, havia acabado dando espaço para novos atores. É possível, através disso, se compreender a razão pela qual a tendência é de que o modelo volte a fracassar. Também é muito importante para que se debatam visões antagônicas que possam atacar o problema, uma vez que as medidas que vem sendo tomadas, na prática, desde a reeleição da ex-Presidenta Dilma e seu então Ministro Fazenda, Joaquim Levy, até os dias de hoje vêm se demonstrando ineficazes para resolver a situação econômica do Brasil.

Além disso, nota-se que hoje com a crise de saúde causada pelo Covid-19 o debate sobre o papel do Estado na economia voltou ao centro do debate internacional.

Neste contexto de fortalecimento do papel do Estado na economia, serão analisados os investimentos em infraestrutura no período de 1964-2020, com ênfase no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que são os que têm maior potencial de retorno econômico e que ao mesmo tempo os que o Governo atualmente busca diminuir ao máximo.

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo apresentar uma análise macroeconômica dos programas de investimento em infraestrutura do período 1964-2020. Busco apresentar argumentos que comprovem a importância econômica dessa atividade, assim como demonstrar os resultados desses investimentos e como o aumento do gasto público nesta atividade econômica não é algo que prejudique a economia, afinal há um retorno econômico, respondendo assim à pergunta: “Qual o papel dos investimentos de infraestrutura no crescimento econômico e o que dito investimento viabiliza?”. Além do crescimento econômico estão os benefícios: melhoria da infraestrutura, aumento da renda e o aumento do consumo por parte da população; enquanto para os empresários, há o lucro. O contrário disso seria o que vivemos hoje, com milhões de desempregados e com diminuição da renda, o que nos leva ao colapso.

Algo que será notado ao longo do trabalho é a contradição entre a capacidade do Estado para fazer investimentos públicos e a necessidade da participação do setor privado. Será apresentado que o Estado em todos os momentos se mantém como principal indutor e investidor em infraestrutura, porém se verá a participação do setor privado em menor escala o que poderia levar ao debate sobre a real necessidade do setor privado em tais empreendimentos. Contudo, a contradição aqui citada não será endereçada neste trabalho por não ser objeto de estudo do mesmo.

Além disso o trabalho tem como objetivos específicos: apresentar os contextos políticos, sociais e econômicos em que os programas foram instaurados, entender as dificuldades encontradas ao se planejar e executar ditos programas, entender os métodos utilizados no passado para enfrenta-los e propor futuros trabalhos de pesquisa.

O presente trabalho está dividido em sete capítulos. Sendo assim, o trabalho se dividirá da seguinte forma: Introdução, Metodologia, Revisão de Literatura, Dificuldades no Investimento em Infraestrutura, onde trataremos das dificuldades encontradas, nos subcapítulos, sendo elas: políticas; técnicas; financeiras; ambientais, e dificuldades na

relação entre o Estado e a sociedade civil. Neste capítulo cada dificuldade será apresentada em um subcapítulo que apresentará os motivos para que as dificuldades se apresentem, com exemplos. Além disso os subcapítulos também tratarão das maneiras que os governos enfrentaram as dificuldades de seus respectivos programas. Neste capítulo não serão mencionados, no entanto, os programas Brasil em Ação (1996-1999) e 'Pró-Brasil', uma vez que o primeiro não teve resultados significativos e sua maior dificuldade foi justamente na implementação de seu modelo gerencial, tanto no programa de investimentos, quanto no resto da administração pública. O segundo ainda está em fase de planejamento e não se sabe se será, de fato, executado.

No capítulo *Programas de Investimento em Infraestrutura*, entraremos nos principais desde o período da Ditadura Militar até o início do atual Governo (1964-2020). Neste capítulo serão abordados os objetivos, a concepção de cada programa, seus idealizadores, seus resultados e principais realizações. São eles: O Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED (1964-1968); o 1º Programa Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972-1974); o 2º Programa Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979); o Brasil em Ação (1996-1999); o Programa de Aceleração do Crescimento 1 (2007-2010); o Programa de Aceleração do Crescimento 2 (2010-2019); e Pró-Brasil. A ênfase do estudo se dará no Programa de Aceleração do Crescimento, onde será tratado além do período de “glória” do programa, também de seu esvaziamento e seu fim; Discussão Geral e Conclusão.

2 METODOLOGIA

Para realização deste trabalho buscou-se compreender quais são os efeitos macroeconômicos causados por investimentos em infraestrutura, como: crescimento econômico, emprego e endividamento público. Em vista de se chegar à análise dos resultados desses investimentos nos determinados programas também se procurou entender quais são as principais dificuldades para que um governo possa criar, planejar e executar um programa de infraestrutura. Dessa forma a análise pode ser compreendida de uma forma mais subjetiva, uma vez que diferentes períodos tiveram características distintas para além da economia, como por exemplo: períodos em que o país vivia sob governos autoritários e períodos democráticos.

Visando responder a essas questões foram realizadas pesquisas em websites, livros, artigos e trabalhos acadêmicos que se atém ao tema. Através dessa pesquisa foi possível observar a amplitude do tema, uma vez que se pode adentrar em diversos aspectos dos programas. Dessa forma, delimitou-se o escopo do trabalho apenas nos programas de investimento do período 1964-2020, ou seja, em dados de seus investimentos, seus modelos de gestão e resultados econômicos, bem como nas dificuldades para que tais investimentos fossem realizados.

As referências consultadas embasaram os referenciais teóricos sobre como funcionam estes programas, quais aspectos apresentam dificuldades para a criação, planejamento e execução dos mesmos, bem como os dados disponíveis em relação às taxas de desemprego, crescimento do PIB e endividamento público.

Ao se concluir a compilação bibliográfica, deram-se as atividades de análises de dados mistos. Analisaram-se dados qualitativos para se chegar ao contexto histórico dos períodos, mas também para se analisar as dificuldades existentes no planejamento e execução de programas de investimento, e dados quantitativos na análise dos investimentos e dos resultados dos programas.

Por fim, as análises feitas a partir do referencial teórico e dos dados coletados através de pesquisas online culminaram na conclusão apresentada neste trabalho.

3 REVISÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

No esforço de viabilizar a produção deste trabalho foi necessário buscar, na literatura acadêmica existente, trabalhos que pudessem contribuir para os argumentos aqui apresentados. Também trouxe, a partir da literatura existente, contribuições para se entender o modelo econômico no qual os programas de investimento em infraestrutura se encaixam.

Neste sentido, o livro *The Great Invention* de Ehsan Masood (2016) apresenta a fórmula do Produto Interno Bruto (PIB). Temos a fórmula: $Y = C + I + G + (X - M)$; sendo Y, o PIB; C, o consumo agregado; I, o investimento agregado privado; G, o gasto público, em gastos e investimentos; X, as exportações; e M, as importações.

No caso estudado, os investimentos públicos e privados advindos de programas de investimento em infraestrutura, devem ser incluídos diretamente nas variáveis “G” e “I”, uma vez que ambas as partes participam dos investimentos nos empreendimentos. Contudo, seu trabalho se apresenta aqui apenas como ajuda na compreensão do crescimento econômico, a partir de investimentos que afetam as variáveis da fórmula apresentada pelo autor.

O livro de Cardoso Jr e Navarro (2016) teve contribuição para o entendimento do programa em si. Ele possibilitou o melhor entendimento das funções do Estado e como o programa se inseriu neste contexto, apresentando as origens do programa, suas mutações e também apresentando o arranjo institucional do mesmo, assim como suas mudanças na estrutura do programa.

Outro ponto permitido em razão da pesquisa de Cardoso Jr e Navarro (2016) são as alterações nos marcos legais, institucionais e regulatórios realizados ao longo do tempo, desde o início do programa, para a viabilidade do Programa de Aceleração do Crescimento (2007-2010) e (2010-2019). Além disso, o trabalho estudado apresenta de maneira clara as taxas de investimento durante o programa, seu retorno na malha da infraestrutura nacional e seu retorno social. A diferença do trabalho citado, o presente trabalho apresenta também os retornos macroeconômicos, assim como as dificuldades existentes na criação de um programa de infraestrutura.

A obra de Cavalcante e Gomide (2019) apresenta os modelos de gestão e de governança do PAC e do Brasil em Ação (1996-1999), uma vez que estes diferiram dos programas administrados pelo regime militar.

Este livro, apesar de não se aprofundar nos resultados macroeconômicos dos programas, ajuda a entender as razões para que tais resultados fossem alcançados e como os então presidentes executavam seus programas. Além disso, o trabalho também possibilitou a compreensão das dificuldades políticas para a criação de programas de infraestrutura, bem como apresentou o dilema do político e a razão da existência de tal dilema.

O autor brasileiro Thomas Skidmore em sua obra “Brasil: DE CASTELO A TANCREDO” apresenta a história do Brasil no período regime militar até a redemocratização. Por apresentar referido período, a obra adentra nas questões econômicas e inevitavelmente no Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED (1964-1968) e nos Planos Nacionais de Desenvolvimento I (1972-1974) e II (1975-1979).

O trabalho de Skidmore (1988) é importante para a compreensão do que de fato ocorria no período. O autor apresenta as metas econômicas apresentadas pelo governo militar e também, de forma clara o sucesso no alcance das mesmas em um regime que lutava para conter a inflação, promover o crescimento econômico e gerar empregos para que assim pudesse continuar no poder. Neste livro são apresentados investimentos e resultados; glória e fracasso. Por essas razões o trabalho teve papel fundamental para o desenvolvimento do presente trabalho nos pontos que tratavam do PED e dos PNDs.

Da Silveira e Rathmann (2007) também apresentam um trabalho de grande importância para a compreensão dos programas de investimento, mais especificamente, do PAC. Em seu trabalho os autores apresentam o PAC, como este surgiu, qual o propósito do mesmo e suas origens quando se tratando das políticas de planejamento econômico (PPEs).

Nesta análise também é citado o Brasil em Ação como uma tentativa inicial de reeditar essas PPEs esquecidas desde o período da ditadura em função das constantes crises econômicas e são apresentados os principais feitos dos PNDs e do PAC.

Da mesma forma que algumas obras foram aproveitadas de forma mais profunda, outras como “The Great Invention” foram utilizadas para compreensão do tema. Frischtak

(2009), traz contribuições muito relevantes para o tema ao tratar da relação do crescimento econômico com o investimento em infraestrutura.

Frischtak (2009) apresenta análises de diversas experiências, inclusive internacionais para tratar do tema e para defender um maior investimento em infraestrutura como ferramenta para fomentar o crescimento econômico brasileiro.

Outros autores também foram importantes para se compreender a história econômica do Brasil. Neste ponto, não pode-se deixar de citar Maria da Conceição Tavares que ajuda a compreender o endividamento externo brasileiro ao fim do I PND e início do II PND, além do modelo de substituição de importações promovido para acelerar o crescimento econômico e impulsionar a capacidade produtiva brasileira. Neste mesmo momento histórico Franklin Serrano nos ajuda a entender a globalização financeira e, portanto, toda a situação da especulação com commodities a partir da desvalorização do dólar e da importância dos petrodólares para viabilizar nosso crescimento através do endividamento externo e investimento em infraestrutura.

Ainda dentro da compreensão da história econômica brasileira vemos também o trabalho de Esther Dweck, Ana Luíza Matos de Oliveira e Pedro Rossi que trata da austeridade, seus mitos e suas consequências. Este trabalho é importante para compreender o momento que se inicia com a reeleição da ex-Presidenta Dilma e se aprofunda após o impeachment.

4 DIFICULDADES NO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA

O investimento em Infraestrutura não deve ser feito de maneira desorganizada e desestruturada e sim de forma planejada para aumentar a capacidade produtiva do país e alavancar o crescimento econômico, o emprego e o bem-estar social. Tal investimento se justifica pela necessidade de se acelerar o crescimento econômico, mas também pela necessidade de se satisfazer as demandas da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade.

No entanto, criar um programa de investimento em infraestrutura não é algo simples. Existem diversas dificuldades que podem surgir a partir da criação de uma carteira de investimentos. A próxima seção tratará dos principais programas e planos de investimento em infraestrutura de forma mais profunda. Contudo, dentre os principais gargalos que se tem para a implementação de um programa de investimentos, temos: dificuldades políticas, falta de capacidade técnica, dificuldades financeiras, dificuldades administrativas, os conflitos entre o Estado e a sociedade civil, e as dificuldades com licenciamento ambiental.

4.1 Dificuldades políticas e técnicas

A primeira dificuldade a ser tratada são as dificuldades políticas e técnicas, pois essas podem criar maiores dificuldades em todos os outros âmbitos dos projetos.

O Brasil hoje segue um sistema de governo presidencialista, onde existem diversos partidos políticos que através de candidatos concorrem aos poderes executivos e legislativos, Federal, Estaduais e Municipais. O Estado também é dividido em Unidades Federativas onde cada Estado tem autonomia política e administrativa. Além disso, temos também o judiciário e as agências de controle. A participação social que também veio da Constituição Federal de 1988 (CF 88) como forma de ampliar a cidadania e dar poder de controle para a sociedade civil é um processo controverso, pois os Conselhos podem por vezes não representar, de fato, os anseios populares.

Devido a escolha do sistema político brasileiro apresentam-se as primeiras dificuldades para um programa ousado e complexo. Primeiramente, existe no Brasil o

desafio de se governar o país diante de um sistema político que conta com tantos atores. Para se governar é necessária a governabilidade que historicamente no Brasil se construiu a partir da troca de cargos no executivo por apoio dos partidos no legislativo. A necessidade da governabilidade acaba levando a uma situação onde segundo Guedes (1994), citado por Gomide e Pereira (2018): “os critérios de nomeações dos cargos de direção desses órgãos implicam, muitas vezes, no clássico "dilema dos políticos", em que é preciso optar pela conquista de apoio político ou pela qualificação técnica do órgão”. Esse dilema pode acabar por colocar em lugares estratégicos pessoas que não necessariamente tem o conhecimento, ou capacidade técnica para executar suas tarefas em consonância com a integridade necessária. O momento atual reflete isso, pois após as crises que ocorreram com o atual governo de Jair Bolsonaro, o presidente que havia em campanha prometido não fazer o tradicional “toma lá da cá” passou a oferecer cargos de primeiro e segundo escalão à parlamentares em troca de apoio no Congresso Nacional. Existem também outras maneiras de se conquistar apoio político; pode-se aqui considerar a liberação de emendas parlamentares, o apoio em eleições Municipais ou Estaduais e até mesmo quando já existe um programa de investimentos, com a priorização dos projetos. Neste caso devido à atração de investimentos para as regiões onde o político interessado tem sua maior parcela de votos, dessa forma um deputado do RJ buscaria apoio para empreendimentos no RJ, por exemplo. Além disso uma maneira eficaz de se angariar apoio político para políticas públicas é utilizar-se do pacto federativo, onde o governo federal concentra os recursos (arrecadação), tirando a autonomia financeira dos Estados e Municípios. Com isso o governo federal pode condicionar os repasses desses recursos ao atendimento dos programas propostos, como foi feito, por exemplo, no governo Lula. Como pode ser visto o dilema do político é apenas uma forma de se conseguir apoio para os projetos do governo.

Ainda dentro de questões técnicas as diferenças vistas entre estados e municípios quanto às suas capacidades técnicas e financeiras têm também um peso muito grande. Muitos estados e municípios tem uma capacidade financeira muito baixa, o que reflete também em uma capacidade técnica aquém da necessária para os desafios locais.

A corrupção possivelmente resultante também é um gargalo encontrado na execução de programas de investimento em infraestrutura. Assim como Machado et al. (2017), citado por Gomide e Pereira (2018) explica:

“o sistema político brasileiro pode resultar em um viés econômico de seleção para a entrada, por meio do instrumento do financiamento de campanhas eleitorais. Isso incentiva a busca de fontes de recursos para a manutenção de cargos políticos e, nesse contexto, os projetos de infraestrutura, com seus vultosos investimentos e inúmeros contratos que envolvem, oferecem diversas oportunidades. Essa característica institucional incentiva a troca de favores entre políticos eleitos e empresas: aos primeiros cabe a aprovação de políticas e projetos que criam mercados para a atuação das empresas, as quais, por sua vez, devolvem os favores recebidos por meio do financiamento às campanhas eleitorais”.

O dilema do político e a necessidade de se garantir fontes de arrecadação para campanhas eleitorais futuras a partir de trocas de favores acaba por criar uma dificuldade que pode não existir. Essa troca de favores pode inibir o sucesso de planos ousados para ampliar a infraestrutura e garantir bens e serviços públicos de qualidade. As dificuldades tratadas por si só não impedem a execução de um programa e existe a possibilidade de se ter excelentes gestores, ainda que advindos de indicações políticas. Adicionam-se a isso as variadas formas citadas anteriormente e percebe-se que a corrupção como uma possível consequência de um dos meios de viabilização política, mas que por si só não pode impedir a criação e execução de um projeto de investimento em infraestrutura, caso se tenha um governo interessado em investir.

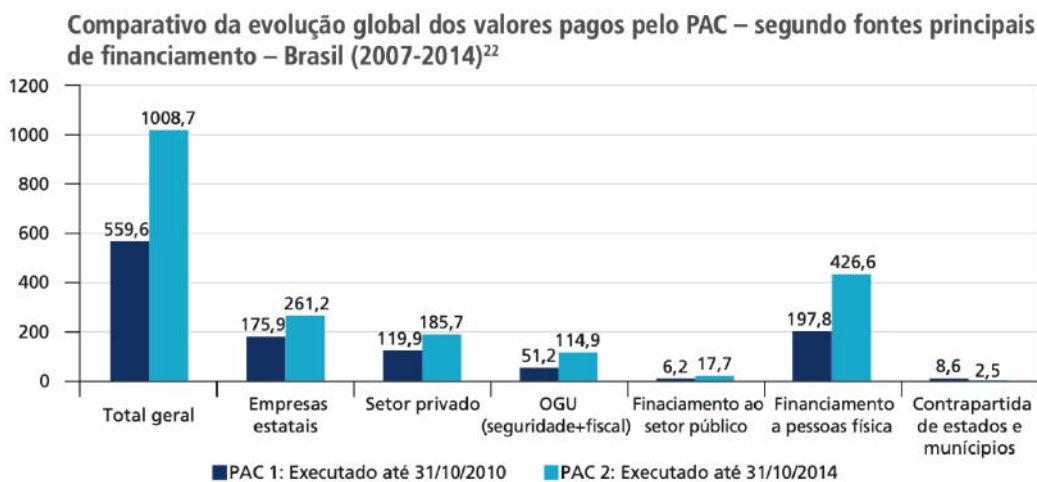
Dentro da temática do controle é importante lembrar do acórdão de setembro de 2015 do Supremo Tribunal Federal (STF) que considerou inconstitucional a regra que liberava o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, buscando com isso inibir a corrupção praticada por empresas que através do financiamento eleitoral buscavam conseguir benefícios com o vencedor do pleito. Esta decisão inibiria o caso explicado por Gomide e Pereira, no entanto, práticas de caixa 2 podem continuar existindo. Um sistema judiciário, que puna aqueles que infringem leis eleitorais, aliado de uma efetiva

fiscalização e controle são também medidas importantes a serem adotadas para inibir a corrupção.

4.2 Dificuldades financeiras

Dificuldades financeiras são outra problemática para o investimento em infraestrutura. “Devido às características do investimento em infraestrutura (longo prazo de maturação, *sunk costs*), o financiamento desses projetos depende de aportes de capital majoritariamente público para sua realização” (Machado; et a, 2018). Isto é dizer, em empreendimentos em infraestrutura é necessário primeiramente um investimento majoritário do poder público que pode, ou não, receber aportes do setor privado, como pode ser visto na figura 1.

FIGURA 1- COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DOS VALORES PAGOS PELO PAC (2007-2014).



Fonte: SEPAC, citada por Cardoso Jr e Navarro (2016) Valor pago em R\$ bilhões relativo ao Orçamento Fiscal e de Seguridade a preços correntes em 31/12 de cada ano.

No caso do Programa de Aceleração do Crescimento (2007-2010) e (2010-2019), Machado, Gomide e Pires (2018) afirmam que o tratamento fiscal para os recursos públicos investidos no PAC foi diferenciado e não sofreram contingenciamento até 2014. Neste caso, os recursos públicos investidos poderiam ser abatidos da meta do superávit fiscal. Desta maneira, o orçamento de R\$ 67 bilhões era assegurado. Além disso, o

governo também promoveu a expansão da concessão de crédito de longo prazo e obteve investimentos de Estatais nos empreendimentos do PAC.

De qualquer forma, as dificuldades são inúmeras. O orçamento limitado que impede grandes investimentos; a necessidade de se incentivar o setor privado a investir, que necessita de garantias para os seus investimentos, além de incentivos financeiros para que seu investimento seja viabilizado, e investimentos de empresas estatais também limitados.

Primeiramente, lidando com a limitação do orçamento geral da união (OGU), temos que este é para bem ou para mal, engessado. Este orçamento é formado pelo orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e pelo orçamento de investimento das empresas estatais federais. Para tratar do OGU existem 3 leis primordiais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

De maneira simples, o PPA estabelece de maneira qualitativa e quantitativa os investimentos da administração pública nas suas áreas de atuação, definindo metas, diretrizes e estratégias a médio prazo (4 anos). Estas projeções são monitoradas e aperfeiçoadas anualmente durante a revisão do plano. Seguindo essa linha a LDO, que é uma lei anual, define as prioridades e metas do governo no ano seguinte, além de também estabelecer as regras a serem seguidas na formulação da LOA. A LDO define, portanto, as obras e serviços principais a serem tratados na LOA. A LOA por sua vez é a lei que autoriza o executivo a gastar os recursos arrecadados, seja para a manutenção da máquina pública, para investimento, ou para pagamento de dívidas. A LOA por sua vez segue as diretrizes da LDO.

Dessa forma, quem cria essas leis é o executivo, contando muitas vezes com apoio do legislativo para que este seja aprovado de maneira célere. Contudo, nunca cabe ao legislativo propor o PPA, a LDO, ou a LOA. Ao legislativo cabe apenas propor emendas e aprovar as propostas do executivo, o que justifica o diálogo entre o executivo e o legislativo. A LOA, no entanto, é autorizada pelo legislativo com a previsão de receitas e definição de despesas. Caso a LOA se demonstre ao longo do exercício insuficiente, o Presidente da República pode também encaminhar ao Congresso Nacional um projeto

de lei para abertura de créditos suplementares que podem ser concedidos ou negados pelos legisladores.

Como se pode ver, o OGU não pode ser dividido de forma simples, este deve obedecer a LOA. Esta lei apresenta despesas obrigatórias e as despesas vinculadas, isto é dizer, deve obedecer às despesas previstas no orçamento que não podem ser alteradas, como é o caso da previdência social, e dos pagamentos da dívida pública e de seus juros. No caso das despesas vinculadas estão presentes as despesas com saúde e educação, portanto, a alocação de recursos não é tarefa simples. Outro ponto que deve ser notado nesse quesito é que o orçamento é definido a partir da previsão das receitas do Estado, no caso, do Brasil. Ou seja, o Presidente da República deve obedecer o aprovado para execução em determinado exercício pelos legisladores, caso contrário, o governante pode infringir a lei de responsabilidade fiscal (LRF) e sofrer um processo de impeachment. No caso do PAC como dito anteriormente, os recursos públicos eram garantidos, visto que o governo usou em grande parte de investimentos de empresas estatais federais e poder-se-ia realizar abatimentos do superávit fiscal para pagamento de despesas do PAC.

Além disso temos outras questões relevantes. No período pré-1988 tínhamos uma grande dependência externa e uma carga tributária regressiva, portanto, uma falta de fontes de financiamento. Tratando-se do pós-1988 devemos citar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei de Licitações (Lei nº8.666/93), a Emenda Constitucional 95 de 2016 (EC 95/16) e o mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU).

A LRF “estabelece, em regime nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público...” (BRASIL, 2020), impondo, portanto, restrições orçamentárias. Outro mecanismo criado para limitar a atuação do Estado é a própria lei das licitações, a Lei nº 8.666/93 que por ser muito burocrática acabou por criar restrições, uma vez que tornava as contratações lentas e onerosas. Para minimizar os impactos dessa lei em 2011 o governo criou o regime diferenciado de contratação (RDC), através da Lei nº. 12.462, que encurtava o tempo e o custo dos processos uma vez que segundo o Governo Federal neste modelo, “a definição do vencedor se dá pelo menor preço quando os concorrentes apresentam suas propostas e ofertas por meio de lances públicos” (BRASIL, 2013), além

disso os concorrentes não tem acesso ao orçamento do empreendimento e o único prazo recursal é no fim da fase de habilitação.

Ao vermos o caso da EC 95/16 vemos outra imposição de limitação ao investimento. Esta emenda constitucional vincula o aumento dos gastos público à inflação do exercício anterior, isto é, na prática o gasto público é congelado, não permitindo dessa forma, novos investimentos.

Por fim podemos citar como dificuldade do setor público a DRU que permite que 20% de toda a arrecadação seja desvinculada. O efeito negativo desse instrumento é, justamente, que ele permite que um valor que iria para investimento em infraestrutura possa ir para outro setor.

Superado estes primeiros desafios temos o desafio de atrair investimentos privados. É natural que o interesse do Governo Federal em ampliar a malha de infraestrutura do país e garantir investimentos para esses empreendimentos por si só cause atração na iniciativa privada para investimentos. Isso ocorre pelo efeito multiplicador do Produto Interno Bruto (PIB) que os investimentos públicos inicialmente proporcionam, uma vez que este efeito pressupõe que o investimento tem um impacto final no PIB. Outro ponto que atrai investimento das empresas privadas são justamente as oportunidades criadas pelo Estado, através de crédito, regulamentações e melhoria do retorno econômico, o que propicia a criação do mercado. O próprio PAC, por exemplo,

“teve seu desempenho viabilizado por um conjunto de alterações normativas e regulatórias, além de arranjos de gestão específicos, de caráter pretensamente sistêmico, que agiram de modo significativo sobre as condições de engajamento dos entes públicos federais, federativos (estados e municípios) e privados, as quais influenciaram positivamente as próprias condições de realização dos empreendimentos”. (CARDOSO JR; NAVARRO, 2016, p. 28)

A soma dessas variáveis demonstra ao investidor que o país tem um projeto e que em uma situação de normalidade, pode-se dizer que existe uma segurança para seu investimento.

O financiamento por parte dos bancos público é normalmente uma das principais opções para o setor privado. Bancos como o Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) são exemplos de bancos que fomentaram o financiamento para grandes empreendimentos. Essa intervenção estatal é justificada, pois “Os mercados financeiros são incompletos, logo, na ausência de intervenção governamental, há uma alocação não eficiente dos recursos econômicos” (Vazquez; et al, 2018). Isso aconteceria, de acordo com o autor, pois há um ambiente de incerteza ou de racionalidade limitada, fazendo com que os agentes aceitem apenas um conjunto de compromissos contratuais. A partir disso é justificada, para o autor, a intervenção estatal para aumentar a eficiência da alocação. A participação pública pode se dar através do fomento ao crédito público, dado pelos seus agentes como o BNDES, o BB e a CEF citados acima, mas também através da criação de mecanismos que reduzam as incertezas. Com este argumento tem-se uma impressão de que o Estado atua apenas corrigindo as falhas, porém isso também não é verdade. O Estado é quem faz o investimento inicial e é posteriormente quem também viabiliza os investimentos do setor privado para que este participe utilizando-se dos bancos já citados.

A dificuldade de se fazer investimentos públicos em infraestrutura em razão do sistema criado através dos mecanismos de limitação do Estado citados anteriormente, portanto, é clara. O mesmo pode-se dizer em relação à atração de investimentos privados em razão das falhas presentes no mercado financeiro. Isso faz com que o Estado atue ativamente, subsidiando crédito; investindo com suas próprias empresas Estatais; sendo criativo para garantir os recursos públicos, como fez o PAC até 2014, ao tratar os recursos públicos do PAC de forma diferenciada, sem contingenciá-los, reduzindo superávit primário e utilizando-se do BNDES, CEF e fundos de pensão para financiar os empreendimentos. Como pode ser visto, a participação do Estado não é apenas interessante para o desenvolvimento da infraestrutura Nacional, mas também extremamente necessária, seja para criar condições de investimento, seja para investir diretamente nos empreendimentos.

4.3 Dificuldades ambientais

As dificuldades ambientais são de grande importância ao se tratar de planos ou programas de infraestrutura. A falta de licenciamento e a demora na concessão dos mesmos para grandes obras sempre foram motivos de críticas por alguns setores da população. O licenciamento pode por vezes ser problemático, seja pelo empreendimento não cumprir com os requisitos, seja por excesso de burocracia e falta de mapeamento de processos, ou acompanhamento de projetos. No entanto, a regulamentação ambiental é de extrema importância para um desenvolvimento sustentável, que cumpra com o preconizado na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma a licença ambiental nada mais é do que um instrumento administrativo que verifica a viabilidade de um empreendimento. Esta também analisa a compensação a ser feita em decorrência dos impactos ambientais gerados pelas atividades executadas pelo empreendimento em questão. acordo resolução 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), diz que o licenciamento ambiental é:

o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (Conselho Nacional do Meio Ambiente, 1997).

O que se pode notar com a resolução é que o licenciamento ambiental é um instrumento administrativo que realiza o controle da atividade econômica, buscando minimizar ao máximo os impactos ambientais, ou ao menos compensá-los. Como forma de se dar o licenciamento ambiental são usados os condicionantes que são os compromissos que o empreendedor e o governo assumem com o órgão ambiental responsável pelo licenciamento².

² Esses condicionantes servem justamente para evitar, mitigar, ou estipular medidas compensatórias. Caso esses condicionantes não sejam cumpridos a empresa responsável pelo empreendimento pode ser notificada, multada, ou até mesmo ter sua obra embargada.

Baseado nas dificuldades ambientais apresentadas essas são, portanto, também dificuldades administrativas e são necessárias para controlar a atividade econômica de forma que esta não se sobreponha ao meio ambiente e à vida da população do local onde o empreendimento será instalado. Chama a atenção o fato de que parcela da população critica o licenciamento ambiental, sendo que este é apenas um mecanismo de controle em prol do meio ambiente e da própria sociedade. Outro fator interessante é o fato de que muitas vezes os condicionantes para a obtenção do licenciamento ambiental não são cumpridos. É claro que com isso os empreendimentos estão sujeitos às devidas sanções administrativas. Contudo, isso é um indicativo de que se submeter às sanções é em muitos casos mais vantajoso do que cumprir o acordado de maneira prévia, ou seja, os danos não são precisamente quantificados pelo Estado. Olhando pelo lado do governo que promove o programa, o licenciamento pode causar atrasos no planejamento do próprio governo e muitas vezes ir em desencontro com os objetivos do governo naquele momento. Neste caso, dever-se-ia garantir o cumprimento dos condicionantes, porém a percepção que se tem é de que muitas vezes dificuldades ambientais são resolvidas de maneira política, onde servidores nomeados politicamente tomam decisões que contrariam seus próprios técnicos.

Outro ponto válido de se mencionar é que ainda que haja estudos, os mesmos podem ser omissos em relação a real escala de impacto dos projetos e, portanto, não é sempre possível se implementar medidas de mitigação. Vale destacar também que para a realização desses empreendimentos é necessária uma audiência pública, onde a população deveria ser ouvida. No entanto, o que se percebe é que a população não atua de forma decisória, uma vez que tais audiências se tornam muito mais ritos formais, do que abertura para projetos alternativos, como afirmado por Acselrad, H.: “o processo de construção, por parte da população, do que ela entende por “intolerável” e “arriscado” ver-se-á, via de regra, constrangido pelas condições impostas pelas empresas” (Acselrad, H, 2013).

4.4 Conflitos estado x sociedade civil

Conflitos entre o Estado e a sociedade civil naturalmente podem ocorrer no decorrer de grandes empreendimentos de infraestrutura que se dão nos mais variados âmbitos como: geração de energia, rodovias, portos, aeroportos, entre outros. É natural que uma grande obra possa, ao tempo em que beneficia um conjunto de pessoas, prejudicar outro, em especial aqueles impactados diretamente pela obra, haja vista que um empreendimento pode impactar a comunidade, ou o meio ambiente onde o mesmo será construído. Os impactos que a sociedade do local pode sofrer podem ser positivos, ou negativos. Diversos exemplos dentro dos planos e programas tratados nesse trabalho podem ser dados desses impactos e conflitos.

Os planos apresentados no regime militar (1964-1985) se deram em um contexto de anormalidade democrática, perseguição de opositores e supressão de direitos. A falsa sensação de que não havia conflito entre a sociedade civil e o Estado, controlado por um regime civil-militar, se dava por essa razão. O regime tratava o Estado como seu, sendo assim o governo era o Estado e vice-versa, criando inclusive o lema de uma das principais propagandas da ditadura “Brasil: ame-o ou deixe-o”. O Ato Institucional nº 5 (AI-5) de 1968, que “foi marcado por pela violência repressiva” (Motta, 2018) ajudou a dar a imagem de que não havia conflito, quando o próprio AI-5 era o reflexo do conflito entre o Estado e a sociedade civil. O autoritarismo de um Estado sem oposição e sem instituições efetivas para fazer o papel de pesos e contrapesos com o executivo era nada mais que um Estado em permanente conflito com sua população; os empreendimentos do 1º (1972-1974) e do 2º (1975-1979) Planos Nacionais de Desenvolvimento se deram dentro desse contexto.

Considerando o as informações apresentadas, pode-se observar que um ambiente autoritário pode, de certa forma, ser propício para grandes projetos desenvolvimentistas, no sentido de que, por haver somente uma “voz” a direção dos projetos do Estado torna-se clara. A junção desse direcionamento único com a falta de oposição, ou críticas, diminui as dificuldades políticas, técnicas, orçamentárias, e até mesmo ambientais. Além dos planos do regime militar, pode-se usar de exemplo, também, o caso da China que apesar de ter um sistema político multipartidário, na prática

o Partido Comunista Chinês opera de maneira quase unipartidária, uma vez que este detém o controle do sistema político, como pode ser observado no trabalho de Shih (1963).

Posteriormente, outro programa que teve muitos empreendimentos que gerou atritos entre o Estado e a sociedade civil foi o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007-2010) e (2010-2019). Os conflitos variam desde a escolha e priorização dos projetos como é o caso do teleférico do Complexo do Alemão no Rio de Janeiro, que será retratado no capítulo 5, até conflitos mais complexos, como o caso das obras realizadas para a Copa do Mundo de Futebol e a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte.

A Copa do Mundo de Futebol realizada no Brasil em 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, trouxeram ademais da grande visibilidade para o país, também grandes oportunidades. Para viabilizar os grandes eventos diversos empreendimentos do PAC tinham que ser construídos junto aos estádios, como meios de transporte (BRTs, VLTs, Metrô). Com um processo eleitoral extremamente polarizado em 2014 e com o alarde pregado pela oposição de uma crise que seria causada pelos gastos do Governo Federal, parcela da sociedade se opôs aos investimentos feitos em grandes obras, sejam os estádios, ou os empreendimentos do PAC com argumentos vagos de que o legado seria na verdade, de elefantes brancos, ignorando o fato que os investimentos estavam criando empregos, gerando renda e incrementando o PIB brasileiro. De fato, as obras dos estádios respondem a uma crítica, mas não àquelas amplamente difundidas. Neste caso pela utilização desses empreendimentos como caráter simplesmente anticíclico, ou seja, sem melhorias nas condições de vida da população e sem ampliar a capacidade produtiva do país. Desta forma os empregos são gerados no momento da construção, mas estes mesmos empregos desaparecem após o término das obras. O marco dos conflitos nos empreendimentos do PAC, no entanto, foi a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte (UHE).

A construção de Belo Monte foi um dos principais empreendimentos do PAC. Segundo dados do Ministério de Minas e Energia (2011), a usina seria capaz de gerar pouco mais de 11 mil megawatts (MW) – ainda que a capacidade média seja de apenas 4.500 MW – sendo assim, a segunda maior hidrelétrica do país, maior delas com

propriedade 100% nacional. Com investimento estimado em R\$ 20,3 bilhões a construção foi feita através de uma parceria público-privada (PPP), constituída pela Norte Energia (Nesa), grupo composto pela Eletronorte com 19,98%, Eletrobrás com 15%, Chesf com 15%, fundos de pensão Petros com 10%, além de empresas privadas. Tal valor incluía um investimento de R\$ 3,3 bilhões destinados a programas sociais e ambientais. De acordo com a própria EPE, a ideia por trás da decisão pela construção da UHE se deu no âmbito do compromisso nacional à época de ir em direção ao desenvolvimento sustentável, utilizando os recursos naturais de forma racional, gerando energia limpa para apoiar o crescimento econômico e demográfico do país, ao mesmo tempo em que melhoraria as condições de vida das comunidades locais.

Tais argumentos são, contudo, polêmicos, uma vez que a construção da UHE ao longo do Rio Xingu, próximo a Altamira (PA), alagou grande parcela do território onde foi instalada, expulsou indígenas, em especial os Caiapós, e populações ribeirinhas de suas terras e prejudicou a navegação. Os impactos puderam ser rapidamente vistos na forma de muitos empregos e muitas oportunidades atraindo milhares de trabalhadores para a região de Altamira (PA). Segundo o documentário *Belo Monte...* (2011), a população mais do que dobraria na cidade de Altamira (PA), passando de uma população de 95 mil habitantes para 195 mil habitantes, porém a cidade não teria a capacidade para absorver tantos novos habitantes. Outro problema ainda é que após a construção a capacidade máxima de empregos na cidade seria de 19 mil novos postos, deixando milhares de desempregados. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística³, no entanto, a população em 2019 de Altamira era de apenas 114.594 habitantes (IBGE, 2019). O aumento da população durante o período da construção, contudo, ocorreu e gerou consequências à segurança pública da cidade, com o aumento na apreensão de armas em 379%; aumento dos homicídios em 56,7%; aumento no índice de latrocínios em 500%; nas prisões em 45,5%; e nos crimes sexuais em 18,75%, segundo (BELO MONTE ..., 2011). Tratando-se ainda dos impactos sociais e ambientais da UHE de Belo Monte Santos; et al (2012) dizem que inúmeros movimentos sociais e indígenas eram

³ INSTITUTO brasileiro de geografia e estatística. **População Altamira**: banco de dados. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/altamira.html>>. Acessado em: 4 mai. 2020.

contrários à obra por considerarem que os impactos estavam subdimensionados, eles ainda afirmam que

“A partir da análise do EIA de Belo Monte, ficam claras inúmeras problemáticas, tais como inconsistências metodológicas, ausência de referencial bibliográfico adequado e consistente, falhas nos dados, coleta e classificação assistemáticas de espécies, subdimensionamento da área diretamente afetada, da população atingida e da perda de biodiversidade“. (Monte Santos; et al, 2012).

Observou-se também nesses conflitos entre a população ribeirinha e o povo indígena com o Estado, os compromissos não cumpridos por parte do Estado e das empreiteiras, aliadas do Estado naquele momento. Para a população indígena a movimentação do Estado, ou homem branco, era uma movimentação de guerra, para o Estado era um empreendimento necessário que deveria ser concluído para gerar empregos, contribuir para o desenvolvimento do país e evitar falta de energia elétrica no país. Tais conflitos podem ser visto na reportagem de Lyons (2012).

O conflito entre Estado e sociedade civil é, portanto, um fator importante no que tange a construção de novos empreendimentos e que deve ser considerado no momento de seleção e priorização de projetos. Os estudos relacionados aos custos desses conflitos devem ser mais aprofundados e os custos em si, internalizados aos projetos em vista de se minimizar os conflitos e executar os empreendimentos de forma que beneficie todo o conjunto da população. De qualquer forma, são poucos os projetos que geram questionamentos suficientes por parte da sociedade a ponto de criar um conflito público. Isto pois, “Only about one in five of the projects faced enough mobilization to be publicly reported” (HOCHSTETLER, 2018, p. 11). Além disso a autora também chama a atenção em especial para projetos de grandes UHEs, como a de Belo Monte; esses teriam maior probabilidade de serem questionados e, portanto, devem ter uma atenção especial por parte do Estado. Ela afirma que:

large hydropower plants are easily the most likely to be challenged by civil society actors. This is widely acknowledged, including by the Empresa de Pesquisa Energética (EPE) of the Ministry of Mines and Energy, which has had to incorporate such likely opposition into its planning processes. (HOCHSTETLER, 2018, p. 11).

Com base no apresentado percebe-se que o conflito entre o Estado e a sociedade civil é muito mais frequente do que se imagina, ou do que se é divulgado. Para que grandes planos ou programas de investimento sejam criados e executados de maneira harmônica e com apoio da população é necessário que esses conflitos sejam estudados previamente para que desta forma, sejam minimizados ou até mesmo eliminados.

4.5 Discussão

O objetivo deste capítulo é trazer as discussões dos demais capítulos e sumariá-las. Ao longo da seção 4 foram apresentadas as principais dificuldades ao planejar e executar programas e planos de investimento em infraestrutura visando o desenvolvimento nacional.

De maneira geral um programa de investimentos em infraestrutura é algo complexo. Por ser algo tão complexo os programas acabam por, além de impactar a sociedade de maneira positiva, ou negativa; causar impacto nos mais diversos interesses, sejam eles políticos, econômicos ou ambientais.

A importância de se demonstrar as dificuldades que se apresentam no planejamento e execução de programas de investimento para a análise econômica dos impactos dos programas se dá pois, como pôde-se ver tais dificuldades foram mais significativas em certos momentos do que em outros em razão do modelo econômico e político que se tinha posto em determinado período histórico. Quando analisados e comparados os períodos, percebe-se que existem menos dificuldades em momentos de governos autoritário, ou seja, de 1964-1985; estes enfrentaram dificuldades internas no regime e dificuldades econômicas, em especial no âmbito internacional em alguns momentos.

O AI-5 que endureceu o regime, contribuiu para que o conflito Estado x Sociedade fosse abafado e fez com que o regime pudesse “contornar” as dificuldades. Por outro lado, observam-se as dificuldades presentes no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007-2010) e (2010-2019). Neste caso o governo teve que enfrentar as dificuldades e o conflito Estado x Sociedade Civil esteve presente em diversos

empreendimentos. A dificuldade orçamentária foi contornada através de um modelo de alocação de recursos e investimentos por parte das estatais. Além disso, o programa teve que conviver com o dilema do político o que custou caro ao executivo frente à opinião pública que como apontou a Datafolha (2016)⁴ que indicou aprovação de 13% naquele mês. A partir do entendimento destas dificuldades pode-se entender com maior clareza os resultados obtidos pelos diversos governos em seus respectivos programas.

⁴ Datafolha. **Avaliação da presidente Dilma Rousseff.**: banco de dados. Disponível em: < <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/04/1759676-reprovacao-a-gestao-dilma-recua-e-volta-a-nivel-pre-manifestacao.shtml> >. Acesso em: 18 jul. 2020.

5 PROGRAMAS DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA

5.1 O investimento público

O gasto público é algo que está diretamente atrelado ao crescimento econômico quando associado a investimentos em infraestrutura. No entanto, o governo possui diversos gastos, os gastos obrigatórios, os vinculados e os outros gastos.

Dentre os gastos de um governo, alguns chamam a atenção. Dentro dos gastos obrigatórios, a área que mais consome o orçamento público é a previdência social chegando a 8,4% do PIB em 2018, de um total de 18,6% do PIB consumidos por despesas primárias que incluem além das despesas obrigatórias, também as discricionárias que representavam naquele ano apenas 0,9% do PIB de acordo com Brasil (2017).

No âmbito dos gastos vinculados, temos os investimentos em saúde e educação que consomem uma fatia considerável do orçamento público. Por fim, temos os outros gastos, onde entram os investimentos públicos em infraestrutura. Esse investimento é capaz de trazer rápido resultado na geração de emprego e renda e, portanto, deve ser estimulado.

De acordo com Frischtak, “O investimento em infraestrutura por períodos relativamente longos é condição necessária tanto ao crescimento econômico como para ganhos sustentados de competitividade” (Frischtak, 2008). O autor ainda afirma que o investimento tem a função de prover bens públicos para promover investimento privado, ao mesmo tempo em que corresponde ao interesse público.

Para se ver como se dá o processo pode-se supor, de forma simplificada, que é necessária a reforma e a duplicação de uma rodovia. Para que este projeto seja executado é necessário investimento, que se dá por parte do Estado, ou do Estado e da concessionária ganhadora do leilão. Com os recursos, a concessionária terá que contratar inúmeros empregados para reformar e duplicar a rodovia, estes trabalhadores receberão um salário e com seus salários comprarão comida, roupas e o que acharem necessário, injetando novamente o dinheiro na economia e contribuindo para o crescimento do PIB. Com isso é possível notar também o fortalecimento da indústria

atrelada ao negócio, no caso em questão, a reforma e duplicação de uma rodovia. Para se executar o serviço, a empresa precisará de maquinário, concreto, madeira e a estrutura metálica do projeto. Todos estes fornecedores precisam de funcionários para produzir seu produto, que por sua vez também receberão um salário e também gastarão ao menos parte dele, injetando-o novamente na economia.

Ao se pensar no papel do Estado no investimento em infraestrutura nota-se o papel decisivo uma vez que “Arranjos regulatórios, crédito de longo prazo complexo, recursos humanos especializados, longo prazo de instalação e maturação exigem alta capacidade de coordenação e gestão pública de infraestrutura”. (WERNER, Deborah; BRANDÃO, Carlos, 2019). Ao analisarmos os programas a seguir veremos a atuação do Estado tanto como promotor e maior investidor em empreendimentos públicos, como também viabilizador das ações do setor privado.

5.2 O Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970)

Antes de se adentrar no 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), é necessário tratar sobre o Programa Estratégico de Diretrizes (PED). O PED surgiu, como nos aponta Do Lago (1989) após a equipe econômica que ascendeu junto ao regime militar diagnosticar a inflação como problema básico da economia. De acordo com os responsáveis pela economia – Roberto Campos e Octavio Bulhões – a economia estava estagnada justamente devido às altas taxas de inflação que causavam incertezas e distorções. A causa desse problema básico da economia teria sido, portanto, uma expansão monetária excessiva. Buscando sanar o problema e dar legitimidade ao regime, o novo governo do presidente Costa e Silva (1967-1969) nomeou para o Ministério da Fazenda, Delfim Netto que usou uma estratégia parecida com a do governo anterior, buscou: aumentar a oferta de emprego e o crescimento econômico através de investimentos em setores diversificados, diminuir o papel do setor público, incentivar o crescimento do setor privado e incentivou a expansão do comércio exterior.

Ainda seguindo Do Lago (1989), nas definições das diretrizes da política econômica ainda se destacava a aceleração do crescimento econômico e a contenção da inflação. Para isso o autor diz que foram necessárias duas fases. Na primeira fase, a

aceleração do ritmo de desenvolvimento se daria através da própria capacidade existente, utilizando-a de maneira mais otimizada. Posteriormente haveria uma intensificação dos investimentos em setores prioritários que ajudaria na expansão da quantidade e melhoria da qualidade dos fatores de produção. A segunda fase consistiria na manutenção do crescimento em 6% ou mais, para isso diz ele que: “seria necessário elevar a taxa de investimento para níveis próximos a 20% do produto” (BRASIL. Ministério do Planejamento, 1967 citados por DO LAGO, 1989, p.236). O aumento do investimento seria focado: na infraestrutura, siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação e agricultura. O aumento da taxa de investimento deveria estar aliado a uma estratégia de contenção da inflação, uma vez que o objetivo “era expandir o nível de atividade e, simultaneamente, atingir a relativa estabilidade de preços” (BRASIL. Ministério do Planejamento, 1967 citados por DO LAGO, 1989, p. 236).

O PED foi, portanto, um programa do governo do Marechal Costa e Silva que enfatizou as metas setoriais do Plano Decenal do governo anterior, do General Castello Branco (1964-1967). O PED, de acordo com a Empresa Brasil de Comunicação (2004), não era hostil a investimentos estrangeiros no setor produtivo brasileiro, mas defendia a participação estatal na economia. Desta forma, a consolidação do capital estrangeiro em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento não ocorreria.

Dessa maneira, o PED proporcionou o crescimento econômico de 6% através do aumento da taxa de investimento, elevando-a a um patamar de 20% do PIB, como dito previamente. Esse aumento se deu através dos investimentos públicos, mas também através de investimentos estrangeiros desde que esses não se consolidassem nos setores estratégicos, citados anteriormente.

5.3 I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)

Com o afastamento da vida pública do então presidente Costa e Silva (1967-1969) em setembro de 1969, a pergunta sobre o que aconteceria com a política econômica levada a cabo pelo Ministro da Fazenda Delfim Netto veio à tona. Médici manteve Delfim Netto no Ministério da Fazenda, o que indicou que a política econômica do governo anterior seria mantida. Médici buscava, portanto, de acordo com Skidmore (1988), um

crescimento de 8-9% do PIB; uma inflação controlada abaixo de 20%; e um acréscimo de US\$ 100 milhões às reservas estrangeiras.

As metas estabelecidas pelo Ministro Delfim Netto foram alcançadas, sendo estas, parte do I PND. O I PND foi um programa de desenvolvimento planejado e estruturado que foi instituído através da Lei 5.727 de 1971, durante o Governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), este seguiu o PED de julho de 1967. Tanto o I PND, quanto o PED (1968-1970), foram planos conduzidos pelos Ministros Delfim Neto e Hélio Beltrão, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, respectivamente. O I PND tinha como objetivo preparar a infraestrutura brasileira para o desenvolvimento que viria nas décadas seguintes, especialmente nos setores de transportes e telecomunicações. Além disso, o I PND também buscava alcançar metas significativas, com crescimento de 8% a 9%, inflação abaixo de 20% ao ano – apesar do grande investimento público feito – e o aumento das reservas cambiais. Para realizar tal feito o I PND se valeu das empresas públicas, bancos públicos e outras instituições públicas. O I PND foi, portanto, um momento de alta intervenção estatal na economia e deixou de legado grandes obras, como: a usina hidrelétrica de Itaipu, a rodovia Transamazônica e a Ponte Rio-Niterói. Da Silveira e Rathmann (2007) definem o I PND, como:

“um grupo de estratégias definidas, que mais do que solucionar provisoriamente os problemas, buscaram superar em longo prazo os principais entraves da economia brasileira. Entre seus principais objetivos se destacavam: a) atingir o crescimento econômico, associado ao aumento dos investimentos em setores diversificados; b) buscar o crescimento da participação do setor privado na economia nacional; c) ampliar a fatia do Brasil no montante do comércio exterior e; d) alcançar, por meio de uma estratégia definida, a ampliação do número de empregos e de benefícios sociais”. (DA SILVEIRA; RATHMANN, 2007).

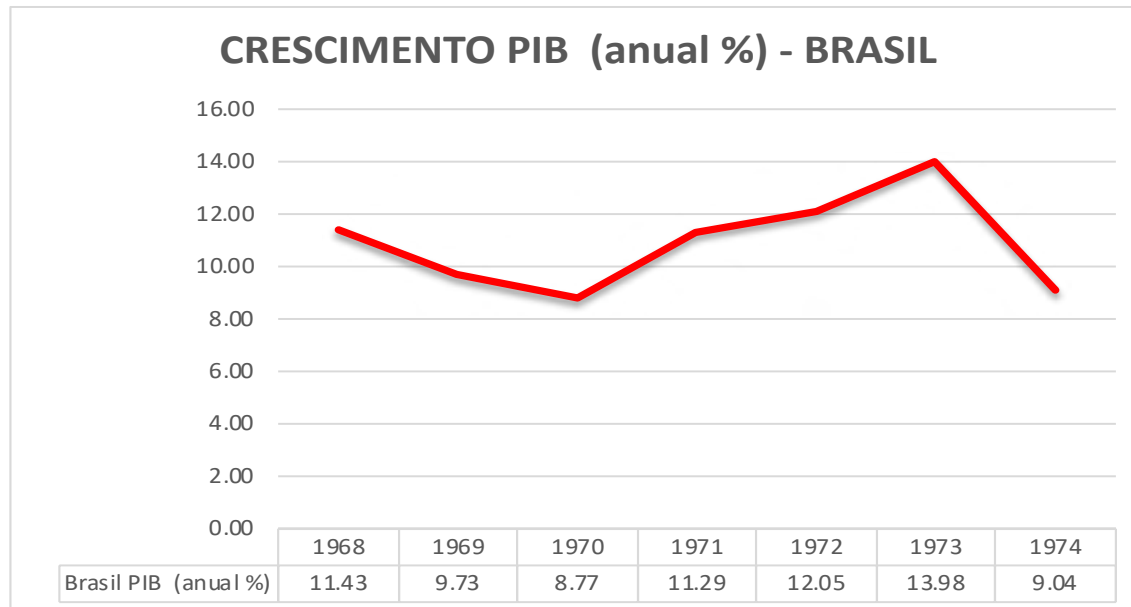
O período coadunou com o “Milagre Econômico Brasileiro”, que foi um momento de grande prosperidade no país. No entanto, é comum se dizer que “em economia, não existem milagres” e com isso Singer afirmou que o período do milagre econômico “...teve por causa básica uma política liberal de crédito que encontrou uma economia, após vários anos de recessões, com baixa utilização de capacidade produtiva, taxas relativamente altas de desemprego e custo reduzido de mão-de-obra de pouca

qualificação". (Singer, 1972, p.62). Com isso o autor explica que o crescimento acelerado do período do "milagre econômico", nada teve de milagre e sim uma política econômica planejada, aliada à problemas relacionados à produção que deveriam ser solucionados. Os anos de recessão citados pelo autor, levaram a subutilização da capacidade produtiva, ou seja, tínhamos uma capacidade produtiva ociosa. Essa ociosidade, mantinha o custo da mão-de-obra de baixa qualificação, baixo. Isto é dizer, o Governo resolveu tentar aumentar os investimentos privados em diversos setores, entre eles, o da infraestrutura para gerar renda, emprego e incentivar o consumo. A tentativa se deu "através de políticas monetária, creditícia e fiscal mais "flexíveis", que se tornariam nos anos seguintes gradualmente expansionistas" (DO LAGO, 1989, p.237). A flexibilização das políticas citadas, faria com que o país pudesse crescer economicamente, algo que era de grande interesse econômico e político do regime militar, até mesmo para que este pudesse prosperar. Este movimento agradou os empresários nacionais o que deu base para que o regime se mantivesse.

O "milagre econômico" tratado anteriormente é um fenômeno controverso, pois apesar do crescimento inédito da economia brasileira, tal fenômeno aumentou a concentração de renda.

De qualquer forma, as metas propostas pelo Ministro Delfim Netto foram alcançadas junto ao I PND. De acordo com o Banco Mundial, entre 1968 e 1974 o PIB cresceu em média 10,9% ao ano⁵, enquanto de acordo com Skidmore (1988) a inflação média foi de 15,7% ao ano, enquanto as reservas "subiram de US\$656 milhões em 1969 para US\$6,417 bilhões em 1973". A evolução do PIB pode ser observada na figura 2, abaixo:

⁵ Banco (2020)

FIGURA 2- TAXA DE VARIAÇÃO DO PIB BRASILEIRO ANUAL (1968-1974).

Fonte: Banco (2020).

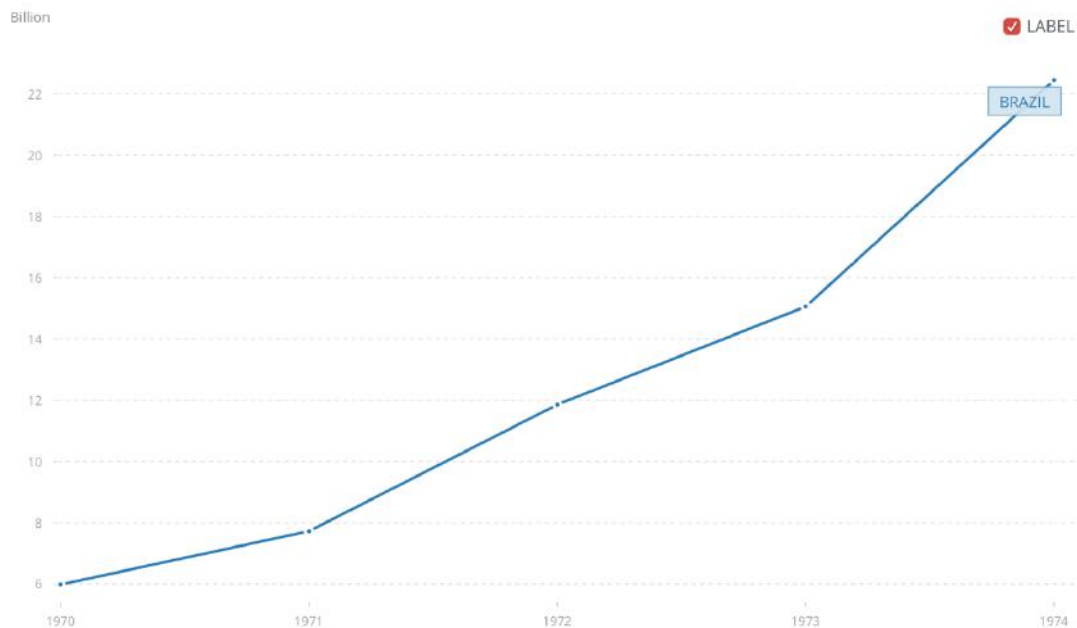
Ainda segundo Skidmore (1988), o setor que mais contribuiu para a performance econômica foi o setor industrial, sendo a produção de veículos motorizados o maior responsável. Isso ocorreu graças à política econômica pós-golpe que facilitou o crédito, como dito anteriormente. Além disso o artigo ressalta que a performance do setor público também impressionou e que, ainda assim a gestão financeira do setor público não era inflacionária, pois “o governo vendia bastantes títulos para financiar seu déficit”. (SKIDMORE, 1988, p. 224) O autor resume que a performance do setor público se deu com a: “capacidade para aumentar significativamente a arrecadação de tributos. O maior aumento em 1969 verificou-se na arrecadação do imposto de renda, que subiu 60 por cento em termos reais”. (SKIDMORE, 1988).

Algo que começou a gerar preocupação na época e hoje também é algo que gera preocupação a alguns economistas, foi a dívida externa que começou a crescer. De acordo com dados do Banco Mundial observados na figura 3; a dívida externa brasileira crescia em ritmo acelerado, porém Skidmore (1988) afirma que Delfim Netto

“minimizou as preocupações, argumentando com o rápido aumento das exportações e as reservas cambiais, que em fins de 1973 estavam em US\$6,4

bilhões. A julgar-se por estas duas variáveis, ele dizia, o Brasil está em boa posição para administrar prudentemente sua dívida”. (SKIDMORE, 1988, p. 226).

FIGURA 3- DÍVIDA EXTERNA EM BILHÕES US\$ (1970 - 1974).



Fonte: Banco (2020).

Críticas à política econômica do governo por parte da oposição vinham a partir do ponto de vista de que o governo beneficiava os ricos em detrimento dos mais pobres. Para tais críticas a famosa frase atribuída a Delfim Netto é memorável, seria “preciso fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”. O ex-Ministro negou em entrevista ao O GLOBO (2014) que tivesse proferido tal frase. O crescimento acelerado seguiu até a chegada da crise do petróleo de 1974, quando este deu espaço para o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

A partir dos dados disponíveis e coletados para este trabalho, nota-se uma política econômica acertada no ponto de vista do crescimento econômico. As metas propostas foram atingidas e superadas com crescimento médio de 10,9% ao ano, ou seja, acima da meta de 9%; inflação média de 15,7%, bem abaixo do teto de 20%; e aumento das reservas internacionais de US\$656 milhões para US\$6,417 bilhões entre 1969 e 1973, aumento muito superior ao esperado de apenas R\$ 100 milhões. Por outro lado, o

crescimento também deixou algumas consequências para o futuro: a dívida pública alcançou os US\$ 22 bilhões em 1974, em razão do alto investimento público nos projetos do I PND, o que nessa época não era problema. Além disso os trabalhadores não obtinham aumento real em seus salários, ou seja, o consumo aumentava em razão da geração de empregos, retornando assim ao PIB, porém sem aumento real o consumo não alcançava os patamares que poderia ter alcançado.

5.4 II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)

O primeiro choque do petróleo era algo inconcebível para os governos, ainda que avisados de uma mudança global nos preços do petróleo, ninguém poderia imaginar o que estava por vir. A elevação do preço em curto intervalo de tempo ocorreu pois:

“Em 1970, a Líbia se estabelece como principal fornecedora do ocidente graças à explosão do oleoduto Iraque- Líbano, e logo aplica um aumento de seus preços de venda. Os outros membros da OPEP a seguiram e aplicaram outros aumentos, pressionando cada vez mais os consumidores” (DE MELO, 2008, p. 10).

Ou seja, após a Segunda Guerra Mundial, os países produtores de petróleo começaram a ter um controle maior do escoamento de sua produção, o que levou a um aumento do preço do petróleo. Isso se intensificou com a guerra do Yom Kippur. A acentuação da crise que já havia sido prevista é, porém, ignorada por Geisel (1974-1979) e por fim atinge o Brasil. Além das questões ligadas com a produção do petróleo a especulação com commodities causadas “na medida em que as taxas de juros americanas eram mantidas relativamente baixas para operar a desvalorização do dólar”. (SERRANO; MEDEIROS, 2017) piorou ainda mais a crise e levou “a uma explosão inflacionária jamais vista em tempos de paz nos países centrais”. (SERRANO; MEDEIROS, 2017). Essa especulação das commodities criou inclusive o termo *petrodólares*⁶, ainda mais no cenário de crise e valorização do produto.

⁶ Receitas da OPEP que ingressaram no mercado financeiro.

O Governo de Geisel não é capaz de controlar rapidamente a crise do petróleo causada pela criação de um cartel pelos países membros da OPEP que aumentaram o preço do barril de petróleo, aumentando a inflação aqui. Geisel também acaba optando por fazer uma política externa independente e investe na indústria pesada, porém em escala gigante, como dito por Maria da Conceição Tavares em UM SONHO... (2015). De acordo com Galvêas (1985), citado por De Melo (2008), o valor subiu de aproximadamente US\$ 4,74 para US\$ 15,16, ou seja, o valor de 1974 passou a ser quase quatro vezes o valor de 1973 como pode ser visto na tabela 2, abaixo:

Tabela 1 - PREÇOS MÉDIOS DO BARRIL DE PETRÓLEO EM US\$ (1973-1974).

Preços médios do petróleo (US\$/barril)					
Ano	Arábia Saudita	Irã	Iraque	Nigéria	Venezuela
1973	3,27	3,22	3,24	4,8	4,45
1974	11,58	11,56	11,6	14,69	11,22

Fonte: Galvêas (1985), citado por De Melo (2008).

Ainda de acordo com De Melo (2008):

“Enquanto que esses países experimentaram uma elevação no superávit da balança comercial e da conta corrente do balanço de pagamentos, assim como um aumento significativo de suas receitas e suas reservas internacionais, o resto do mundo vivenciou desequilíbrios em quase todos os setores da economia.” (DE MELO, 2008, p. 11).

Isto é dizer, ao tempo em que os países integrantes do cartel criavam uma situação comercial favorável, os outros países, em especial aqueles que tinham uma alta dependência do petróleo, como o Brasil, lutavam para conter resultados negativos em sua balança comercial. Visando combater a crise que se aprofundava, o governo Geisel criou o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento.

O 2º PND foi um Plano Nacional de Desenvolvimento lançado em 1974 em viabilizado pelo então Presidente do regime civil-militar, Ernesto Beckmann Geisel. Com

ele, Geisel buscava enfrentar a crise internacional deixada pelo primeiro choque do petróleo de 1973. O então presidente disse em discurso de apresentação do Plano:

“Ajustaremos a economia nacional, no mais curto prazo... às novas condições do ambiente internacional, ora tão conturbado... As novas realidades, do Brasil e do mundo, exigem que o país aprenda a conviver com situações novas a cada passo e, freqüentemente, com situações realmente complexas. Que isso não nos preocupe, em demasia, nem abale a nossa confiança.” (GEISEL, 1974, citado por DE MELO, 2008, p. 12).

Após o 1º choque do petróleo, a economia brasileira começou a passar por uma desaceleração que precisou ser revertida, afinal os governos militares justificavam seu autoritarismo com a melhoria da economia. Isto é, o governo sabia que não poderia deixar a crise se alastrar se quisesse manter sua “legitimidade” dada pelos desempenhos econômicos considerados bons, tanto por especialistas nacionais quanto estrangeiros. O regime sabia que se mantinha, pois, as pessoas tinham emprego e renda, ainda que esta tenha se concentrado nas mãos dos mais ricos. Maringoni (2016) explica o período:

“O país começava a vivenciar um período de desaceleração paulatina da atividade econômica, um ano após o presidente anunciar a mais ousada intervenção articulada do Estado na atividade econômica. Tratava-se de um ambicioso projeto de investimentos e estímulos coordenados, que tinha o planejamento como métrica e uma combinação de capital privado, estatal e externo nos papéis de motores do crescimento. O II PND priorizava o aumento da capacidade energética e da produção de insumos básicos e de bens de capital.” (MARINGONI, 2016).

O 2º PND foi montado, por sua vez, em grande parte pelo IPEA, como foi dito pelo próprio ex-presidente Geisel que afirmou que:

“O plano foi montado em grande parte pelo IPEA, com algumas ideias que eu tinha exposto na primeira reunião ministerial e contou com a colaboração de todos os ministros. Foi muito discutido, inclusive no Congresso, que o aprovou com algumas emendas, entrando em vigor em dezembro de 1974”. (MARINGONI, 2016).

O Plano então surgiu para enfrentar o enfraquecimento da economia que se dava em um momento de crise internacional. Essa mudança nos preços do petróleo afetou diretamente o funcionamento econômico mundial e em uma situação como essa o governo teria apenas duas opções, promover cortes adaptando a economia nacional à crise internacional, ou manter o crescimento econômico do país através de do endividamento externo, pois com endividamento seria possível aumentar o investimento e assim manter o crescimento do PIB. No documentário *Um Sonho...* (2015), que traz relatos de Adalberto Cardoso, Carlos Lessa, Celso Amorim, entre outros; é afirmado que Geisel em seu Plano não pensava em fazer privatizações, na verdade seu plano era ainda mais autoritário que o 1º PND, tratado na seção anterior, e era financiado principalmente com investimento das Estatais. Este investimento por parte das estatais se dava através do endividamento externo possibilitado pelos petrodólares – citados anteriormente – visto que esses “expandiram a disponibilidade de crédito no Sistema Financeiro Internacional” (Cruz; Derolle, 2015). O modelo proposto para financiar o 2º PND desagradou os empresários e detentores do capital nacional, que outrora se beneficiavam do projeto de desenvolvimento nacional para lucrar a partir de seus investimentos. A escolha feita pelo endividamento se deu:

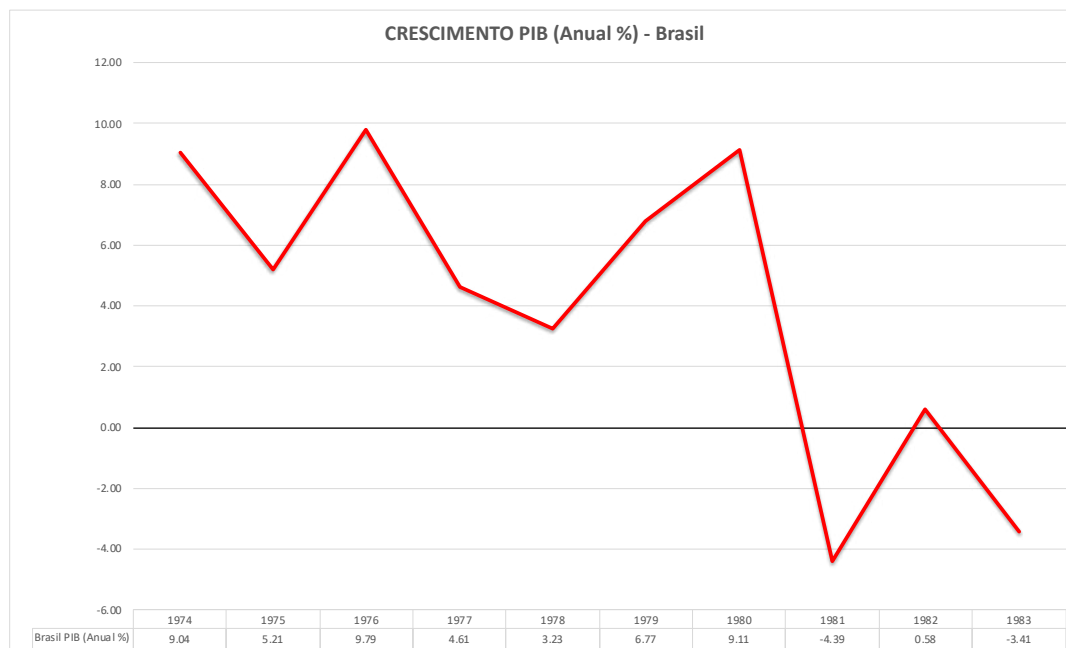
“pois acreditava poder “atacar o mal pela raiz”, ou seja, procurava por meio de uma política vigorosa de investimentos (II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND) salvar aquilo que se herdou do período do “Milagre”. A autoridade governamental visava, essencialmente, acabar com o principal problema da vulnerabilidade externa do país, por meio da constituição de uma estrutura industrial completa”. (DA SILVEIRA; RATHMANN, 2007)

O 2º PND foi, portanto, um grande projeto nacional-desenvolvimentista que conseguiu reverter a crise que naquele momento assolava o mundo. O êxito do plano pode ser visto nos dados do Banco Mundial mostrados na figura 4, visto que o Brasil se industrializou ainda mais, passando de 34,82% de industrialização em 1974 para 41,68% em 1984⁷. Com o aumento da dívida e o aumento da taxa de juros internacional – causado pelo segundo choque do petróleo que ocorreu devido a revolução iraniana que derrubou o Xá

⁷ Banco (2020).

Reza Pahlevi em fevereiro de 1979 – além dos aumentos causados pela revolução iraniana, a crise se agravou com a guerra entre o Irã e o Iraque que iniciou em 1980, afetando as exportações de petróleo de ambos os produtores. Após o segundo choque do petróleo, a dívida “explodiu” e levou o país a declarar moratória⁸ em 1982.

FIGURA 4- TAXA DE VARIAÇÃO DO PIB BRASILEIRO ANUAL (1974-1983)



Fonte: Banco (2020).

O II PND também para incentivar o crescimento da capacidade produtiva da indústria de bens de capital – que tinha dificuldades em crescer em razão de sua capacidade produtiva subutilizada – começou a promover um modelo de substituição de importações que e por isso, “A partir de 1974 este setor conta, além disso, para reforçar os “empresários nacionais”, com subsídios crescentes ao investimento com o objetivo explícito de “substituição de importações”. (TAVARES, 2019). Importante citar também que esse processo de substituição de importações se dá através de fases, iniciando-se por bens de capital e progredindo para bens de consumo. No entanto, no início do processo “quando se substituem produtos finais, aumenta, em consequência, a demanda por insumos básicos e produtos intermediários”. (TAVARES, 2019). Esse modelo de

⁸ Definição: Adiamento dos vencimentos das dívidas, com suspensão dos pagamentos devidos a credores internacionais, decretado pelo governo quando o país enfrenta circunstâncias excepcionalmente graves, como guerra, crise econômica etc.

substituição de importações, por utilizar a capacidade produtiva existente e em um momento seguinte expandi-la contribuiu para a criação de empregos em consequência da grande demanda desses produtos por causa dos grandes projetos do II PND.

O II PND permeou todo o fim do governo Geisel e acabou no último governo do regime militar, de João Figueiredo (1979-1985). Figueiredo tomou posse em 1979. É importante lembrar também que apesar dos resultados econômicos favoráveis do II PND, este também não fomentou uma diminuição na concentração de renda e nem combateu a pobreza. Com isso durante o governo Geisel o movimento sindical ressurgiu, com assembleias que de acordo com o documentário *Um Sonho...* (2015), chegavam a concentrar mais de 100 mil pessoas. Dentre os principais líderes sindicais estava o que se tornaria Presidente da República em 2003, Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e que comandou a greve de 1978. Isto é dizer com a posse de Figueiredo, o regime militar já estava anunciando seu fim. Figueiredo assumiu com sistema partidário aberto a novos partidos e com a 2ª crise do petróleo, enfrentando, portanto, manifestações.

O desgaste de tantos anos de regime, além das condições econômicas desfavoráveis levou as pessoas às ruas com a esperança de eleições diretas e que estas seriam a solução para os problemas encontrados no período da ditadura militar brasileira. O movimento “Diretas Já!” reuniu figuras perseguidas pelo regime, artistas e intelectuais, dentre eles Ulysses Guimarães, um dos principais opositores do regime militar.

Com o fim do regime militar em 1985, Tancredo Neves (eleito em 1985) faleceu antes de tomar posse, sendo empossado em seu lugar José Sarney (1985-1990) que também era uma figura ligada ao conservadorismo. Em 1988 é realizada a Assembleia Nacional Constituinte que reconstruía o Estado de direito e tinha que ser muito ampla justamente para abranger todos os pontos de vista e concepções.

É importante ressaltar que após a Constituinte, a economia continuou com performance aquém da esperada e toda a discussão social acabou se enfraquecendo. O plano de Sarney, o plano Cruzado, fracassou e a decepção com a redemocratização que não resolveu o problema explica em parte a vitória de Collor (1990-1992), o “caçador de marajás” e da ascensão do neoliberalismo econômico. Collor que foi eleito por um partido sem lastro social e que não tinha liderança, apesar de vir de família política, ganha por apelo carismático mais que nada e apoio da mídia. Ele escolhe Zélia Cardoso de

Melo para Ministra da Fazenda que para tentar estabilizar a economia confisca as cadernetas de poupança e os depósitos. Collor achava que com o mundo globalizado, deveríamos seguir as tendências do mundo. O então presidente se envolveu em escândalos e acabou sofrendo um processo de impeachment; ele renunciou antes de seu desfecho. Sua contribuição no âmbito dos investimentos públicos se deu com o início de uma desconstrução do Estado com o Programa Nacional de Desestatizações – PND (1990-1997) e (1997-Presente). Este programa buscava transferir atividades do setor público para o setor privado, alterando desta forma a posição estratégica do Estado.

Após a renúncia de Collor Itamar Franco (1993-1994) assume em seu lugar e apoia o Plano Real que, por fim, ajuda a estabilizar a economia brasileira e abre espaço para que Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), seu então Ministro da Fazenda e um dos responsáveis pelo Plano Real, se eleja presidente em 1995.

Como consequência da economia decadente do país mesmo após a redemocratização havia a necessidade de se diminuir a inflação e, portanto, todos os esforços estavam voltados para isso, por conseguinte não foram feitos investimentos significativos em infraestrutura no período de 1985-1995.

De qualquer forma, a política econômica adotada pelo regime militar no período 1974-1979 se demonstrou parcialmente acertada. O erro de manter a concentração de renda e segurar o aumento real dos trabalhadores se manteve. Contudo, a opção pelo endividamento a partir de suas próprias estatais se demonstrou acertada para a realidade que se tinha na época e, de fato, preservou até 1981 o legado do “milagre”. O crescimento do PIB entre 1974-1979 se manteve alto, apesar de não se equiparar ao do 1º Plano Nacional de Desenvolvimento. O grande problema com o endividamento optado à época, se deu em razão do aumento da taxa de juros internacional decorrente do segundo choque do petróleo, uma vez que a dívida brasileira estava fortemente baseada em moeda estrangeira, como demonstra Dalto (2019), que afirma que: “As Brazil faced difficulties in servicing its external debt in the wake of the financial turmoil, international multilateral organisms and creditor governments offered a bridge loan of US\$ 4.2 billion until Brazil reached a definite deal with creditors”. (DALTO, 2019, p. 8)

Comprovação do acerto nas escolhas da política econômica está na manutenção da taxa de empregos até 1980 e do alto crescimento entre 1974-1980. A partir do

momento que os investimentos em infraestrutura deixam de ser a política do regime em razão da crise internacional, o país entra em uma longa crise econômica que perpassou, inclusive, a crise internacional gerada pelo 2º choque do petróleo.

5.5 Programa Brasil em Ação (1996-1999)

Em 1995 toma posse o então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). FHC tinha se tornado muito popular por comandar a pasta que criou e implementou o plano real no governo de Itamar Franco (1993-1994). O plano real foi:

“entre os 13 planos de estabilização tentados no Brasil desde que se iniciou a presente crise, em 1979, o melhor concebido. Não apenas porque dá conta de forma adequada das duas causas fundamentais da inflação brasileira – a crise fiscal e a inércia inflacionária –, mas principalmente porque em relação à inércia adotou uma solução rigorosamente inovadora: a coordenação prévia dos preços relativos através da URV⁹. Dessa forma foi possível neutralizar as defasagens nos aumentos de preços que caracterizam a inflação crônica ou inercial”. (BRESSER-PEREIRA, 1994, p. 129).

O então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi eleito em 1994 após uma eleição disputada, onde teve como principal opositor o ex-sindicalista “Lula”. Pereira, (1994) afirma que ambos os candidatos eram da melhor qualidade e que a força política-eleitoral de FHC dependia do sucesso do Plano Real e vice-versa.

A eleição de FHC trouxe para o Brasil uma nova realidade; Além do apreço pelo modelo gerencial do setor privado, seu governo também trouxe para o Brasil uma forte onda neoliberal, em outras palavras, privatizações. Sua gestão agradou ao sistema financeiro e à direita liberal, porém recebeu críticas da esquerda e das classes mais baixas que se viam desassistidas em relação aos seus problemas. Isto pois, a visão do governo passou a ser uma visão gerencial. Buscava-se, portanto, uma máquina pública mais enxuta, com menos gastos e com uma menor interferência do Estado. Além disso o governo entendia que não era de sua responsabilidade produzir minérios e petróleo,

⁹ Unidade Real de Valor (URV)

ou prestar serviços, por exemplo. A ideia de que existem setores estratégicos que o governo deveria controlar deixara de existir, o que em parte justificava as privatizações da época, de acordo com o pensamento vigente, as empresas nas mãos de controladores privados teriam melhor desempenho, desonerariam os cofres públicos e suas vendas gerariam receitas para o Estado que poderia convertê-las em investimentos.

Dentre as ações que causaram maior controvérsia foram as privatizações da Vale do Rio Doce, hoje apenas Vale, da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Telebrás. O ápice da tensão nas privatizações se deu com a tentativa frustrada de se privatizar a Petrobrás. À época o governo sugeriu inclusive a mudança do nome da empresa para “Petrobrax”, buscando agregar valor às suas ações na bolsa de valores. Tal atitude foi repudiada por grande parcela da população e a mudança de nome não ocorreu. Com a resistência por parte dos brasileiros em privatizar a Petrobrás, a privatização desta fracassou. É verdade, contudo, que o governo conseguiu sim vender parte da empresa. No entanto, a mesma continua sob controle da União.

Reflexo dessa ideia aprofundada no governo FHC é também a Lei das Concessões (Lei nº 8.987/95) que como o nome diz tratava justamente da concessão, ou permissão para a execução de obras públicas. Uma vez mais o Estado durante, agora, o governo de FHC tentava transferir atividades de competência do Estado para o setor privado, diminuindo a atuação do setor público aumentando a participação do setor privado.

5.5.1 Modelo de gestão

Apesar de sua visão neoliberal¹⁰, FHC percebeu que precisava enfrentar os problemas estruturais e sociais do país, e também promoveu um programa de investimento em infraestrutura. Seu programa, o Brasil em Ação, lançado em 1996 se baseava em uma parceria com o setor privado. O Brasil em Ação, segundo Silverira e

¹⁰ Definição: Doutrina política que defende a liberdade absoluta do capitalismo e da intervenção mínima do Estado.

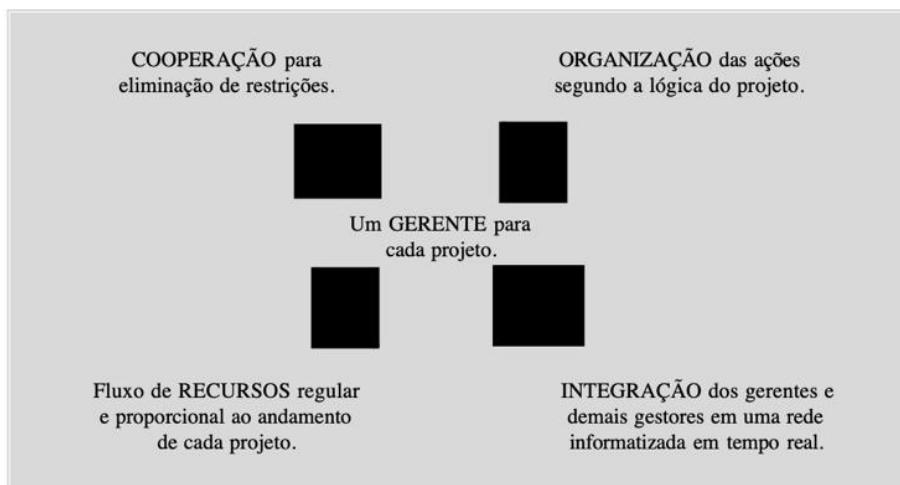
Rathmann (2007) foi uma tentativa de reeditar as Políticas de Planejamento Econômico (PPEs), eles afirmam que

“Desde a recondução de um civil ao maior posto do executivo nacional, em 1985, as PPE’s foram praticamente abandonadas pelo poder central – devido à dedicação quase que exclusiva dos governos pós- 1985 ao combate ou manutenção em níveis estáveis dos índices inflacionários –, apesar de algumas tentativas de reeditá-las, como nos Plano Plurianuais (PPA’s) no governo Fernando Henrique Cardoso e, mais recentemente, pelo lançamento do PAC do presidente Lula”. (SILVEIRA; RATHMANN, 2007, p. 15)

O governo de FHC buscava trazer um novo modelo para a administração pública. Tratava-se de trazer aspectos do setor privado para a administração pública. Esta nova forma de se trabalhar a administração se deu através do programa Brasil em Ação. Neste modelo gerencial, como ficou amplamente conhecido, um gerente era responsável por atuar na coordenação de cada programa. Nassuno et al. (2001) afirmam que essa designação de um gerente responsável por cada coordenação foi o diferencial do programa, dizem também que:

“Uma das maiores inovações do Brasil em Ação foi o modelo de gestão adotado, que aprimorou a descentralização e o acompanhamento institucional. Este modelo, empregado com êxito, foi posteriormente estendido a todas as ações do governo federal, que passaram a ser organizadas sob a forma de programas”. (NASSUNO et al., 2001, p.56).

O modelo gerencial buscava trazer também trazer especialização para a administração pública, portanto, seus gerentes deveriam ser, ao menos em tese, especialistas na área do programa no qual atuam. Ademais, também era requerido dos gerentes uma visão empreendedora e sempre ter foco nos resultados, algo bom para se criar uma nova cultura na administração pública. O modelo gerencial pode ser compreendido com a figura 5, abaixo:

FIGURA 5- MODELO GERENCIAL DO BRASIL EM AÇÃO.

Fonte: Nassuno et al. (2001).

Toda a questão administrativa e gerencial retratada acima se deu com a reforma gerencial do Estado (1995-1998), no início do primeiro governo de FHC e que visava melhorar “a eficiência no serviço público, através da aprovação de normas que instituiriam práticas gerenciais, adotando-se um novo modelo de administração denominado administração gerencial, em detrimento da administração burocrática então existente no país.” (NEVES, 2010). Para se realizar tal tarefa, foi criado o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE (1995-1999), que de acordo com Neves (2010) tinha papel de criar diretrizes e trabalhar em favor das implementações dessas mudanças junto ao Congresso Nacional. Para promover a reforma o MARE introduziu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, que de acordo com seu texto “procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais”. (BRASIL, 1995). Tais mudanças, no entanto, não penetraram a burocracia brasileira.

5.5.2 Programa e seus resultados

Com o programa de 1996 lançado de acordo com o novo modelo gerencial, FHC decide usá-lo para priorizar 42 empreendimentos que posteriormente seriam 58. Estes seriam:

“voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do País e estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais”. (BRASIL. Governo Federal, 2011).

Ainda de acordo com o website os empreendimentos adotados pelo Programa Brasil em Ação tem algumas características, como: efeito multiplicador; visam a integração nacional, utilizam um modelo de gerenciamento intensivo, buscando evitar atrasos e atingir metas, contavam com monitoramento realizado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e utilizava-se de concessões ao setor privado para seu sucesso.

Como exemplo do efeito multiplicador o governo apresenta dentre alguns casos o do Gasoduto Bolívia-Brasil, onde “de cada R\$ 1 investido na obra, estão sendo gerados R\$ 7 em novos projetos de investimento” (BRASIL. Governo Federal, 2011). Em relação à característica da visão de integração nacional, o governo buscou investir em todo o país sem privilegiar uma região em detrimento de outra. Tal decisão beneficia todo o país, pois gera emprego, oportunidades e renda em todo o território Nacional.

A ideia de se monitorar a execução dos empreendimentos do Programa não é por si só uma ideia inovadora, seria ilógico dizer o contrário, pois é de saber popular que se algo não é monitorado (ou onde o monitoramento é feito de forma ineficaz) incorre em atrasos e sobre preço, o que prejudica todo o andamento do empreendimento e conseqüentemente o sucesso do programa. O “inovador” no monitoramento, no caso, era sua aplicação de maneira intensiva no setor público, o que permitia um maior controle em caso de surgimento de qualquer problema e facilitava a adoção de medidas contingência. Alguns exemplos de sucesso do monitoramento podem ser citados, como:

“O Gasoduto Bolívia-Brasil teve redução de custos de 20% em relação ao preço básico de referência” e; Empreendimentos complexos, como a Linha de Transmissão Norte-Sul, que foram concluídos dentro do cronograma original de implantação”. (BRASIL. Governo Federal, 2011).

Algo que, de fato, mudou o modo de se fazer foi a aposta predominante em concessões. Nas palavras de Marçal Filho, “Como o Estado não tem todos os recursos

necessários para financiar o desenvolvimento nacional, é preciso buscá-los na sociedade por meio de parcerias". (JUSTEN FILHO, 2005, p. 549). A aposta nesse modelo persistiu durante os governos seguintes e teve além de FHC como grande expoente, também a Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) e o Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Segundo Júnior e Couto (2018), a tomada de decisão acerca dos empreendimentos prioritários para o governo era função do núcleo de Governo (NdG); Além disso, a participação de capital privado ao longo de dois anos do programa (1997-1998) foi de 23,5%, sendo que a maior participação de recursos vinha de empresas estatais, com 45%.

Pode-se dizer, portanto, que o Brasil em Ação trouxe mudanças para a administração pública e que foi uma primeira tentativa de se retomar as Políticas de Planejamento Econômico. Contudo, os investimentos foram tímidos, de acordo com os dados apresentados pelo Governo Federal os investimentos foram na ordem dos R\$ 70,1 bilhões, sendo destes, apenas R\$ 22,1 bilhões em infraestrutura. (BRASIL. Governo Federal, 2011).

Apesar do discurso contundente e otimista do balanço do programa, o mesmo também sofreu diversas críticas. Em matéria de De Toledo (1997) no jornal Folha de São Paulo, é reportado que ao menos 3 dos 43 empreendimentos do programa "Brasil em Ação" estavam atrasados. A própria reportagem denuncia a falta de transparência por parte do governo, afirmando que: o "Coordenador do programa, o ministro Antonio Kandir não revela quais são os projetos que mais preocupam. Ele diz que há problemas, mas o esforço é para resolvê-los". (DE TOLEDO, 1997).

As críticas não paravam nos atrasos; em um estudo publicado pela ENAP, é afirmado que a gestão de programas e a cultura do gerenciamento dos programas não foi factualmente disseminada na máquina pública. Entre os gargalos encontrados para a disseminação da cultura estavam:

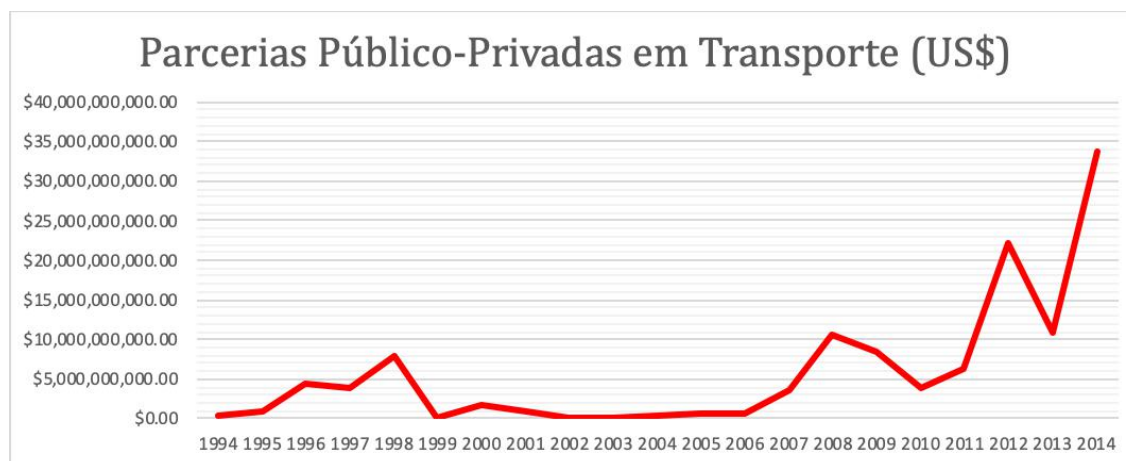
"fraca articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada ministério; escassez de meios (recursos humanos, financeiros, logísticos, informações, etc.) diante das responsabilidades dos gerentes; acesso restrito dos gerentes aos canais de decisão e negociação; e pouca cooperação institucional para a superação de restrições". (PARES et al., 2006).

Dentro do Brasil em Ação se destaca a atuação dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento – ENID (1998-2003) que visavam promover a integração e o desenvolvimento das regiões brasileiras. Essa integração e promoção do desenvolvimento nacional seria feita através de uma nova divisão do território nacional a partir do conceito de eixos, “com o objetivo de integrar as diversas economias regionais e melhor articulá-las aos mercados internacionais, além de trabalhar com uma expectativa de crescimento econômico médio de 4,3% ao ano”. (NASSER, B, 2000, p.167).

É inegável que o plano real controlou a crise da inflação no Brasil, da mesma maneira que é inegável a contribuição de Fernando Henrique para tal feito e para o desenvolvimento do modelo gerencial para a administração pública. No entanto, seu governo tinha como meta manter a inflação e a dívida pública, controladas. Seus maiores desafios estavam justamente na geração de emprego, com desemprego de 10,21% em 1999 Banco (2020)¹¹, um reflexo do baixo investimento no programa ‘Brasil em Ação’, com apenas R\$ 22,1 bilhões para infraestrutura. Consequentemente seu retorno econômico tampouco pode ser comparado com os programas anteriores. Analisando os dados de seu período é possível ver que o crescimento econômico médio no governo de FHC foi de apenas 2,46% Banco (2020)¹². As concessões que eram a capa de seu programa foram baixas, especialmente se comparadas com os governos posteriores, como pode ser visto na figura 6. Isso demonstra que o governo não foi capaz, ou não teve interesse em criar oportunidades mais contundentes naquele momento, o que refletiu nos índices do país: baixo crescimento econômico, alto desemprego e baixa renda. O governo sob FHC focava no desenvolvimento do modelo gerencial, nas privatizações, na contenção da dívida pública e da inflação e na abertura do mercado brasileiro.

¹¹ Banco (2020).

¹² Banco (2020).

FIGURA 6- PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM TRANSPORTE EM US\$ (1994-2014).

Fonte: Banco (2020).

5.6 Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (2007-2010) – (2010-2019)

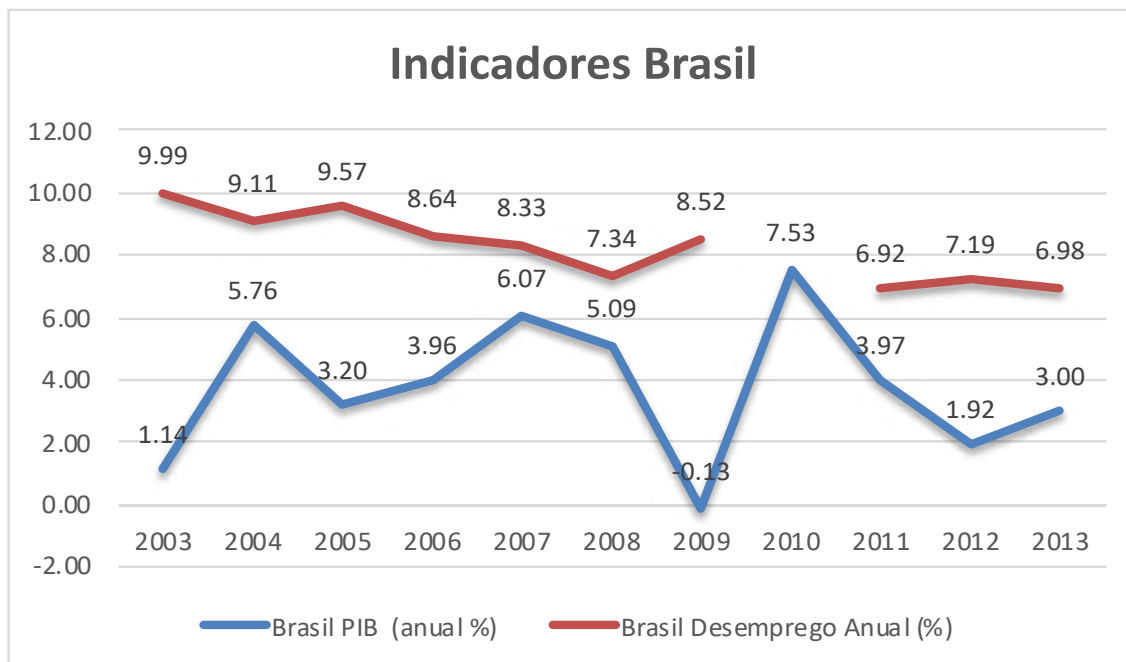
Após dois mandatos à frente do país, Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) terminou seu governo com uma aprovação de apenas 35%. (DATAFOLHA, 2002)¹³. Com isso foi eleito o primeiro presidente operário e sem ensino superior da história do país, Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), com uma visão diferente da do governo anterior. Uma frase comumente dita por Lula era “precisamos botar o povo no orçamento”. Com esta frase ele dizia que para o país crescer seria necessário gerar emprego, renda e consumo. Lula conseguiu mudar a cara do país com uma política de auto estima nacional, criando identidade do trabalho e soube aproveitar bem o bom momento econômico para fazer políticas sociais, puxando os de baixo para cima, através da integração do mercado de consumo ao mercado de crédito, ou seja, Lula deu crédito para os mais pobres, algo antes considerado impensável.

Seu governo, no entanto, “promoveu um ajuste fiscal permanente, através da obtenção de crescentes, e elevados, superávits fiscais primários”. (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007). Em contrapartida, seu governo criou 10 milhões de empregos e também regularizou a situação de muitos trabalhadores informais. Parte do sucesso

¹³ DATAFOLHA. **FHC encerra mandato com reprovação maior do que aprovação.**: banco de dados. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2002/12/1222326-fhc-encerra-mandato-com-reprovacao-maior-do-que-aprovacao.shtml>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

econômico de seu governo foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que foi criado a partir da centralidade do tema do crescimento econômico nas eleições de 2006 após uma desaceleração no ritmo do crescimento em 2005, como pode ser visto na figura 7. Este programa tratava da “retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável”. (Governo Federal, 2020)¹⁴.

FIGURA 7 - VARIAÇÃO DO PIB E DO DESEMPREGO NO BRASIL (2003-2006).



Fonte: Banco (2020).

Com o PAC, o Brasil teve na sua história recente um crescimento forte até 2014 e que atingiu a taxa de 7,5% em 2010. Além disso, o Programa também ajudou o país a atravessar a crise mundial de 2008 sem grandes dificuldades, quando comparado ao resto do mundo. O Programa foi responsável por aumentar de forma acentuada o investimento público e privado em obras fundamentais. Aumento de investimento esse que levou ao aumento da oferta de empregos e geração de renda. Afinal, sendo o nível de emprego diretamente dependente do nível de atividade produtiva no país, e sendo o

¹⁴ GOVERNO FEDERAL. **Sobre o PAC**. Brasil, 2020. Disponível em: <<http://pac.gov.br/sobre-o-pac>> Acessado em: 18 jul.2020.

investimento público e privado componentes da demanda agregada que determina o nível de produto (PIB) do país, é possível perceber que o aumento do investimento público e privado implica diretamente no crescimento do PIB.

Esses investimentos em infraestrutura não movimentam a economia de forma somente pontual, mas também fazem com que toda uma indústria se aqueça, aquecendo a economia de uma forma geral. Isto é dizer, os investimentos em infraestrutura não somente geram um crescimento econômico por si só, mas também impulsionam a economia como um todo. Dentro do PAC o investimento em infraestrutura teve como prioridade investir em rodovias, portos, ferrovias, aeroportos e hidrovias. Estes tinham por sua vez o propósito de melhorar o escoamento da produção brasileira. O PAC 2 (2010-2019) por sua vez também foi além e trouxe também investimentos em outras áreas, como: no setor urbano, seja com serviços e/ou infraestrutura, habitação e água, além da incorporação do programa luz para todos, que havia sido lançado ainda em 2003 que visava uma universalização do acesso à energia elétrica.

5.6.1 Modelo de gestão

O programa, a exemplo do Programa 'Brasil em Ação' também tinha a priorização definida pelo Núcleo de Governo (NdG), com uma diferença em relação ao seu antecessor: Por ter uma carteira de projetos tão ampla não era possível a participação do presidente Lula na decisão da priorização de todos os projetos, ao contrário de seu antecessor, FHC, que junto ao NdG participou das escolhas. No entanto, o presidente Lula valorizou a carreira dos gestores públicos para profissionalizar a administração pública. O programa foi executado em duas fases, com o PAC e o PAC 2, sendo que até 2016 os investimentos somavam R\$ 1.9 trilhão¹⁵. Desta forma, o PAC contou uma carteira de 1.646 empreendimentos planejados inicialmente no PAC 1, alcançando 15.232 empreendimentos na primeira fase e 37 mil empreendimentos na segunda fase.¹⁶

¹⁵ GOVERNO FEDERAL. **Em nove anos, investimentos executados pelo PAC somam R\$ 1,9 trilhão**. Brasil, 2016. Disponível em: <<http://pac.gov.br/noticia/68777baf>> Acessado em: 18 jul.2020.

¹⁶ GOVERNO FEDERAL. **Sobre o PAC**. Brasil, 2020. Disponível em: <<http://pac.gov.br/sobre-o-pac>> Acessado em: 18 jul.2020.

Assim como o modelo gerencial foi um diferencial da gestão de FHC, o governo Lula também teve o seu. “A condução do núcleo estratégico de governo por meio de frequentes e sistemáticos debates marca distintivamente o governo Lula” (JÚNIOR; COUTO, 2018). De acordo com os autores, os assessores eram incentivados a competir sobre como seria realizada a condução dos processos e por isso as decisões eram tomadas após muito debate durante as reuniões. Ainda de acordo com os autores, “O ex-presidente Lula é com frequência lembrado positivamente pela capacidade e pela disposição de ouvir e tomar decisões após a escuta e o debate”. (JÚNIOR; COUTO, 2018).

Voltando à discussão sobre projetos de infraestrutura, sabe-se que estes acabam afetando diversos interesses, pois há de se encarar às pressões dos Estados, Municípios e dos próprios Ministros e parlamentares que buscam atrair investimentos para suas regiões na esperança de terem um retorno eleitoral por seu esforço. A situação é bem contextualizada por Pires (2015), citado por Cardoso Jr e Navarro (2016), onde dizem que:

“A execução de grandes projetos de infraestrutura sempre foi tarefa complexa para os governos, em todo o mundo, pois, mobiliza interesses diversos e conflitantes, envolve desafios do ponto de vista técnico-operacional, requer volumosas somas de recursos públicos e provoca impactos sociais, ambientais, econômicos e territoriais nada desprezíveis. Em função destes e de outros desafios, a concretização de investimentos em infraestrutura envolve, comumente, atrasos nos cronogramas e aumentos nos custos previstos no início dos empreendimentos. Tais tendências são agudizadas no ambiente político-institucional brasileiro, o qual acrescenta desafios à gestão de políticas públicas, em especial na área de infraestrutura, relacionados à construção e à manutenção da governabilidade, à articulação intra e intergovernamental, à atuação de órgãos de controle, responsabilização e garantia de direitos individuais, coletivos e difusos, e, por fim, às demandas crescentes por participação da sociedade civil na formulação e controle de políticas públicas”. (PIRES, 2015, citado por CARDOSO JR; NAVARRO, 2016, p. 22).

Através do trecho vê-se que o PAC se enquadra na descrição, isto é dizer, o governo precisou criar um programa com um modelo de gestão que atendesse aos diversos interesses.

Pensando em tornar isso realidade o governo em 22 de janeiro de 2007, decretou:

“Art. 1º Fica instituído o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal”. (GOVERNO FEDERAL, 2007).

Esta lei além de criar o PAC, também instituiu seu comitê gestor. Cardoso Jr e Navarro (2016) dizem também que no início, a estrutura operou na Casa Civil (CC), para posteriormente ser transferida para o MPOG através do decreto 7.470 de 04 de maio de 2011, já sob o governo da presidenta Dilma (2011-2016). Este decreto criou também a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC). O organograma institucional de acordo com Pires, 2015 citado por Cardoso Jr e Navarro (2016) está representado na figura 8.

FIGURA 8- ARRANJO INSTITUCIONAL DO PAC.



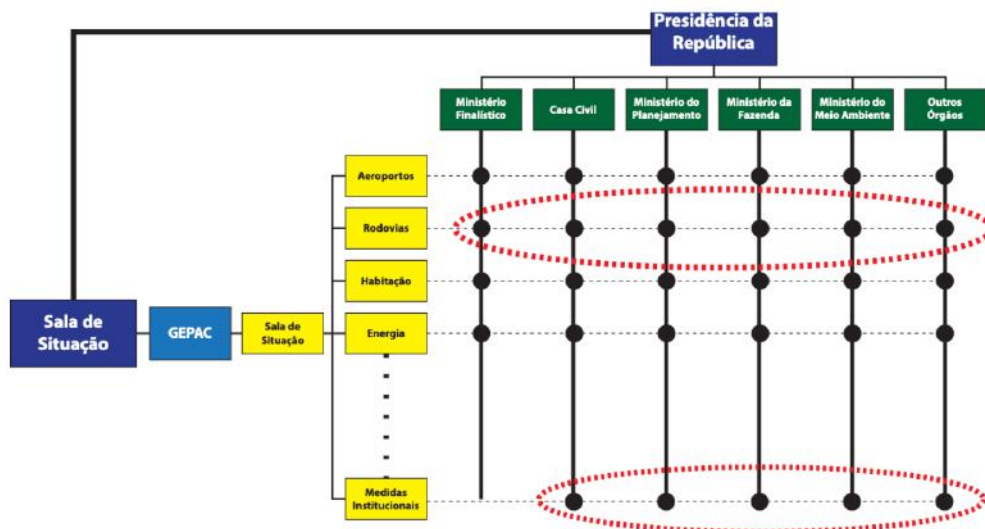
Fonte: Pires, 2015 citado por Cardoso Jr e Navarro (2016).

O programa tinha, portanto, uma gestão vertical, onde as decisões eram tomadas a nível de Secretarias e Ministérios. O comitê gestor do programa era formado pelos Ministros do MPOG, do Ministério da Fazenda (MF), da CC e do Ministério do Setor que

se está trabalhando. Ainda de acordo com Cardoso Jr e Navarro (2016) esse âmbito decisório é um âmbito político. Aliado a este nível está o Grupo Executivo do PAC (GEPAC) que tem também a atribuição de fazer o acompanhamento e de tomada de decisão, neste estão representados pelo MPOG: a SEPAC, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria de Planejamento de Investimentos Estratégicos (SPI); pela CC estava representada a Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) e; pelo MF estavam representadas a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE).

O monitoramento do programa, diferentemente do Brasil em Ação, se dava a partir das 'salas de situação'. Estas eram coordenadas pela SEPAC, como pode ser visto na figura 8, acima. No entanto, contavam também com membros do MF, da CC e dos Ministérios Setoriais de cada temática que poderiam vir a ser convidados a participar caso necessário. Este monitoramento pode ser visto na figura 9, que representa o modelo de monitoramento do PAC de acordo com Cardoso Jr e Navarro (2016):

FIGURA 9- MODELO DE MONITORAMENTO DO PAC.



Fonte: Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013.

A partir do modelo apresentado pelos autores, pode-se ver que a CC, o MPOG, o MF operam em conjunto com os Ministérios setoriais, que são aqueles que executam os empreendimentos. Também se nota que ao tratar de medidas institucionais não existe a participação de um Ministério finalístico.

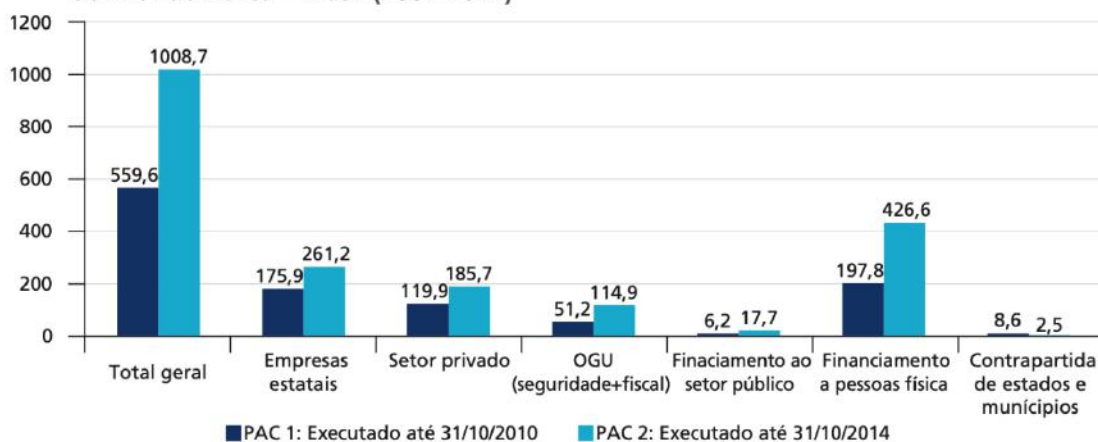
Através desse modelo de gestão proposto, o PAC se tornou o maior programa de investimentos em infraestrutura pós-redemocratização, algo difícil de se fazer em um ambiente democrático, porém que se tornava fácil no passado por contar com regimes autoritários, como no caso do I PND (1972-1974) e do II PND (1975-1979). O novo modelo contava, porém, com resquícios do programa Brasil em Ação (1996-1999) de FHC ao propor concessões e trazer as parcerias público-privadas (PPPs). As PPPs foram expandidas principalmente sob o governo da presidenta Dilma, como pode ser visto na figura 6, apresentada anteriormente, trazendo para o país além de investimentos públicos, os investimentos privados induzidos pelo programa.

5.6.2 Programa e seus resultados

O aumento dos investimentos pode ser observado no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, que previa um investimento público e privado de cerca de R\$1,2 trilhão, sendo destes, R\$1,008 trilhão, executados pelo PAC 2. Um exemplo disso pode ser visto na figura 10, abaixo:

FIGURA 10- COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DOS VALORES PAGOS PELO PAC.

Comparativo da evolução global dos valores pagos pelo PAC – segundo fontes principais de financiamento – Brasil (2007-2014)²²



Fonte: SEPAC citado por Cardoso Jr e Navarro, (2016).

Valor pago em R\$ bilhões relativo ao Orçamento Fiscal e de Seguridade a preços correntes em 31/12 de cada ano.

A figura 10 de comparação do executado em 2010 e em 2014 demonstra o crescimento dos investimentos no PAC nos diversos âmbitos, inclusive no setor privado.

Observa-se, portanto, uma aposta maior na política de investimentos em infraestrutura para garantir o emprego e o crescimento do PIB. Percebe-se aqui que o setor privado correspondeu a aproximadamente 18,5% do total no executado até 31 de outubro de 2014.

Com os investimentos realizados na infraestrutura do país houve um aumento na utilização dada a rede de infraestrutura, assim como uma ampliação desta rede. Esse aumento da utilização obviamente tem relação com o aumento da rede, porém não apenas; a geração de emprego, o aumento da renda e a expansão do crédito, gerados pelo próprio programa também explicam o aumento na utilização da malha de infraestrutura. A tabela 3, elaborada por Cardoso Jr e Navarro (2016) explicita a diferença de 2002 e 2013, ou seja, antes do primeiro governo petista e a criação do programa, e durante o governo e execução de seu programa.

TABELA 2- UTILIZAÇÃO E AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA BRASILEIRA (2002 E 2013).

Utilização e ampliação da rede de infraestrutura – Brasil (2002 e 2013)		
Utilização da rede de infraestrutura	2002	2013
Transportes		
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,3 milhões	89,9 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	723 mil (2007)	1.095 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões (2003)	54,4 milhões
Movimentação de contêineres (toneladas – t)	35,0 milhões	98,0 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (t)	529 milhões	931 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil
Energia		
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) <i>per capita</i>	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab
Comunicações		
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	271,1 milhões
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões
Assinantes de TV	3,5 milhões	18,0 milhões
Domicílios com acesso à internet	12,9 % (2005)	40%
Ampliação da rede de infraestrutura		
	2002	2013
Transportes		
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil
Energia		
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil
Capacidade de transformação (MVA)	166,2 mil	278,3 mil
Comunicações		
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2008)	62,5 mil

Fonte: BRASIL, 2010; 2014 citado por Cardoso Jr e Navarro, (2016).

Além disso os autores também demonstram o avanço na quantidade de empreendimentos e realizações entre o PAC 1 e o PAC 2, como pode ser visto na tabela 4 abaixo, juntamente com os principais eixos de atuação:

TABELA 3- COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS E VALORES PAGOS PELO PAC NOS PRINCIPAIS EIXOS DE ATUAÇÃO DO PROGRAMA (2007-2014).

Comparativo da evolução global das ações concluídas e dos valores pagos pelo PAC, segundo os eixos principais de atuação do programa – Brasil (2007-2014)		
Eixos	PAC 1: 2007 -2010 (Em bilhões)	PAC 2: 2011 -2014 (Em bilhões)
Logístico	R\$ 65,4	66,9
Rodovias	6.377 km (3.282 km de concessão)	5.188 km (1.413 km de concessão)
Ferrovias	909 km	1.088 km
Aeroportos	12 empreendimentos	37 empreendimentos
Portos	14 empreendimentos	30 empreendimentos
Hidrovias	10 terminais	19 terminais
Equipamentos para estradas vicinais		5.071 retroescavadeiras, 5.060 motoniveladoras e 5.060 caminhões caçamba
Energético	R\$ 148,5	R\$ 253,3
Geração de energia	10.851 MW	15.908 MW
Transmissão de energia	9.139 km	15.312 e 52 subestações
Exploração e produção de petróleo e gás	2.366 km de gasodutos	28 empreendimentos
Refine e petroquímica	16 empreendimentos	21 empreendimentos
Fertilizantes e gás natural		11 empreendimentos
Combustíveis renováveis	87 usinas	3 usinas
Indústria naval	218 embarcações e 2 estaleiros	426 embarcações e 13 estaleiros
Social e Urbano	R\$ 230,1	R\$ 337,2
Cidade Melhor (saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação).	1.225 empreendimentos em saneamento e 3 em mobilidade urbana	1.600 empreendimentos em saneamento; 86 em drenagem; 27 em contenção de encostas; 31 em mobilidade urbana e 46 em pavimentação
Comunidade Cidadã (unidades básicas de saúde, unidades de pronto atendimento, creches e pré-escolas, quadras esportivas nas escolas, centros de artes e esportes unificados).		3.326 UBS; 39 UPA; 786 creches e pré-escolas; 1.076 quadras esportivas em escolas e 53 centros de artes e esportes unificados
Minha Casa, Minha Vida (unidades habitacionais, financiamento habitacional e urbanização de assentamentos precários).	374 unidades habitacionais e R\$ 216,9 bilhões de financiamento habitacional para pessoa física	2.750.000 unidades habitacionais contratadas; 1.917.287 contratos firmados e 1.605 empreendimentos de urbanização em assentamentos precários
Água e Luz para Todos (recursos hídricos, esgotamento sanitário, água em áreas urbanas e eletrificação).	233 empreendimentos em recursos hídricos; 7.945 cisternas em 54 municípios e obras de esgotamento sanitário em 23 municípios	40 empreendimentos em recursos hídricos; 58 sistemas de esgotamento sanitário; 238 localidades com sistemas de abastecimento; 1.150 empreendimentos de água em áreas urbanas e 538.518 ligações de eletrificação efetuadas
Valor executado	R\$ 444,0 (Executado até dez. 2010)	R\$ 796,4 (previsto executar até dez. 2014)

Fonte: BRASIL, 2010; 2014 citado por Cardoso Jr e Navarro, (2016).

As ações realizadas e os investimentos realizados no PAC 1 e PAC 2 (até 2014) denotam o esforço feito pelo governo para que o país desenvolvesse sua infraestrutura. Tal esforço foi capaz de gerar emprego e renda, o que por sua vez contribuiu para o crescimento do país.

Contudo, mesmo com todo o mérito que o PAC teve – tanto para a sobrevivência da crise de 2008, quanto para o crescimento do PIB – o PAC também sofreu diversas

Um gargalo que se formou e que é uma das causas das críticas ao programa foi a necessidade da formação de uma grande coalizão política. Com isso houve na época a distribuição de Ministérios para partidos da base aliada e “o PAC tornou-se um espaço em que a coalizão política era gerenciada, recebendo pressões para a seleção de projetos, pressões mediadas pelos partidos, de interesse regional e corporativo dos setores de infraestrutura” (JÚNIOR E COUTO, 2018). Essas pressões podiam porventura prejudicar o funcionamento estratégico do programa para o atendimento de suas metas.

De qualquer forma, observando-se os índices das gestões petistas no período do PAC 1 e 2 nota-se a relação direta dos investimentos do programa com a economia do país. A política de investimentos em infraestrutura do governo Lula e Dilma se comprova acertada quando analisados os dados do PIB, do desemprego e de expansão e uso da malha de infraestrutura do país. O único momento de queda do PIB, pré-crise econômica e política, e que levou ao impeachment da ex-Presidenta Dilma se dá em 2009 quando o PIB tem uma pequena contração em decorrência da crise mundial de 2008¹⁸. Ainda assim é importante ressaltar que o impacto sentido no Brasil foi extremamente amenizado pelas políticas de investimento e geração de emprego e renda, sendo a taxa de desemprego em dezembro de 2014 de apenas 4,3% (BRASIL, 2015). A própria tabela 3 que demonstra a utilização da infraestrutura brasileira indica o resultado dessa política com geração de emprego e valorização salarial, uma vez que com emprego e renda a população passou a ter acesso a direitos que outrora não tinham.

5.7 Pós-2014 – o começo do fim (do PAC)

Em 2015 a ex-Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) do Partido do Trabalhadores (PT) tomou posse de seu segundo mandato a frente do governo brasileiro após uma eleição disputada, cujo principal opositor era Aécio Neves do Partido da Social

¹⁸ Crise que se iniciou em decorrência da especulação imobiliária nos Estados Unidos da América em 2008. Neste momento os preços se situaram bem acima do mercado e o setor entrou em colapso. Tal situação gerou uma falta de liquidez que trouxe riscos de calote. A situação piorou com a redução de crédito, isso por sua vez gerando uma desconfiança no mercado financeiro mundial. Com essa desconfiança criou-se um efeito “bola de neve” que resultou na queda do consumo, diminuição dos lucros e demissões em massa. Disponível em: <https://www.stoodi.com.br/blog/historia/crise-de-2008/>. Acesso em 9 de out. de 2020.

Democracia Brasileira (PSDB). Aécio teve forte apoio do ex-presidente FHC (1994-2002) e trazia consigo uma agenda neoliberal, propondo privatizações e diminuição do Estado. A própria Dilma começa seu segundo mandato com Joaquim Levy no Ministério da Fazenda, que promove uma forte política de austeridade e que enfraquece o governo Dilma, uma vez que essa política “compromete o futuro das próximas gerações, aumenta a desigualdade social e destitui direitos dos cidadãos” (DWECK, E; et al 2018). Após meses dessa política, Dilma acaba sofrendo um impeachment em um processo muito controverso em razão da operação lava-jato que sofria acusações de perseguição política contra a ex-Presidenta e seus aliados e do crime imputado à então Presidenta, as chamadas “pedaladas fiscais”, crime descartado posteriormente pelo próprio Tribunal de Contas da União (TCU). Após dito processo, o então vice-Presidente, Michel Temer (2016-2018) toma posse apoiado pela oposição junto com o programa ‘Uma Ponte para o Futuro’ que trazia muitas propostas contrárias às da presidenta deposta. Temer termina o mandato, porém seu governo foi marcado por denúncias de corrupção em um momento em que a ‘Lava-Jato’ criava um cenário de terra arrasada no país. Cenário causado em função das investigações que miravam o campo político, atingindo em especial o Partido dos Trabalhadores (PT) e os partidos do conhecido “Centrão”. Além disso, a operação não se furtou de utilizar de medidas questionáveis: impôs multas e sanções às grandes empresas nacionais que inviabilizavam sua sustentabilidade financeira, levando ao desemprego de seus funcionários; utilizou-se de uma cooperação entre procuradores e juiz que posteriormente veio a se tornar Ministro de Estado após prender o principal candidato e levar o atual Presidente à vitória; compartilhou segredos e provas que prejudicaram a Petrobrás em processos movidos contra a empresa no exterior; e trabalharam conjuntamente com agentes estrangeiros sem aprovação do Ministério da Justiça. Apesar da situação, Temer, manteve o PAC (2007-2019) em menor escala, tanto para tentar reativar a economia, quanto para agradar aliados políticos.

Além disso durante o governo Dilma foram criados outro programa que também se dividiu em duas etapas e merece ser mencionado, o Programa de Investimentos em Logística – PIL (2011-2014) e (2014-2016). O PIL não se tratava de obras públicas, mas sim de concessões, este programa era na verdade uma realocação das concessões do PAC em logística (rodovias, portos, aeroportos, etc.). Com a chegada de Temer ao poder

após o impeachment de Dilma, o PIL é encerrado e é criado o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI (2016 – Presente). Este juntou os programas de concessão e fortaleceu ainda mais o papel do setor privado na infraestrutura nacional dado que o programa busca “ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização.” (Brasil, 2020).

Nesse sentido, em 2018 o atual presidente Jair Bolsonaro (2019 – Presente) sai vitorioso no segundo turno contra o candidato do PT, Fernando Haddad. Jair Bolsonaro para ganhar as eleições contou com apoio dos Militares, de setores da religião evangélica e do setor financeiro representado por Paulo Guedes. Além disso ele também contou com o apoio do ex-juiz Sérgio Moro que em decisão controversa prendeu o principal opositor à Bolsonaro, o ex-presidente Lula.

O atual governo, desde sua posse, não foi capaz de gerar emprego e tampouco foi capaz de melhorar a economia, mantendo-a estagnada. O governo também protagonizou diversas crises e polêmicas, inclusive internas que ficaram claras quando Sérgio Moro abandona o cargo acusando o Presidente de supostos crimes, como pode ser observado em artigo de Aranha (2020). O conjunto dos problemas causados pelo governo causou uma reação da ala militar que através do Ministro-chefe da Casa Civil, General Braga Netto apresentou o Plano Pró-Brasil.

O Plano Pró-Brasil desde seu lançamento vem sendo apelidado de forma equivocada de PAC 3 ou Dilma 3 por prever a ampliação dos gastos públicos, algo que gera insatisfação da ala liberal comandada por Paulo Guedes. No entanto, esse investimento será de apenas R\$ 30 bilhões, valor considerado por Miriam Belchior, ex-Ministra do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), baixo para reerguer a economia. De acordo com o líder do MDB no Senado, o programa está: “Na direção, mas isso não basta. O volume total de investimento terá que ser maior e somando público, privado, nacional e estrangeiro”. (POMPEU, 2020). Já a presidenta do PT, principal partido de oposição, diz:

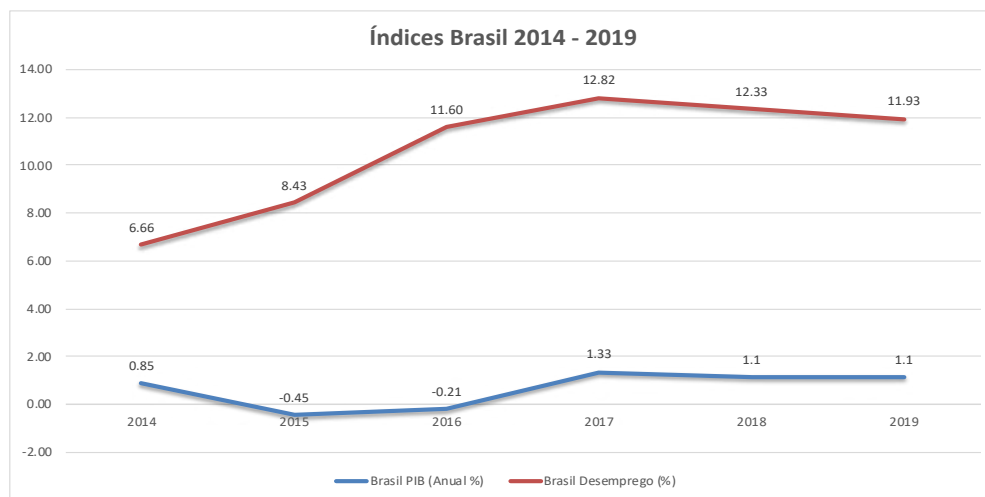
“Li material sobre esse programa de recuperação que o governo anunciou. Um conjunto de obras para enfrentar a crise da economia. Copiaram nosso governo.

Mesma concepção, mesmos técnicos no apoio. Obras semelhantes. Quiseram fazer um PAC. Mas pelo tamanho será mini, uma amostra". (POMPEU, 2020).

O programa, portanto, tem uma concepção similar à do PAC (2007-2019), porém com um valor que se assemelha mais ao do programa Brasil em Ação (1996-1999) de FHC. Vale lembrar que os efeitos econômicos do Programa Brasil em Ação não foram significativos quando comparados com o PAC e, portanto, este montante não seria capaz de recuperar o país após anos de cortes e após a atual crise do Covid-19. Outro fato que dificulta o maior investimento público é a Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95/16), que restringe o gasto público.

O período pós-2014 trouxe índices ruins para o país e que duram até hoje, como pode ser visto na figura 11, abaixo. Os reflexos da crise econômica fomentada pela crise política estão representados no PIB que despencou e no desemprego que disparou.

FIGURA 11- VARIAÇÃO DO PIB E DO DESEMPREGO NO BRASIL (2014-2019).



Fonte: Banco (2020) e IBGE (2020).

O resultado do período não poderia ser diferente, a emenda constitucional 95 de 2016 fixou um teto de gastos baseado no índice IPCA do ano anterior, ou seja, o aumento dos gastos públicos primários ficou condicionado ao índice IPCA do ano anterior, dessa forma proibindo o aumento do investimento público, o que explica, em parte, a limitação da nova proposta do Pró-Brasil. Com essa política proposta pelo próprio executivo o nível de investimentos em infraestrutura naturalmente diminuiu, o que por sua vez constrangeu

o índice de emprego e de renda nacional. Como a política de cortes que se iniciou em 2015 se manteve, sendo aprofundada em 2016 e tendo esse aprofundamento acentuado em 2019, o PIB se manteve constrangido e o índice de desemprego se manteve alto, como pode ser observado na figura 11 acima. Esse “rápido aumento da taxa de desocupação fez com que o consumo das famílias, variável fundamental para o crescimento nos governos petistas, se tornasse a variável mais relevante para o cenário de desaceleração daquele momento” (Rossi, 2017).

5.8 Discussão

O objetivo deste capítulo é trazer as discussões dos demais capítulos e sumarizá-las. Ao longo do capítulo 5 foram apresentados os principais programas e planos do período de 1964-2020, ainda que o último de forma muito breve. Foram apresentados o contexto político-social de cada período e dados econômicos para respaldar as análises feitas ao longo deste capítulo.

Com os dados apresentados pode-se inferir que o investimento em infraestrutura, seja ele público, ou público-privado são essenciais para um crescimento econômico com geração de emprego, uma vez que o investimento implica na geração de emprego e renda, e na execução de empreendimentos que movimentam de maneira forte o mercado da construção civil e de forma indireta outros setores que se beneficiam, ou seja, tanto os que se beneficiam das obras em si, como cidades que recebem trabalhadores e fomentam o comércio local, quanto os setores que produzem a matéria utilizada nos empreendimentos. Nota-se que o período de 1994-2002 o país teve um baixo crescimento econômico e alto desemprego, resultante de um programa de investimentos tímido. O programa deixou como legado apenas o modelo gerencial e a utilização de concessões, também de maneira tímida.

Nota-se também que os momentos de maior crescimento econômico foram momentos em que o país vivia um regime autoritário, o que facilitava a tomada de decisões, eliminando qualquer oposição e facilitando a alocação de recursos. Esse período, em especial de 1967-1980 conseguiu uma taxa de crescimento anual de 14% em 1973. O caráter autoritário levou à concentração de renda por parte da parcela mais

rica da sociedade, porém ao mesmo tempo gerou emprego e renda para a parcela mais pobre. O modelo adotado levou também a um aumento da dívida pública em moeda estrangeira, especialmente através do endividamento das Empresas Públicas, que com o 2º choque do petróleo aumentou de maneira exorbitante com o aumento da taxa de juros internacional. Além disso, ao se tratar do regime militar também é importante lembrar deve-se lembrar que “houve um fortalecimento recíproco e uma retroalimentação na parceria entre empresários brasileiros da construção pesada e o projeto do regime implantado a partir de 1964”. (CAMPOS, 2012, pg.139). Essa parceria se dá, ainda segundo os autores, a partir da organização desse empresariado do setor da construção enquanto grupo, mas também “em torno de algumas campanhas durante o regime”. (CAMPOS, 2012, pg.140).

O Programa de Aceleração Do Crescimento (2007-2019), foi até hoje o programa mais ousado da pós ditadura. Com o modelo que garantia investimento público a partir do superávit fiscal, do investimento por parte das empresas públicas e que usou das PPPs para atrair investimentos privados, o governo conseguiu alcançar níveis de pleno emprego em 2013 e uma taxa de crescimento de mais de 7% em 2010. Não obstante, nesse período, graças à política de aumento real do salário mínimo, mais do que apenas gerar emprego, o governo conseguiu gerar acessibilidade para as camadas econômicas mais baixas, entregando acesso à água, energia elétrica e condições de participar no uso da malha de infraestrutura brasileira.

Por se dar em contexto democrático, o governo e o PAC estavam sujeitos a todo momento a críticas por parte da oposição, da sociedade, do mercado e da imprensa, tornando o planejamento e a execução do programa mais complexo que nos períodos da ditadura. Por essa razão percebe-se que os índices do PIB, ainda que com participação efetiva do setor privado não se assemelham aos índices do I (1972-1974) e do II PND (1975-1979). Contudo, o governo foi capaz de criar e gerir um programa complexo que resultou em um crescimento econômico do país, gerou empregos, promoveu uma política de valorização salarial e, dentro do possível, atendeu as demandas da sociedade. A política de investimentos, a exemplo do que ocorreu no regime militar, também aumentou a dívida pública.

O aumento da dívida pública por si só não é problema. Em ambos os momentos o governo foi capaz de gerir de maneira sustentável sua dívida. As dificuldades econômicas vividas em ambos momentos históricos advieram de situações que fugiam do controle da gestão. No primeiro caso o segundo choque do petróleo, no segundo, houve uma crise econômica que se intensificou com uma crise política e que levou a uma queda na arrecadação, restringendo o investimento. Nesse momento foram feitas escolhas por políticas liberais de cortes de gastos públicos que acabaram por intensificar a crise econômica.

Baseado nos dados apresentados também é possível afirmar que, de fato, caso o programa Pró-Brasil avance e seja executado, este será provavelmente ineficiente em decorrência do baixo investimento, assim como pôde-se observar no caso do programa Brasil em Ação (1996-1999). Como pode ser visto neste trabalho é necessário, portanto, que a limitação de investimentos públicos feita pela EC 95/2016 seja derrubada permitindo mais investimentos, além de uma decisão por um projeto desenvolvimentista que bote o país novamente na rota do crescimento econômico e da geração de empregos.

6 DISCUSSÃO GERAL

Ao analisar todos os programas e planos, nota-se que governos que promoveram programas, ou planos de investimentos ousados, como os Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972-1974) e (1975-1979), e os Programas de Aceleração do Crescimento (2007-2010) e (2010-2019) obtiveram como retorno a geração de empregos e um forte crescimento econômico, enquanto o período (1994-2002), com o Brasil em Ação (1996-1999) – que teve um baixo investimento – manteve uma taxa de desemprego alta constante e crescimento econômico, baixo. Ao tempo que compartilharam esses resultados, seu planejamento e execução foram muito distintos. Os PNDs ocorreram em um ambiente antidemocrático, onde as dificuldades eram eliminadas de forma autoritária e teve como base de investimento prioritariamente recursos públicos, de maneira que estrangeiros não pudessem se apropriar de setores estratégicos nacionais. O PAC por outro lado ocorreu em um cenário diferente, com uma democracia que aparentava solidez e que teve que enfrentar suas dificuldades. O crescimento econômico do PAC não foi tão significativo quanto o dos PNDs, porém o PAC foi capaz de fomentar o crédito para incentivar o investimento privado, se valeu de parcerias público-privadas (PPPs) para executar seus empreendimentos e o governo ao mesmo tempo, aplicou uma política de valorização salarial, garantindo um aumento real do salário mínimo e impulsionando ainda mais o consumo das famílias.

Não obstante, é necessário enfatizar que as dificuldades tratadas neste trabalho permearam todos os programas de investimentos, ainda que de formas distintas e com impactos que variaram ao longo do tempo. Como mencionado anteriormente os PNDs se deram durante o período do regime militar e, portanto, as dificuldades eram enfrentadas de maneira unilateral, ou truculenta, sejam nos âmbitos político e técnicos, quanto nos ambientais e sociais.

No período democrático (1985–2020) os diversos governos travaram uma batalha para enfrentar a crise econômica no país que seguiu até a implementação do Plano Real. Com isso, o primeiro programa de investimento se deu em 1996 no governo de FHC (1994-2002). Batizado de ‘Brasil em Ação’, o programa foi um esforço pouco eficaz e com pouco investimento em infraestrutura (apenas R\$ 22,1 bilhões). Como

consequência, os resultados do governo foram pífios: baixo crescimento econômico, alto desemprego e baixa renda. A baixa relevância do programa se demonstra também no fato de se ter como destaque do período, o modelo gerencial de gestão, sendo este também uma das principais dificuldades enfrentadas pelo programa, em especial no âmbito administrativo e político.

Posteriormente, nos governos petistas de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), criou-se em 2007 o programa batizado de 'Programa de Aceleração do Crescimento'; executado em duas fases, o PAC 1 e o PAC 2. O PAC como um todo se constituiu como o maior e mais ousado programa de investimentos em infraestrutura do período pós-ditadura, tanto pelo valor investido que entre 2007 e 2016 chegou a R\$1.9 trilhões de reais, quanto pelo número de empreendimentos que somaram mais de 38600 empreendimentos contemplados pelos PAC 1 e 2. O valor investido trouxe como retorno alto crescimento econômico, com 7,5% em 2010 e baixas taxas de desemprego até 2014. O grande portfólio de empreendimentos trouxe consigo todas as dificuldades envolvidas no planejamento e execução de programas de investimento. O programa enfrentou dificuldades nas questões: política e técnica, com o dilema do político e tendo que tratar da coalizão da base governista dentro do próprio programa através de priorização de projetos. Dificuldades ambientais, com a necessidade de licenciamentos ambientais em áreas sensíveis e com conflitos entre o Estado e a sociedade civil em razão das obras que, por vezes, tem grandes impactos negativos ambientais e sociais, nas populações locais.

Partindo para uma análise comparativa dos programas, seus investimentos e resultados, pode-se afirmar que, de fato, investimento em infraestrutura tem um retorno positivo para a economia, gerando empregos e provocando um crescimento do PIB. Tal efeito se repete em todos os programas citados. No entanto nota-se que no período do programa Brasil em Ação a relação é de difícil observação, uma vez que os investimentos foram muito baixos.

Abaixo serão apresentados dados em tabelas comparativas para melhor compreensão.

TABELA 4- COMPARATIVO DA VARIAÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO REAL DO PIB POR PROGRAMA (1971-2018)

Programa/Índice	PIB Real (Anos Seleccionados)	PIB Final	PIB Médio
IPND (1971-1974)	11.3	9.04	11.59
IIPND (1974 - 1979)	9.04	6.77	6.44
Brasil em Ação (1996 - 1999)	2.21	0.47	1.6
PAC 1 (2007 - 2010)	6.07	7.53	4.64
PAC 2 (2010 - 2018)	7.53	1.32	1.42
PAC 2 (2010 - 2014 - Pré-Crise)	7.53	0.504	3.39

Fonte: Banco (2020).

A tabela 5 apresenta a taxa de variação do PIB um ano antes da implementação de cada programas, ao final do programa e a taxa de variação média do PIB no período. Nesta comparação observa-se que todos os programas tiveram como resultado um crescimento econômico. Nota-se que os períodos autoritários tiveram um resultado econômico melhor, o que pode se explicar com o autoritarismo dos regimes, mas também com a situação econômica da época, onde se tinha alta inflação e uma capacidade produtiva ociosa muito grande que pôde ser reativada, algo que não ocorreu nos outros períodos.

Nota-se que o PAC 1 representou um crescimento final e médio também altos, ainda mais se considerado um período democrático. Além disso é possível observar que no período do PAC 2 “pré-crise” o crescimento médio também foi alto. O PAC 2 foi dividido em duas linhas com períodos diferentes justamente para que seja possível se compreender o que de fato ocorreu. No período 2010-2014 o PAC 2 estava em pleno funcionamento e a partir disso tem-se o resultado apresentado na tabela 5. Após 2014 e a reeleição da ex-Presidenta Dilma, inicia-se uma crise política e econômica. Neste período Dilma escolhe para seu Ministério da Fazenda um liberal, Joaquim Levy, que

inicia um processo de cortes e diminuição do investimento. As crises política e econômica geradas a partir de um movimento de negação da derrota por parte da oposição na eleição de 2014, conjuntamente com erros na condução da política econômica, na articulação política e com a operação lava-jato, que poupava a oposição, culminam no Impeachment da ex-presidenta e na posse de Temer (2016-2018) que com sua visão neoliberal diminui bruscamente os investimentos, deixando diversas obras paradas e contemplando apenas algumas de aliados, deixando, portanto, a essência do PAC para trás por se tirar a questão do planejamento estratégico do debate. Com a crise econômica e os baixos investimentos chega-se a um resultado acumulado ruim. Contudo, este não representa o período de pleno funcionamento do programa. Todas as tabelas estão apresentadas da mesma forma em razão do mesmo motivo.

Um programa que apresenta resultado ruim é o ‘Brasil em Ação’, pois este apresenta um investimento em infraestrutura extremamente baixo no acumulado de 3 anos, sendo um investimento de apenas R\$ 22,1 bilhões em infraestrutura.

TABELA 5- COMPARATIVO DA VARIAÇÃO DA TAXA DO DESEMPREGO POR PROGRAMA (1971-2018)

Programa/Índice	Taxa de Desemprego Pré-Plano (Anos Selecionados)	Taxa de Desemprego Final	Taxa de Desemprego Média
IPND (1971-1974)	N/D	N/D	2.92*
IIPND (1974 - 1979)	N/D	2.76	2.34*
Brasil em Ação (1996 - 1999)	7.25	10.21	8.76
PAC 1 (2007 - 2010)	8.33	N/D	8.06*
PAC 2 (2010 - 2018)	N/D	12.33	9.11*
PAC 2 (2010 - 2014 - Pré-Crise)	N/D	6.66	6.93**

* Valor obtido através de dados parciais disponíveis

N/D = Não Disponível

Fonte: Banco (2020) e Veja (2011).

Observando a taxa de desemprego da tabela 6 acima, vê-se um índice baixo nos PNDs. Isso ocorre pela recuperação da capacidade ociosa de produção, mas também são números que podem gerar questionamentos, uma vez que antes do milagre o país passava por uma crise e o país atravessava um regime autoritário que não necessariamente tinha compromisso com a verdade. A alta taxa de desemprego no período do 'Brasil em Ação' é novamente explicada pelo baixo investimento do período; período no qual o governo se centrava na contenção da inflação. O PAC 1 surpreendentemente exibe uma relativamente alta taxa de desemprego médio. O Banco Mundial não registra a taxa de desemprego do ano de 2010, contudo de acordo com o IPEADATA (2016)¹⁹, a taxa de desemprego ao final desse ano foi de 5,3%, uma taxa baixa. O PAC 2 em seu período de plena execução teve uma taxa de desemprego baixa, com média de apenas 6,9% ao ano. Nesse período o país chegou ter o chamado pleno emprego, onde o desemprego existente estava baseado no residual, que são as pessoas mudando de emprego. No entanto, quando analisado todo o período, incluindo o período de desinvestimento público, a taxa volta a subir para uma média de 9,11%, alcançando em 2018 uma taxa alta de 12,33%, o que demonstra a relação de investimento público e retorno econômico.

Tratando-se do endividamento público, percebe-se um aumento em todos os períodos. No entanto, como visto no capítulo anterior o aumento da dívida não implica necessariamente em problemas econômicos. Uma vez que se tem uma dívida em moeda nacional e controlada é possível mantê-la, ainda que alta sem prejuízos.

Apesar do afirmado por Delfim Netto, a crise veio no 2º PND com o endividamento externo. Nesse período, o Brasil passa por dificuldades econômicas atreladas ao endividamento público. Isso ocorreu, pois a dívida estava fortemente baseada em moeda estrangeira, e crises, outras, atingiram o país. As crises não previstas e não consideradas no momento da decisão pelo aumento do endividamento em moeda estrangeira levam o país a ter dificuldades para administrar sua dívida, pois essa aumenta ainda mais com a

¹⁹ IPEADATA: banco de dados. Disponível em: <<http://ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38401>> Acesso em: 9 out. 2020.

variação das taxas de juros internacionais e da força da moeda em que a dívida está baseada.

A outra crise tratada foi a do segundo governo Dilma, em que a política econômica contracionista estagnou o país, acarretando uma queda de receitas que aprofundou a crise no país.

Também pode-se ver a evolução, em seus respectivos programas, dos índices tratados neste capítulo nos gráficos apresentados no anexo A.

7 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo apresentar uma análise macroeconômica dos programas de investimento e infraestrutura do período 1964-2020 através da demonstração dos resultados de tais investimentos e da demonstração e análise do modelo de gerenciamento do programa. A análise econômica também demonstrou que o aumento do gasto público nesta atividade específica não representa um prejuízo para a economia.

A questão que se apresentava: “Qual o papel dos investimentos de infraestrutura no crescimento econômico e o que dito investimento viabiliza?” pôde por fim ser respondida. Programas de investimento em infraestrutura em condições favoráveis, isto é, sem choques externos, políticos ou econômicos, foram capazes de promover períodos de prosperidade por períodos razoavelmente duradouros. Com isso vemos o papel dos investimentos de infraestrutura diretamente relacionados com a geração de emprego e renda, sendo um propulsor do crescimento do país. Além disso conclui-se a capacidade desses investimentos em viabilizar novas atividades produtivas, dado o caráter especializado da economia. Por essa mesma razão o investimento em infraestrutura não deve ser visto apenas como política anticíclica, uma vez que dessa forma terminadas as obras, termina também o efeito multiplicador sem a viabilização de outras dinâmicas, como os casos dos estádios da Copa do Mundo. Ressalto, no entanto, que para que esse crescimento seja sustentável – dentro do modelo político e jurídico vigente – o programa deve estar atrelado à um mecanismo de controle que seja capaz de garantir uma dívida também sustentável, ou seja, pagável com os resultados advindos do próprio crescimento econômico proporcionado pelo programa.

Outros pontos tocados neste trabalho foram as dificuldades encontradas ao se planejar e executar programas de investimento em infraestrutura, uma vez que estes programas são complexos e impactam de maneira positiva ou negativa a sociedade, em especial aqueles que residem em locais próximos às instalações dos empreendimentos. As principais dificuldades que podem ser políticas, técnicas, financeiras, ambientais, ou até mesmo nas relações entre o Estado e a sociedade civil. Pôde-se ver através dos argumentos apresentados aqui que existem diversas dificuldades e que é necessário

que um governo os enfrente de maneira a preservar a execução dos empreendimentos, ao mesmo tempo em que garanta o bem-estar daqueles afetados pelos mesmos.

O presente trabalho se limitou, portanto, a apresentar os principais programas e analisa-los a fim de comprovar que o investimento em programas de infraestrutura é um estimulador do crescimento econômico. A diferença dos demais trabalhos de pesquisa, foram também identificadas as principais dificuldades para o planejamento e execução dessas carteiras de investimento. Outros trabalhos podem agora se aprofundar nos mecanismos orçamentários e financeiro para se garantir um investimento público e privado alto e constante em infraestrutura

O aprofundamento nos mecanismos orçamentários é importante para que novos projetos possam ser criados promovendo assim o crescimento econômico do país e a geração de empregos. Existem diversas maneiras para se conseguir fundos para tais investimentos, o Brasil em Ação (1996-1999) executava a partir de um valor definido no orçamento geral da união e das concessões, com fomento ao crédito para o setor privado, o PAC (2007-2010) e (2010-2019) além do citado anteriormente trazia novidades com a garantia de seu orçamento fixo e parcerias público-privadas. Pode-se, portanto, fazer um estudo voltado para mecanismos orçamentários e financiamento buscando outros projetos que tenham utilizado tais mecanismos e sua viabilidade para aplicação no cenário brasileiro.

REFERÊNCIAS

Acsehrad, H. (2013). Desigualdade Ambiental, Economia e Política. **Astrolabio**, (11). Recuperado a partir de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/5549>

ARANHA, Carla. Os crimes de Jair Bolsonaro, segundo Sergio Moro. **Exame**, BRASIL, p. 1-1, 24 abr. 2020. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/os-crimes-de-jair-bolsonaro-segundo-sergio-moro/>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

BANCO mundial: Banco de Dados. **Industry (% of GDP)**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicador/NV.IND.TOTL.ZS?end=1985&locations=BR&start=1964&view=chart>>. Acesso em: 19 mai. 2020.

Belo Monte, Anúncio De Uma Guerra. Direção de Adré D'Elia. Cinedelia, 2011. (104 min).

BRASIL. **AgênciaIBGE**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/15432-em-dezembro-taxa-de-desocupacao-fica-em-4-3-e-fecha-2014-com-media-de-4-8>>. Acesso em: 10 de out. 2020.

BRASIL. **Brasil em Ação**. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20110404114243/http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/bact.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Imprensa Oficial. **Plano Diretor**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 16 de out. de 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 16 de out. de 2020.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Sobre o Programa**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://ppi.gov.br/sobre-o-programa>>. Acesso em: 10 de out. de 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Entenda Como Funciona o RDC**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://pac.gov.br/noticia/564012c0>>. Acesso em: 16 de out. de 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Apresentação PLOA 2018**. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/orcamento/orcamentos-anuais/2018/ploa-2018/apresentacao-ploa-2018.pdf>>. Acesso em: 11 de out. de 2020.

BRASIL. **PEDALADA FISCAL**. Agência Senado, 18 de jul. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pedalada-fiscal>>. Acesso em: 18 de jul. 2020.

Campos, P. (2012). **A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985**. Tese de Doutorado, Universidade Federal Fluminense.

CARDOSO JR, José Celso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA RECENTE (2007 A 2014) DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC). Brasília: IPEA, 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Resolução 237**, 1997. [S. I.], p. 1-8, 19 dez. 1997. Disponível em: <https://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/91atafolha91/federal/91atafolha91/1997_Res_CONAMA_237.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2020.

DALTO, Fabiano A. S. BRAZILIAN FINANCIAL CRISIS IN THE 1980S:: HISTORICAL PRECEDENT OF AN ECONOMY GOVERNED BY FINANCIAL INTERESTS. Revista de **Economia Contemporânea**, Curitiba, 2019.

DA SILVEIRA, Stefano José Caetano; RATHMANN, Régis. UMA BREVE ANÁLISE DO PAC TENDO COMO BASE A RETROSPECTIVA DOS PLANOS ECONÔMICOS DOS GOVERNOS MILITARES NO BRASIL ENTRE 1964 E 1985*. **Estudos do CEPE**, Santa Cruz do Sul, p. 4-20, dez. 2007. ISSN 1982-6729. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/view/121>>. Acesso em: 18 jul. 2020. Doi:<https://doi.org/10.17058/cepe.v0i25.121>.

Datafolha. **Avaliação da presidente Dilma Rousseff**.: banco de dados. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/04/1759676-reprovacao-a-gestao-dilma-recua-e-volta-a-nivel-pre-manifestacao.shtml>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

Datafolha. **FHC encerra mandato com reprovação maior do que aprovação**.: banco de dados. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2002/12/1222326-fhc-encerra-mandato-com-reprovacao-maior-do-que-aprovacao.shtml>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

DE MELO, Isabela Esterminio. **AS CRISES DO PETRÓLEO E SEUS IMPACTOS SOBRE A INFLAÇÃO DO BRASIL**. Orientador: Luiz Roberto Azevedo Cunha. 2008. 35 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil, 2008.

DEROLLE, Patricia Galves; CRUZ, Gabriela. **Geisel e o II Plano Nacional de Desenvolvimento**. -, Brasil, 2015. Disponível em: <https://pgderolle.wordpress.com/2015/07/13/geisel-e-o-ii-plano-nacional-de-desenvolvimento/>. Acesso em: 18 out. 2020.

DE TOLEDO, José Roberto. Projetos do programa 'Brasil em Ação' apresentam atrasos. **Programa define quais são as prioridades de FHC**, São Paulo, p. 1-1, 9 out. 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc091016.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

DO LAGO, Luiz Aranha Côrrea. A RETOMADA DO CRESCIMENTO E AS DISTORÇÕES DO "MILAGRE: 1967-1973. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva *et al.* **A Ordem do Progresso: CEM ANOS DE POLÍTICA ECONÔMICA REPUBLICANA 1889-1989**. 31. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990. cap. 10, p. 235-236. ISBN 8570016034.

DWECK, E; ROSSI, P; OLIVEIRA, A. L.M., de “. **Austeridade e Retrocesso**. http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (Brasil). Agência Brasil. Brasil em 3 tempos: o planejamento durante o regime militar. **Memoria EBC**, Brasil, p. 1-1, 24 jul. 2004. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-07-24/brasil-em-3-tempos-planejamento-durante-regime-militar>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

Faria, Maria & Filgueiras, Luiz. (2007). Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula Luiz. **Revista Katálysis**, ISSN 1982-0259, Vol. 10, Nº. 1, 2007, pags. 24-34. 10.1590/S1414-49802007000100004.

FRISCHTAK, Cláudio R. O INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA NO BRASIL: HISTÓRICO RECENTE E PERSPECTIVAS. **Pesquisa e planejamento econômico**, [s. l.], v. 38, n. 2, 2008.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **UMA PONTE PARA O FUTURO**. Portal Fundação Ulysses Guimarães: [s. n.], 2015. 19 p. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em: 6 abr. 2020.

G1 (Belo Horizonte). Empresa quer devolver concessão da BR-040 entre DF e MG. **G1**, Belo Horizonte, 20 ago. 2019. Política, p. 1-1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/08/20/empresa-quer-devolver-concessao-da-br-040-entre-df-e-mg.ghtml>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

G1 (São Paulo). Sentença de Dilma Rousseff no julgamento do impeachment. **G1**, São Paulo, 31 ago. 2016. Política, p. 1-1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/sentenca-de-dilma-rousseff-no-julgamento-do-impeachment.html>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. Os Desafios Da Governança da Política de Infraestrutura no Brasil: Aspectos Políticos e Administrativos da Execução

do Investimento em Projetos de Grande Vulto. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. **Governança da Política de Infraestrutura**: Condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. cap. 1, ISBN 978-85-7811-332-2.

GOVERNO FEDERAL (Brasília). **Brasil em Ação**. Brasília, 2002. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20110404114243/http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexo_s2/bact.htm>. Acesso em: 18 abr. 2020.

GOVERNO FEDERAL. **Em Nove Anos, Investimentos Executados pelo PAC Somam R\$ 1,9 Trilhão**. Brasil, 2016. Disponível em: <<http://pac.gov.br/noticia/68777baf>> Acessado em: 18 jul.2020.

GOVERNO FEDERAL. **Sobre o PAC**. Brasil, 2020. Disponível em: <<http://pac.gov.br/sobre-o-pac>> Acessado em: 18 jul.2020.

HOCHSTETLER, Kathryn. CONFLICTS BETWEEN STATE AND CIVIL SOCIETY RELATED TO INFRASTRUCTURE PROJECTS. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. **Governança da Política de Infraestrutura**: Condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: [s. n.], 2018. cap. 4, ISBN 978-85-7811-332-2.

INSTITUTO brasileiro de geografia e estatística. **População Altamira**: banco de dados. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/altamira.html>>. Acessado em: 4 mai. 2020.

INSTITUTO brasileiro de geografia e estatística. **Taxa de Desocupação**: banco de dados. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego>. Acessado em: 31 jul. 2020.

JÚNIOR, Álvaro Pontes de Magalhães; COUTO, Leandro Freitas. Gestão de Prioridades e Núcleo de Governo:: Os Casos do Brasil em Ação e do Programa de Aceleração do Crescimento. In: CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa *et al.* **O Presidente e seu Núcleo de Governo**: a coordenação do Poder Executivo. 1. ed. Brasília: IPEA, 2018. cap. 13, p. 381-407. ISBN 978-85-7811-344-5. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190308_o_presidente_e_seu_nucleo_de_governo.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

Justen Filho, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 549

MACHADO, Raphael Amorim; GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto R. C. **Arranjos, Instrumentos e Ambiente Político-Institucional na Reconfiguração da**

Ação Estatal em Políticas de Infraestrutura no Brasil1: Novos Arranjos e Instrumentos para as Políticas de

Ipeadata: banco de dados. Disponível em:

<<http://ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38401>> Acesso em: 9 out. 2020.

INFRAESTRUTURA. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. **Governança da Política de Infraestrutura:** Condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. cap. 2, ISBN 978-85-7811-332-2.

LYONS, Charles. The Dam Boom in the Amazon. **The New York Times**, [S. l.], p. 1-1, 30 jun. 2012. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2012/07/01/opinion/sunday/the-dam-boom-in-the-amazon.html>. Acesso em: 11 out. 2020.

MARINGONI, Gilberto. A maior e mais ousada iniciativa do nacional-desenvolvimentismo. **Desafios do Conhecimento**, São Paulo, ano 13, ed. 88, 26 nov. 2016. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3297&catid=28&Itemid=39>. Acesso em: 12 abr. 2020.

MASOOD, Ehsan. **The Great Invention:** The Story of GDP and the Making (and Unmaking) of the Modern World. 1. ed. Nova York: Pegasus Books, 2016. 352 p. ISBN 1681771373.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (Brasília). Secretaria da Previdência. **Previdência Social teve déficit de R\$ 195,2 bilhões em 2018:** Despesa com benefícios do RGPS foi de R\$ 586,3 bilhões, enquanto a arrecadação ficou em R\$ 391,2 bilhões. Brasília: [s. n.], 2019. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2019/01/previdencia-social-teve-deficit-de-r-1952-bilhoes-em-2018/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (Rio de Janeiro). Empresa de Pesquisa Energética. **PROJETO DA USINA HIDRELÉTRICA DE BELO MONTE: FATOS E DADOS.** Rio de Janeiro: [s. n.], 2011. p. 1-3. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-82/Belo%20Monte%20-%20Fatos%20e%20Dados%20-%20POR.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

MOTTA, Rodrigo P. S. Sobre as origens e motivações do Ato Institucional 5. **Revista Brasileira de História**, [s. l.], v. 38, ed. 79, p. 195-216, 2018.

NASSER, Bianca. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. [145]-178, dez. 2000.

NASSUNO, Marianne *et al.* A experiência gerencial no Brasil em Ação: Pesquisa ENAP. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], ano 52, n. 1, p. 56-77, 2001. Disponível em:

<<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/300/306>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

NEVES, Adriano Craveiro. A reforma administrativa brasileira (1995-1998) sob a ótica weberiana. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2596, 10 ago. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17153>. Acesso em: 16 out. 2020.

NÚCLEO DE PESQUISA DA AGÊNCIA BRASIL (Brasília). **Brasil em 3 tempos: o planejamento durante o regime militar**. Brasília, 24 jul. 2004. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-07-24/brasil-em-3-tempos-planejamento-durante-regime-militar>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

O GLOBO (Brasil). Esta frase nunca passou pela minha boca. Disse que não se pode distribuir o que você ainda não produziu, a não ser que você tome emprestado. **Acervo O GLOBO**, Brasil, p. 1-1, 23 mar. 2014. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/frases/esta-frase-nunca-passou-pela-minha-boca-disse-que-nao-se-pode-distribuir-que-voce-ainda-nao-produziu-nao-ser-que-voce-tome-emprestado-18598244>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

PAC: banco de dados. **Mobilidade Urbana – Maranhão**. Disponível em: <<http://pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/mobilidade-urbana/ma/ma/ma/ma/ma/ma/ma/ma/ma/ma/ma>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

PARES, Ariel et al. Planejamento e Orçamento Governamental: A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. Brasília: **ENAP**, 2006. v. 1. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/808/1/Coletânea%20Planejamento%20e%20Orçamento%20-%20A%20retomada%20do%20planejamento%20governamental%20no%20Brasil%20e%20seus%20desafios.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A economia e a política do Plano Real. **Revista de Economia Política**, [s. l.], v. 14, n. 4, p. 129-149, 1994. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/56-10.PDF>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

POMPEU, Lauriberto. Para MDB, Plano Pró-Brasil é insuficiente; PT fala em mini PAC. **Congresso em Foco**, [S. l.], p. 1-1, 24 abr. 2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/para-mdb-plano-pro-brasil-e-insuficiente-pt-fala-em-mini-pac/>>. Acesso em: 26 abr. 2020.
PRÓ-BRASIL é ridículo para reerguer economia. **Notícias do PT**, [S. l.], p. 1-1, 24 abr. 2020. Disponível em: <<https://pt.org.br/pro-brasil-e-ridiculo-para-reerguer-economia/>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

PUPO, Fábio. Marco de gestões petistas, PAC deixará de receber novos projetos: Programa criado na gestão Lula ficará apenas com as atuais obras em carteira. **Folha de S.PAULO**, Portal Folha de S.Paulo, 30 jul. 2019. mercado, p. 1-1. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/marco-de-gestoes-petistas-pac-deixara-de-receber-novos-projetos.shtml>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré. **Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP**, Campinas, 2017. Disponível em: <http://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2017/05/NotaCecon1_Choque-recessivo-2.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

Santos, Thauan & Santos, Luan & Albuquerque, Renata & Corrêa, Eloah. (2012). Belo Monte: impactos sociais, ambientais, econômicos e políticos. **Tendências**. XIII. 214-227.

SERRANO, Franklin; MEDEIROS, Carlos A. **Padrões Monetários Internacionais e Crescimento**. -, [s. l.], p. 1-24, 2017. Disponível em: https://franklinserrano.files.wordpress.com/2017/03/medeiros_serrano_padroes_monetarios_1999.pdf. Acesso em: 17 out. 2020.

SHIH, Wen. Political Parties in Communist China. **Institute of Pacific Relations, American Council**, N/D, 1963. doi: 10.2307/3023623.

SINGER, Paul Israel. O "Milagre Brasileiro" Causas e Conseqüências. **Cadernos CEBRAP**, n. 6. São Paulo: CEBRAP, 1972.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Castelo a Tancredo 1964 - 1985. 5. ed. Rio de Janeiro: PAZ E TERRA S/A, 1988. p. 224-226.

TAVARES, M. C. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. In: _____. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1614/S33098N962Av1_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y

TAVARES, M. C. vida, ideias, teorias e política. **Fundação Perseu Abramo**, São Paulo, 2019.

Um Sonho Intenso. Direção: José Mariani. Roteiro: José Mariani. Brasil: [s. n.], 2015. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2JwOKMup2rw&t=3248s>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

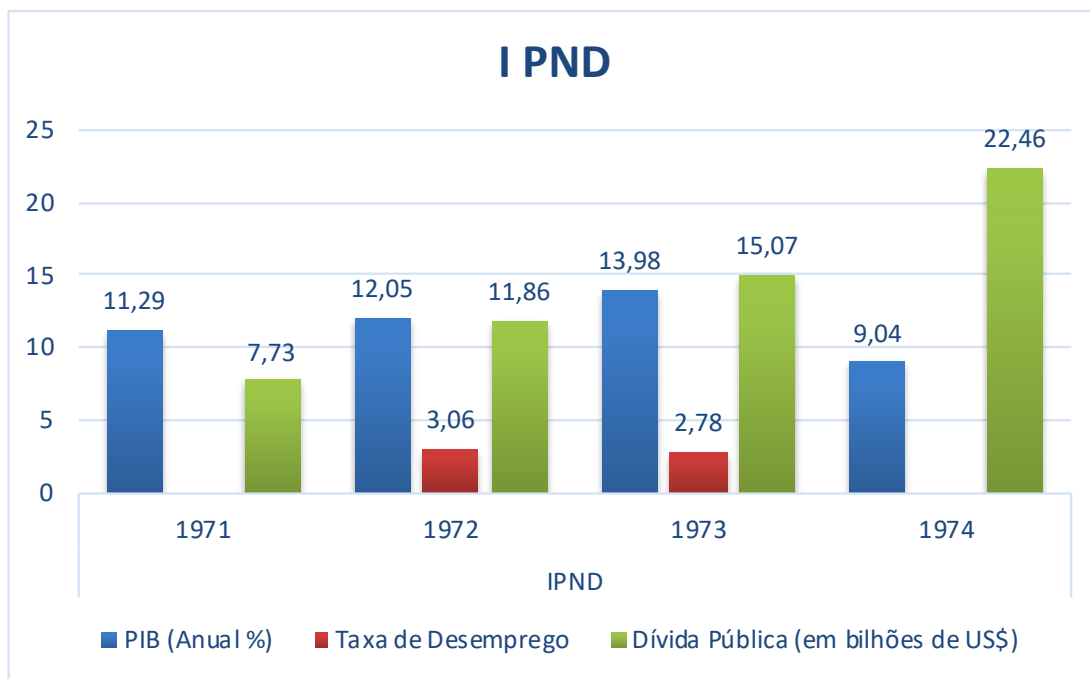
VAZQUEZ, Miguel *et al.* FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO NO SETOR DE INFRAESTRUTURA: CONTEXTO TEÓRICO. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine. **Governança da Política de Infraestrutura**: Condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. cap. 6, ISBN 978-85-7811-332-2.

VILANI, Rodrigo Machado et al. Saneamento, dengue e demandas sociais na maior favela do Estado do rio de Janeiro: a rocinha. **Visa em debate**, [s. l.], 2014. DOI 10.3395/vd.v2i3.163. Disponível em: <<https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/163/131>>. Acesso em: 26 abr. 2020.

WERNER, Deborah; BRANDÃO, Carlos. INFRAESTRUTURA E PRODUÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO: ANOTAÇÕES SOBRE SUAS PRINCIPAIS MEDIAÇÕES TEÓRICAS. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S.l.], v. 15, n. 5, out. 2019. ISSN 1809-239X. Disponível em: <<https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5045>>. Acesso em: 13 out. 2020.

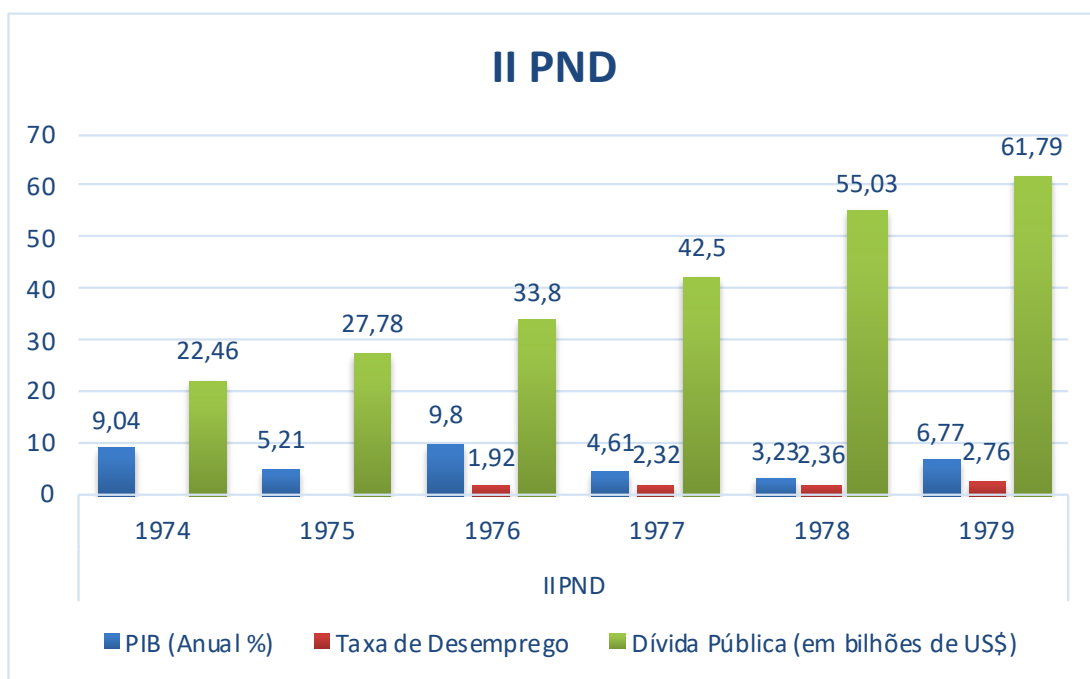
ANEXO A – GRÁFICOS DE ÍNDICES DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS DE INVESTIMENTO DE 1971-2018

FIGURA 12- ÍNDICES I PND POR ANO (1971-1974).



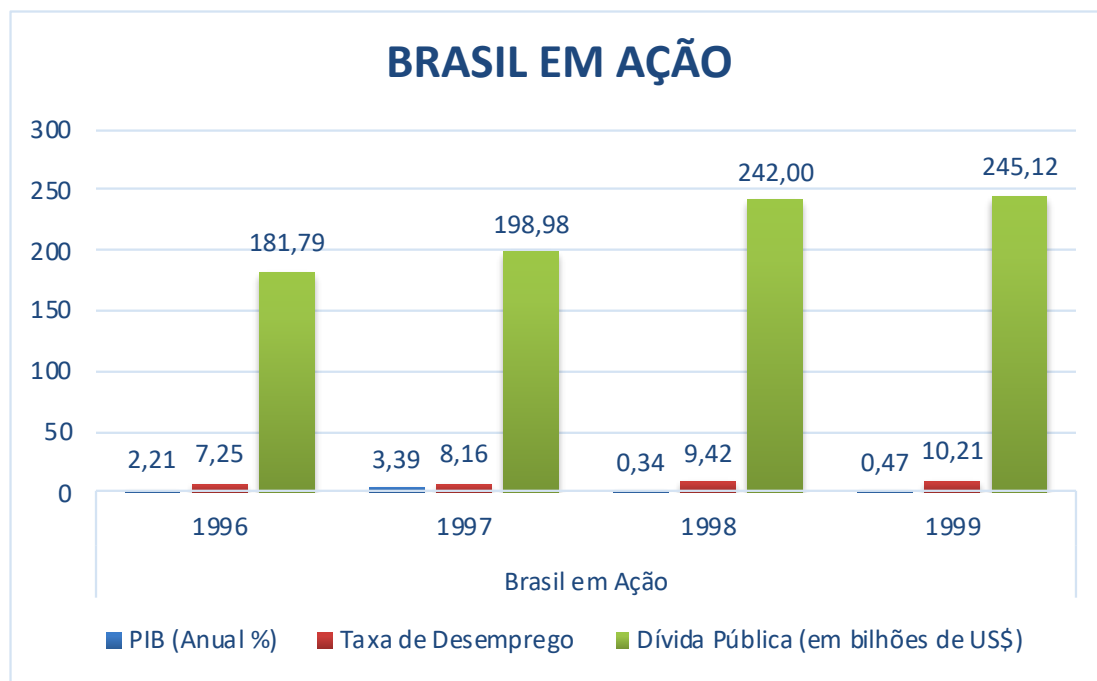
Fonte: Banco (2020).

FIGURA 13- ÍNDICES II PND POR ANO (1974-1979).



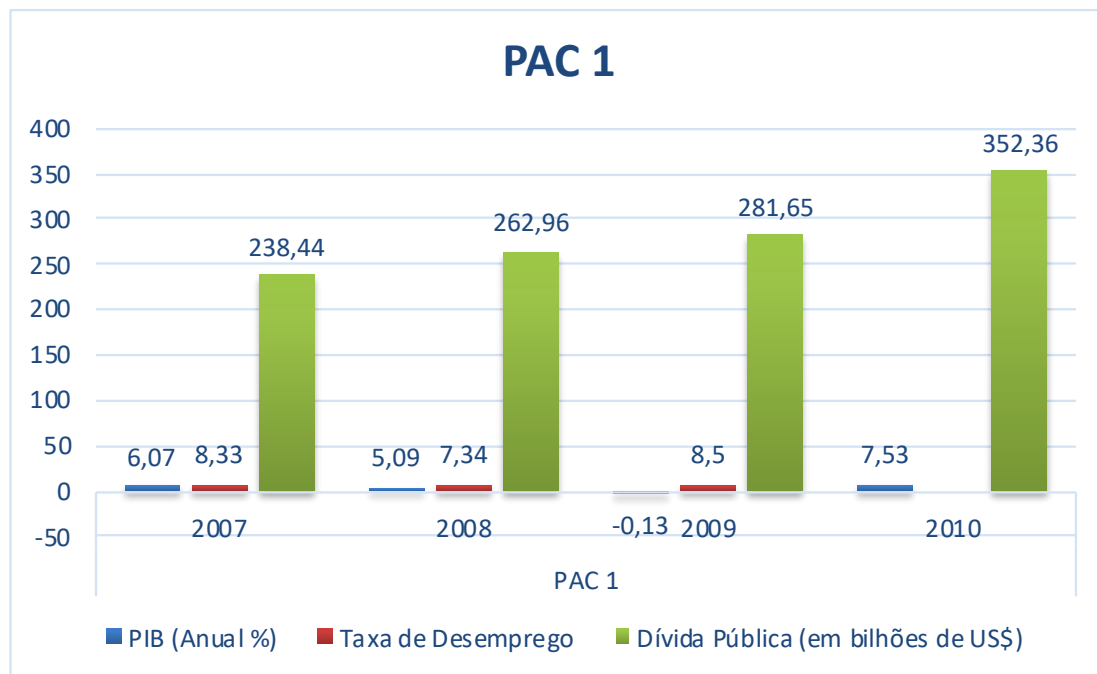
Fonte: Banco (2020).

FIGURA 14- ÍNDICES BRASIL EM AÇÃO, POR ANO (1996-1999).



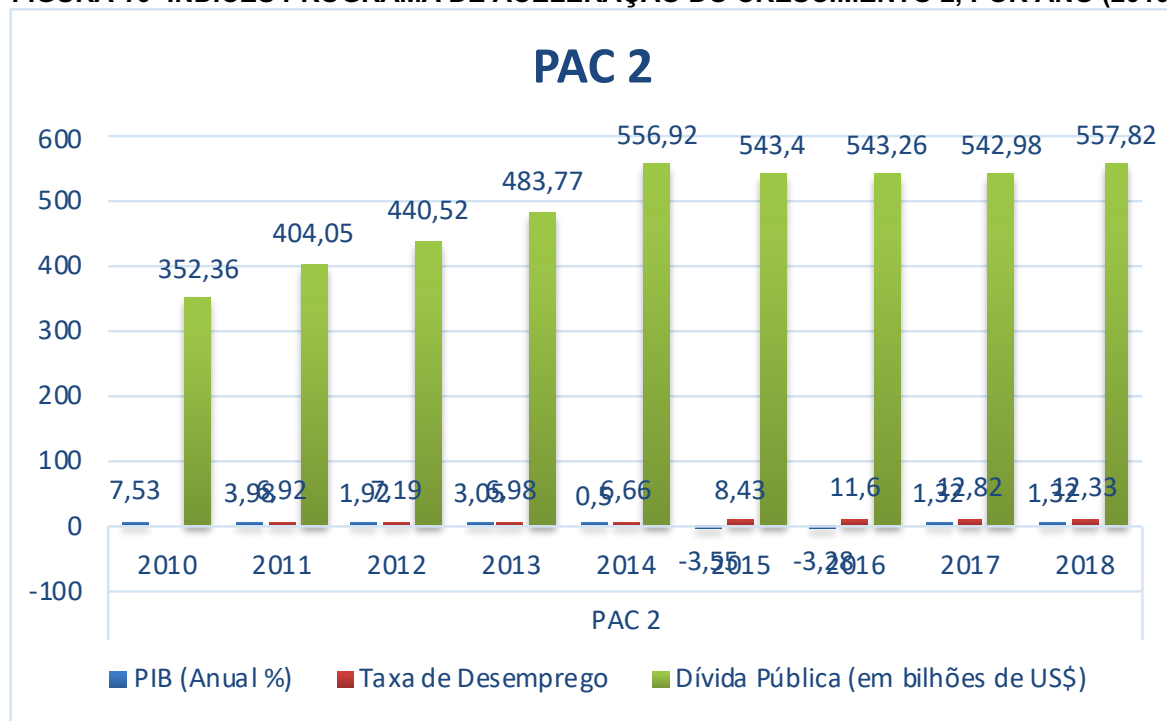
Fonte: Banco (2020).

FIGURA 15- ÍNDICES PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO 1, POR ANO (2007-2010).



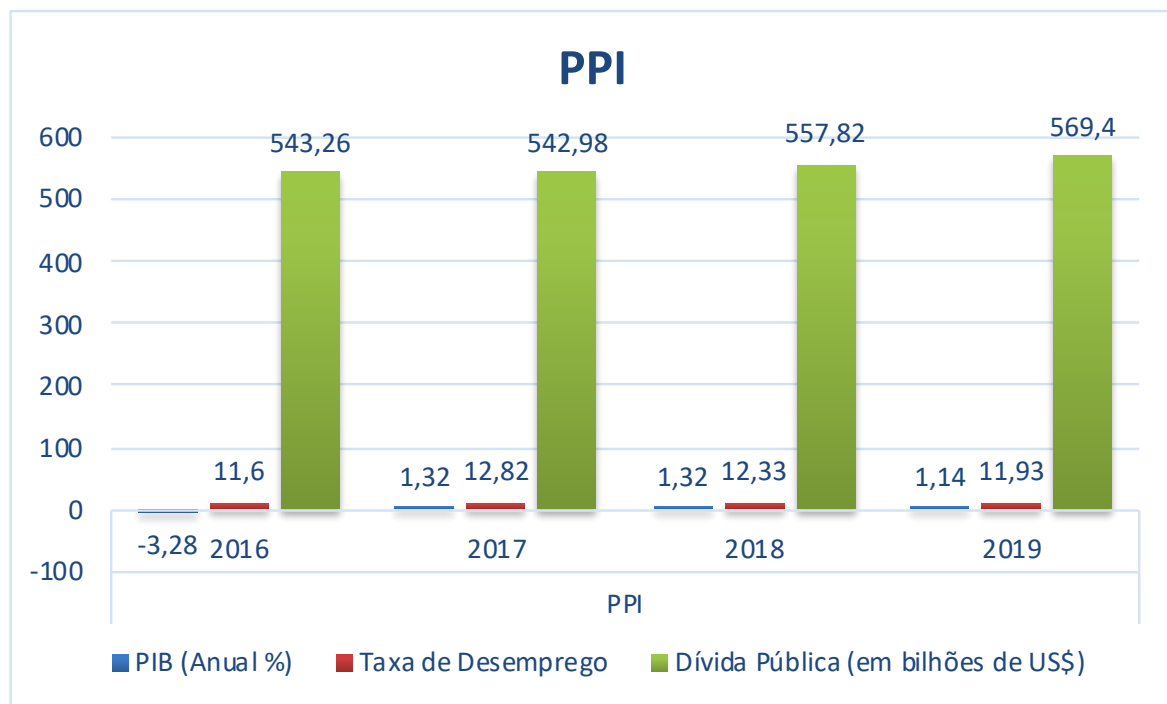
Fonte: Banco (2020).

FIGURA 16- ÍNDICES PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO 2, POR ANO (2010-2018).



Fonte: Banco (2020).

FIGURA 17 - ÍNDICES PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS, POR ANO (2016-2019).



Fonte: Banco (2020).