

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

ADRIANA CRISTINA RABELO DA SILVA

O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NO MARANHÃO: uma
análise de sua função como indutor do crescimento econômico

São Luís
2014

ADRIANA CRISTINA RABELO DA SILVA

O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NO MARANHÃO: uma análise
de sua função como indutor do crescimento econômico

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Desenvolvimento
Socioeconômico da Universidade Federal do
Maranhão, para a obtenção do título de Mestre
em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Elizeu Serra de Araujo.

São Luís
2014

Silva, Adriana Cristina Rabelo da

O Programa de Aceleração do Crescimento no Maranhão: uma análise de sua função como indutor do crescimento econômico / Adriana Cristina Rabelo da Silva. – 2014.

151 f.

Impresso por computador (fotocópia).

Orientador: Elizeu Serra de Araujo.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, 2014.

1. Planejamento econômico – Maranhão 2. Novo-desenvolvimentismo 3. Programa de Aceleração do Crescimento 4. Produto Interno Bruto

CDU 338 (812.1)

ADRIANA CRISTINA RABELO DA SILVA

O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NO MARANHÃO:
uma análise de sua função como indutor do crescimento econômico

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós Graduação em
Desenvolvimento Socioeconômico da
Universidade Federal do Maranhão – UFMA,
como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Desenvolvimento
Socioeconômico.

Aprovado em 17 de março de 2014.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Elizeu Serra de Araújo
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Benjamin Alvino de Mesquita
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Wilson de Barros Bello Filho
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado forças no decorrer desta trajetória, não me deixando desistir diante das dificuldades enfrentadas. Minha gratidão profunda à minha mãe, Conceição Rabelo, que sempre me deu o apoio necessário para que eu realizasse todos os meus projetos; ao meu irmão Marcelo Rabelo que, com seu jeito peculiar colaborou imensamente para a formação do meu caráter e ao meu namorado Rodrigo Costa, pelo apoio, companheirismo, amizade e compreensão no decorrer de mais essa etapa, que não foi nada fácil.

Meus sinceros agradecimentos aos meus familiares que colaboraram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho, especialmente à minha prima Karina Simões e aos meus tios Emília Simões e Ribamar Simões, pelo apoio na reta final desse trabalho.

Aos meus amigos Rafael Thallysson, Igor Oliveira e Roberto Matos, pelo apoio na confecção dos dados. À minha amiga Safira Lima que, mesmo distante, sei que esteve torcendo por mim no decorrer desta caminhada. A Marlana Portilho, Selma Pires, Leilivânia Lima, Milena Oliveira, Tássio Filgueiras, Júlio Bezerra, Fábio Garcia, Tiago Miranda e Neemias Lacerda, pelos bons momentos vivenciados durante este trajeto e pela ajuda fornecida diante dos momentos de dificuldade.

Meus sinceros agradecimentos ao corpo docente da Universidade Federal do Maranhão, especialmente ao meu orientador, Prof. Dr. Elizeu Araujo, pela paciência, dedicação e apoio dados para a realização deste trabalho. Ao Prof. Dr. Benjamin Mesquita pelas sugestões dadas para o melhor direcionamento deste trabalho. Ao Prof. Felipe de Holanda, pela oportunidade de integrar o projeto “Monitoramento dos Indicadores do Milênio nos Municípios do Entorno da Refinaria Premium I (MA)”, que me possibilitou adquirir um enorme aprendizado.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê”.

Arthur Schopenhauer

RESUMO

O Estado brasileiro assumiu distintas atuações durante o período contemporâneo, passando por um período de maior intervenção na atividade econômica (Nacional Desenvolvimentismo), até aquele em que sua atuação se restringe às funções mínimas (neoliberalismo). Atualmente, no contexto da crise da estratégia neoliberal foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), caracterizado por ser um conjunto de políticas econômicas orientadas para a realização de investimentos em infraestrutura e medidas institucionais. Com base na perspectiva keynesiana de que existe uma correlação positiva entre crescimento econômico e a realização de investimentos, este estudo se propõe a investigar em que medida os investimentos do PAC contribuíram para o crescimento econômico do Estado do Maranhão, entre 2007 e 2011. Para sua abordagem, inicialmente são apresentadas as principais estratégias de planejamento econômico adotadas no período moderno da economia brasileira; em seguida é realizada uma caracterização do PAC em nível nacional, assim como são expostas algumas avaliações e resultados; finalmente o estudo centra sua análise na atuação do Programa no Estado do Maranhão, evidenciando sua taxa de execução financeira durante o período e a sua possível contribuição ao desempenho do PIB. Por fim, pôde-se constatar que possivelmente a contribuição do Programa ao crescimento econômico maranhense assumiu um caráter residual.

Palavras-chave: PAC planejamento econômico Novo-desenvolvimentismo Maranhão PIB.

ABSTRACT

The Brazilian State has assumed distinct roles throughout its historic process, passing through a period of greater intervention in economic activity (National Developmentalism), to one in which its action is restricted to the minimum functions (neoliberalism). Currently, in the context of the neoliberal strategy crisis was launched the Growth Acceleration Program (in Portuguese, PAC) being characterized by a set of economic policies oriented to making investments in infrastructure and institutional actions. With the Keynesian view that economic growth depends on execution of investments, this work aims to investigate the extent of which PAC investments contributed to economic growth of Maranhão State, between 2007 and 2011. In order to explain the results obtained, this work initially presents the main economic planning strategies adopted in modern period of Brazilian economic. Then a PAC characterization is presented, as well as some expositions of its evaluations and results. Lastly, this work focuses its analysis to PAC actions in Maranhão State, evidencing its financial execution during the period and its possible contribution to GDP Gross Domestic Product, in Portuguese, PIB). Finally, it was noted that, possibly, the PAC contribution to economic growth assumed a residual character.

Keywords: PAC economic planning New-developmentalism Maranhão GDP.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Acompanhamento do PAC	61
FIGURA 2 - Diagrama da Cadeia da Construção	128

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Valor adicionado (%) dos setores agropecuário, industrial e de serviços no PIB brasileiro entre 1955 e 1961	37
GRÁFICO 2 - Taxa de crescimento real das categorias de uso das indústrias, entre 1974 e 1980.....	45
GRÁFICO 3 - Distribuição dos recursos do PAC 1 de acordo com as áreas de Infraestrutura Energética, Logística e Social e Urbana	63
GRÁFICO 4 - Distribuição dos recursos previstos pelo PAC 1 para as regiões, entre 2007 e 2010, em R\$ bilhões	64
GRÁFICO 5 - Execução financeira do PAC 1, entre 2007 e 2010, segundo as fontes de <i>funding</i>	89
GRÁFICO 6 - Execução financeira do PAC 2, entre 2011 e dezembro de 2013, segundo as fontes de <i>funding</i>	91
GRÁFICO 7 - Evolução da taxa de investimento do Brasil, em % do PIB, entre 2000 e 2013	92
GRÁFICO 8 - Distribuição do orçamento do PAC 1 para o Estado do Maranhão, quanto aos empreendimentos de caráter exclusivo e regional, para o período compreendido entre 2007 e 2010 e após 2010 (em R\$ milhões)	96
GRÁFICO 9 - Distribuição do orçamento previsto pelo PAC 1 para o Estado do Maranhão (em R\$ bilhões), segundo os eixos de Infraestrutura Logística, Energética e Social e Urbana, entre 2007 e 2010 e após 2010	97
GRÁFICO 10 - Distribuição do orçamento do PAC 2 para o Estado do Maranhão, quanto aos empreendimentos de caráter exclusivo e regional, para o período compreendido entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões)	103
GRÁFICO 11 - Distribuição do orçamento previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão (em R\$ bilhões), segundo os eixos de atuação, entre 2011 e 2014 e após 2014	104
GRÁFICO 12 - Evolução das Exportações do Maranhão, no período 1998/2012 (Em US\$ Milhões FOB).....	123
GRÁFICO 13 - Evolução das transferências federais para o Estado do Maranhão, entre 2004 e 2010.....	124
GRÁFICO 14 - Evolução do crescimento econômico maranhense, entre 2003 e 2011, em R\$ correntes e taxa de crescimento real durante o período	125

GRÁFICO 15 - Evolução da participação dos setores no Valor Adicionado Bruto do Maranhão, entre 2006 e 2011	125
GRÁFICO 16 - Evolução do número de empresas na Cadeia da Construção do Estado do Maranhão, entre 2006 e 2011	129
GRÁFICO 17 - Evolução do quantitativo absoluto de trabalhadores na Cadeia da Construção de São Luís e dos demais municípios do Estado, entre 2006 e 2011	131

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Previsão da distribuição do orçamento do Programa de Metas, segundo os setores priorizados	37
TABELA 2 - Metas previstas e resultados alcançados com o Programa de Metas, entre 1957 e 1961.....	38
TABELA 3 - Volume de recursos previsto pelo I PND (em Cr\$ milhões constantes de 1972) e distribuição percentual, segundo as áreas priorizadas pelo Programa	42
TABELA 4 - Cenário previsto pelo PPA 1996-1999 para o ano de 1999 e resultados efetivados em 1999	49
TABELA 5 - Distribuição do orçamento previsto inicialmente pelo PAC 1, em R\$ bilhões, segundo os eixos de Infraestrutura Energética, Logística e Social e Urbana.....	64
TABELA 6 - Distribuição do orçamento do PAC 1, em R\$ bilhões e % do total, para o eixo de Infraestrutura Energética	65
TABELA 7 – Distribuição regional dos investimentos do PAC 1, em R\$ bilhões, segundo o eixo de Infraestrutura Energética	66
TABELA 8 - Projetos previstos pelo PAC 1 para o eixo de Infraestrutura Energética.....	67
TABELA 9 - Distribuição do orçamento do PAC I, em R\$ bilhões e % do total, para o eixo de Infraestrutura Social e Urbana.....	69
TABELA 10 - Previsão de atendimento em Infraestrutura Social e Urbana	70
TABELA 11 - Distribuição regional dos investimentos do PAC 1, em R\$ bilhões, segundo o eixo de Infraestrutura Social e Urbana.....	70
TABELA 12 - Projetos previstos pelo PAC 1 para o eixo de Infraestrutura Social e Urbana.	71
TABELA 13 - Distribuição do orçamento do PAC 1, em R\$ bilhões e % do total, para o eixo de Infraestrutura Logística.....	72
TABELA 14 - Distribuição regional dos investimentos do PAC 1, em R\$ bilhões, segundo o eixo de Infraestrutura Logística	72
TABELA 15 - Projetos previstos pelo PAC 1 para o eixo de Infraestrutura Logística	73
TABELA 16 – Acréscimo no volume de investimentos do PAC 1 em 2009	73
TABELA 17 - Montante de investimentos previsto pelo PAC 2, em R\$ bilhões, segundo os eixos de Infraestrutura Social e Urbana, Transportes e Energia.....	79
TABELA 18 - Montante de investimentos previsto para o eixo Cidade Melhor do PAC 2, em R\$ bilhões.....	80

TABELA 19 - Montante de investimentos previsto para o eixo Comunidade Cidadã do PAC 2, em R\$ bilhões	80
TABELA 20 - Montante de investimentos previsto para o eixo Minha Casa, Minha Vida do PAC 2, em R\$ bilhões.....	80
TABELA 21 - Montante de investimentos previsto para o eixo Água e Luz para Todos do PAC 2, em R\$ bilhões.....	81
TABELA 22 - Montante de investimentos previsto para o eixo de Transportes do PAC 2, em R\$ bilhões.....	82
TABELA 23 - Montante de investimentos previsto para o eixo de Energia do PAC 2, em R\$ bilhões	82
TABELA 24 - Evolução das ações concluídas pelo PAC 1, em R\$ bilhões.....	86
TABELA 25 - Previsão de projetos do PAC 1 e execução projetada até dezembro de 2010..	87
TABELA 26 - Execução financeira do PAC 2, entre 2011 e dezembro de 2013, segundo as áreas priorizadas pelo Programa.....	90
TABELA 27 - Volume de recursos do PAC 1 para o Estado do Maranhão (em R\$ bilhões), de acordo com o valor previsto inicialmente e segundo o valor final após revisões do orçamento e inclusão de novas obras	96
TABELA 28 - Volume de recursos previsto no PAC 1 para o Maranhão, segundo os empreendimentos exclusivos e regionais do eixo de Infraestrutura Logística, classificados de acordo com o tipo de investimento (em R\$ milhões)	98
TABELA 29 - Volume de recursos previsto pelo PAC 1 para o Estado do Maranhão, entre 2007 e 2010 e após 2010, segundo os empreendimentos exclusivos e regionais do eixo de Infraestrutura Energética, classificados de acordo com o tipo de investimento (em R\$ milhões).....	100
TABELA 30 - Volume de recursos previsto pelo PAC 1 para o Estado do Maranhão, entre 2007 e 2010 e após 2010, segundo os empreendimentos exclusivos e regionais do eixo de Infraestrutura Social e Urbana, classificados de acordo com o tipo de investimento (em R\$ milhões).....	101
TABELA 31 - Volume de recursos do PAC 2 para o Estado do Maranhão (em R\$ bilhões), de acordo com o valor previsto inicialmente e segundo o valor final após revisões do orçamento e inclusão de novas obras	103
TABELA 32 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo Cidade Melhor entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões)	105

TABELA 33 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo Comunidade Cidadã entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões)	106
TABELA 34 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo Minha Casa, Minha Vida entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões).....	107
TABELA 35 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo Água e Luz para Todos, entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões).....	108
TABELA 36 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo de Transportes, entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões).....	110
TABELA 37 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo de Energia, entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões)	111
TABELA 38 - Execução financeira do PAC 1 no Estado do Maranhão entre 2007 e 2010..	116
TABELA 39 - Execução financeira do PAC 2 no Estado do Maranhão entre 2011 e 2014..	118
TABELA 40 - Participação (%) do PIB maranhense no PIB do Brasil e do Nordeste e taxas de crescimento anual do Brasil e do Maranhão	122
TABELA 41 - Evolução da participação (%) das atividades econômicas, segundo os setores Agropecuário, Industrial e de Serviços do Estado do Maranhão, entre 2006 e 2011	126
TABELA 42- Evolução do número de empregados formais na Cadeia da Construção do Estado do Maranhão, entre 2006 e 2011	130
TABELA 43 - Evolução do estoque de trabalhadores formais na atividade da Construção Civil, da Cadeia da Construção do Estado do Maranhão, entre 2006 e 2011, segundo as classes CNAE 2.0	130

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Diferenças entre a Ortodoxia Convencional e o Novo-Desenvolvimentismo..	55
QUADRO 2 - Características do Nacional-Desenvolvimentismo e do Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas do Governo Lula.....	58
QUADRO 3 - Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento previstas pelo PAC 1	74
QUADRO 4 - Medidas para a melhoria do ambiente dos investimentos previstas pelo PAC 1	75
QUADRO 5 - Medidas de desoneração e de aperfeiçoamento do sistema tributário previstas pelo PAC 1	77
QUADRO 6 - Medidas fiscais de longo prazo previstas pelo PAC 1	78
QUADRO 7 - Distribuição (%) do orçamento previsto pelo Programa de Aceleração do Crescimento, em suas duas versões, para o Estado do Maranhão	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTT – Agência Nacional de Transporte Terrestre

BACEN – Banco Central

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CF-88 – Constituição de 1988

CGPAC – Conselho Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento

CMBEU – Comissão Mista Brasil Estados Unidos

CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda

EPE – Empresa de Pesquisa Energética Estatal

EUA – Estados Unidos da América

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FBKF – Formação Bruta de Capital Fixo

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FINAME – Financiamento de máquinas e equipamentos

FMI – Fundo Monetário Internacional

FMRI – Fundo de Modernização e Reorganização Industrial

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FOB – Free on board

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FUMCAP – Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Capitais

FMM – Fundo da Marinha Mercante

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GEPAC – Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IMESC – Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos

I PND – Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento

II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
IPI – Imposto sobre produtos industrializados
JK – Juscelino Kubitchek
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
MA – Maranhão
MLP – Modelo Liberal Periférico
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
OGU – Orçamento Geral da União
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PMRC – Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização
PPA – Plano Plurianual
PT – Partido dos Trabalhadores
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RFFSA – Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima
SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte, Energia
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU – Tribunal de Contas da União
UPA – Unidade de Pronto Atendimento
UBS – Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	AS ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO ADOTADAS NO ESTADO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO	26
2.1	Concepção e difusão do planejamento econômico	27
2.2	O Estado Nacional Desenvolvimentista	30
2.2.1	O planejamento durante o Governo Vargas	32
2.2.2	O planejamento durante o Governo Juscelino Kubitschek (1955-1960)	35
2.2.3	O planejamento durante o Governo Militar	40
2.3	O Estado neoliberal.....	47
3	O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: CONCEPÇÃO E RESULTADOS	51
3.1	O debate em torno do Novo-Desenvolvimentismo	51
3.1.1	O Novo-Desenvolvimentismo.....	52
3.1.2	Concepções críticas acerca da existência de um novo padrão de desenvolvimento no Brasil.....	58
3.2	Concepção e caracterização do PAC	60
3.2.1	Investimentos em infraestrutura	62
3.2.2	Medidas Institucionais	73
3.3	A nova versão do Programa: o PAC 2.....	79
3.4	Avaliações e resultados.....	83
3.4.1	Balanço do PAC	85
4	O DESEMPENHO DO PAC NO ESTADO DO MARANHÃO	93
4.1	Caracterização do PAC no Estado do Maranhão	95

4.1.1	Infraestrutura Logística.....	98
4.1.2	Infraestrutura Energética.....	99
4.1.3	Infraestrutura Social e Urbana	101
4.2	Caracterização do PAC 2 no Estado do Maranhão	102
4.2.1	PAC Cidade Melhor	104
4.2.2	PAC Comunidade Cidadã	106
4.2.3	PAC Minha Casa, Minha Vida.....	107
4.2.4	PAC Água e Luz para Todos	108
4.2.5	Transportes.....	109
4.2.6	Energia	110
4.3	Resultados do PAC no Estado do Maranhão	113
4.3.1	Balanço do PAC para o Maranhão	114
4.4	Possíveis resultados do PAC na economia maranhense.....	121
4.4.1	Desempenho econômico do Maranhão na última década.....	121
4.4.2	Dinâmica das atividades da Cadeia da Construção	127
5	CONCLUSÃO	133
6	REFERÊNCIAS	137
ANEXO A – RESULTADO FÍSICO-FINANCEIRO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA DO PAC 1, ENTRE 2007 E 2010* ..		143
ANEXO B – RESULTADO FÍSICO-FINANCEIRO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA DO PAC 1, ENTRE 2007 E 2010.....		144
ANEXO C – RESULTADO FÍSICO-FINANCEIRO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA DO PAC 1, ENTRE 2007 E 2010*		145
ANEXO D – EMPREENDIMENTOS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA PREVISTOS PELO PAC PARA O MARANHÃO		146

ANEXO E – INVESTIMENTOS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA PREVISTOS PELO PAC 1 PARA O MARANHÃO	147
ANEXO F - INVESTIMENTOS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA PREVISTOS PELO PAC 2 PARA O MARANHÃO	148
ANEXO G - INVESTIMENTOS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA PREVISTOS PELO PAC 2 PARA O MARANHÃO	149
ANEXO H – CLASSES CNAE DA CADEIA DA CONSTRUÇÃO	150
ANEXO I – EMPREGADOS FORMAIS NA CADEIA DE CONSTRUÇÃO NO MARANHÃO, DE ACORDO COM A CNAE 2.0.....	152

1 INTRODUÇÃO

A Grande Depressão iniciada com a crise de 1929 colocou em xeque a ideologia Liberal, já que uma crise de superprodução iria de encontro ao propugnado pela Lei de Say, segundo a qual a oferta cria sua própria demanda. No cerne do colapso dessa ideologia, Keynes elaborou sua *Teoria Geral*, cujo ponto de partida foi a crítica a alguns dos pressupostos clássicos até então vigentes.

Dentre as divergências existentes entre a teoria keynesiana e a ortodoxia convencional, cabe destacar o papel desempenhado pelo Estado, em que a primeira defendia sua intervenção na atividade econômica, com vistas a estimular a demanda efetiva já que o capitalismo deixado a cargo do setor privado estava suscetível à incidência de crises; enquanto para os clássicos, os capitalistas deveriam possuir plena liberdade para o desenvolvimento das suas atividades e, desta forma, o Estado não deveria impor obstáculos a esse processo.

O keynesianismo foi predominante no campo da teoria econômica entre 1930 e o final da década de 1970. Sua influência foi de grande relevância para a formação do pensamento estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) – embora os pressupostos da teoria do subdesenvolvimento não sejam exatamente os mesmos da teoria keynesiana – que, em linhas gerais, defendia a industrialização através da condução do Estado como condição essencial para a superação do subdesenvolvimento.

No Brasil, as políticas econômicas adotadas no período Nacional Desenvolvimentista (1930 – 1980) foram bastante influenciadas por esse construto teórico. Desta forma, durante quase meio século o país foi caracterizado pelo trinômio industrialização substitutiva de importações, nacionalismo, intervencionismo estatal (GONÇALVES, 2013).

Essa maior intervenção do Estado na economia se consubstanciou na adoção de várias estratégias de planejamento. Estas, correspondem a um conjunto de valores, ideias, leis e políticas orientadas para o desenvolvimento econômico, capazes de criar oportunidades para que os empresários possam investir e inovar (BRESSER-PEREIRA, 2012).

O balanço dessas tentativas de planejamento econômico adotadas no período moderno da economia brasileira evidencia que a experiência do país nessa área é copiosa, porém, deixa a desejar em termos qualitativos, em decorrência de debilidades técnicas (SOUZA, 2012) e, principalmente, em virtude da própria natureza do Estado nos países subdesenvolvidos.

Desta forma, a abordagem de todas as estratégias de planejamento adotadas no Brasil está fora do escopo deste trabalho, cuja ênfase é dada a alguns momentos históricos distintos, que representaram marcos em termos de reorientação do papel do Estado na economia e/ou de planejamento econômico, quais sejam: os governos de Getúlio Vargas; o governo de Juscelino Kubitschek, o Regime Militar e o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Já no atual contexto do esgotamento das políticas neoliberais, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – a primeira versão em 2007 e a segunda em 2011 – que, de acordo com o discurso oficial (BRASIL (A), 2010) se constitui enquanto o maior programa de desenvolvimento adotado no país desde a década de 1970. Com recursos contemplando todas as regiões brasileiras, o Programa apresentou como meta a obtenção de taxas de crescimento econômico em torno de 5,0% ao ano entre 2007 e 2010 e a manutenção desse ritmo pujante após esse período.

Para o Estado do Maranhão, objeto de estudo deste trabalho, considerado um dos mais pobres do país, com elevada desigualdade social, concentração de renda e infraestrutura precária, as ações do PAC são consideradas insignificantes para alguns autores, em virtude do baixo volume de recursos destinado para corrigir as grandes deficiências que o Estado apresenta.

No entanto, deve-se considerar que os investimentos propostos pelo Programa ocasionam efeito multiplicador na economia e, é com base nessa perspectiva que este estudo possui o *objetivo* de investigar **se o PAC foi relevante para o crescimento econômico do Estado do Maranhão, entre 2007 e 2011**. Para isso, deve-se considerar que o mesmo não pode ser analisado sem que seja levada em consideração as conjunturas nacional e internacional, pois o Estado não possui qualquer autonomia na definição de políticas macroeconômicas e depende fortemente da exportação de *commodities*.

Nesse sentido, o presente estudo se justifica por várias vertentes: do ponto de vista econômico, em decorrência do fato de que a realização de investimentos em infraestrutura – um dos principais componentes do PAC – apresenta efeitos de transbordamento para outros setores da economia, gerando novas oportunidades de empregos e de negócios, o que pode ampliar a árvore de demandas por determinados serviços, tornando necessário, portanto, a sua identificação para o melhor direcionamento de políticas; do ponto de vista acadêmico, em virtude da escassez de fontes bibliográficas que possuam como foco a análise do Programa para o Estado do Maranhão; e, do ponto de vista pessoal, pela oportunidade de colaborar para o conhecimento da realidade econômica local. Assim, este trabalho se mostra de fundamental relevância para a comunidade acadêmica, para os pesquisadores e para os dirigentes públicos.

Como o PAC se constitui, ainda que de forma limitada, enquanto um ponto de inflexão à ideologia neoliberal predominante, este trabalho se justifica ainda, pela importância que a avaliação desse Programa possui para contribuir ao debate acerca do papel do Estado no desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo.

Assim, apesar deste estudo possuir como objeto de investigação a atuação do Programa em uma área periférica como o Maranhão, as conclusões evidenciadas, somadas a outros estudos em diferentes áreas da federação, poderão contribuir para um diagnóstico mais preciso acerca dos limites e possibilidades do PAC enquanto uma política de desenvolvimento.

A partir dessa contextualização, o presente trabalho possui como princípio orientador, a ideia keynesiana de que existe uma correlação positiva entre as taxas de investimento e o crescimento econômico e, as conclusões a serem esboçadas se mostram de fundamental relevância para identificar se essa tentativa de retomada do Estado como agente atuante na economia colabora de maneira decisiva para a obtenção de taxas de crescimento econômico mais elevadas.

Destarte, este trabalho possui como objetivo geral identificar em que medida os investimentos realizados pelo PAC no Estado do Maranhão contribuíram para as taxas de crescimento econômico observadas durante o período compreendido entre 2007 e 2011. Para viabilizar tal análise, o estudo se desdobra nos seguintes objetivos específicos:

- a) Verificar se o PAC constitui uma estratégia de planejamento adotada nos moldes das que foram efetivamente implementadas no período Nacional Desenvolvimentista.
- b) Apresentar e avaliar o Programa enquanto uma política adotada com o objetivo de conduzir o país a níveis mais elevados de crescimento econômico.
- c) Identificar os possíveis impactos do PAC na elevação das taxas de crescimento econômico do Estado do Maranhão, entre 2007 e 2011.

Para a realização desta pesquisa recorreu-se à revisão bibliográfica acerca das diferentes formas de atuação estatal durante o período contemporâneo da economia brasileira, com destaque para os trabalhos de Giambiagi et al. (2011) e Gonçalves (2013). As referências acerca do debate atual em torno da existência do Novo-Desenvolvimentismo estiveram concentradas nas interpretações de Bresser-Pereira (2004), Sicsú, Paula e Michel (2005), Mercadante (2010), Pochmann (2010) e Gonçalves (2013).

A abordagem das estratégias de planejamento econômico adotadas foi baseada principalmente nas pesquisas de Almeida (2006) e Souza (2012). Já em relação à análise do

Programa de Aceleração do Crescimento, como a literatura ainda é incipiente, recorreu-se fundamentalmente aos sucessivos balanços de acompanhamento do Programa, lançados periodicamente pelo Comitê Gestor do PAC (responsável pelo acompanhamento do Programa), assim como à coleta de dados secundários junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC) e ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Cabe destacar que a elaboração desta pesquisa para o Estado do Maranhão apresentou alguns entraves para o melhor dimensionamento da contribuição efetiva do PAC ao crescimento econômico estatal durante o período, dentre os quais pode-se citar: a escassez de fontes bibliográficas sobre o tema, o que inviabilizou um maior aprofundamento sobre a questão levantada; a inexistência de dados oficiais de medição da taxa de investimento do Estado, o que impossibilitou a análise da participação da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) no PIB, o que seria um instrumental analítico de grande relevância para o alcance do objetivo proposto; ademais, cabe destacar que a divulgação dos dados oficiais de crescimento econômico do Estado apresenta uma defasagem de dois anos, sendo 2011 o último ano de referência.

Na ausência desses dados optou-se por fazer o acompanhamento da Cadeia Produtiva da Construção, por entender-se que, como as obras do Programa estariam em fase de execução durante o período, as atividades que compõem essa cadeia seriam aquelas mais impactadas. Desta forma, a pesquisa utiliza-se da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), através da Classificação Nacional de Atividades Econômicas 2.0 (CNAE 2.0), já que esta apresenta o maior nível de desagregação possível, o que permitiu a identificação das atividades que possivelmente foram impactadas com o andamento das obras do PAC no Estado. É importante destacar que os dados da RAIS limitam-se ao setor formal da economia.

Desta forma, este estudo se constitui enquanto uma pesquisa exploratória e, para alcançar o objetivo proposto se divide em quatro capítulos, além desta Introdução. No segundo capítulo, é realizado um retrospecto histórico da economia brasileira contemporânea (1930 – dias atuais), a qual é dividida em dois momentos distintos: o período Nacional Desenvolvimentista (1930 – 1980); e o período neoliberal (1990 – dias atuais). A partir dessa periodização são expostas as estratégias de planejamento que se consubstanciaram em mudanças significativas na economia brasileira, no que se refere à obtenção de taxas de crescimento econômico elevadas e/ou a mudanças estruturais.

No Capítulo 3, que se inicia com a discussão atual acerca da existência de um novo padrão de desenvolvimento econômico no país – intitulado Novo-Desenvolvimentismo –, é

apresentado o Programa de Aceleração do Crescimento. Nesta parte do trabalho, apresenta-se o montante de recursos destinado para as áreas de atuação do PAC, assim como para as diferentes regiões do país. Em seguida, apresenta-se a taxa de execução financeira do Programa em nível nacional assim como são esboçadas algumas conclusões acerca de sua contribuição para o crescimento econômico brasileiro durante o período.

No Capítulo 4, o estudo centra sua análise à execução do PAC no Estado do Maranhão e às suas possíveis contribuições ao crescimento econômico estadual entre 2007 e 2011. Primeiramente apresenta-se um breve retrospecto histórico da economia maranhense; em seguida é feita uma exposição do volume total de recursos previsto pelo Programa para o Estado de acordo com as suas áreas de atuação; posteriormente é apresentada a taxa de execução financeira do Programa no período que se estende de 2007 até agosto de 2013, que corresponde ao último balanço oficial lançado pelo Comitê de acompanhamento do PAC; e, por fim, o estudo faz uma abordagem da Cadeia Produtiva da Construção, conceituando-a e identificando suas principais atividades, com base na CNAE 2.0. Ainda nesta parte do trabalho identifica-se a possível contribuição do Programa para o crescimento econômico do Estado durante o período, assim como são identificados os possíveis impactos do PAC no mercado de trabalho e na estrutura empresarial. No capítulo 5 são apresentadas algumas conclusões encontradas com este estudo.

2 AS ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO ADOTADAS NO ESTADO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

A atuação do Estado na economia brasileira contemporânea pode ser delimitada em momentos históricos distintos, quais sejam: a Era Nacional Desenvolvimentista (1930 – 1980); a “Década Perdida” (1981 – 1990); e o Período neoliberal (1991 – dias atuais), embora nos anos 2000 tenha emergido um debate acerca da existência de um novo modelo de desenvolvimento econômico no país, denominado Novo-Desenvolvimentismo.

O período Nacional Desenvolvimentista foi caracterizado pela crescente intervenção do Estado, o qual abandona a política do *laissez-faire* predominante nos anos anteriores a 1930 e passa a conduzir o processo de industrialização brasileira¹. Esse interregno foi marcado ainda por mudanças estruturais na economia do país, assim como pelo início, auge e declínio do planejamento econômico, em que se observou a criação de várias estratégias de planejamento, das quais merecem destaque o Programa de Metas e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

No final da década de 1970, por sua vez, assistiu-se no Brasil à crise desse Nacional Desenvolvimentismo e, conseqüentemente, do planejamento, em decorrência de fatores econômicos – devido à incapacidade do país em honrar os pagamentos da dívida externa no início dos anos de 1980; políticos – com a perda de participação política dos representantes do governo militar, a partir das eleições de 1982; e de mudanças na condução da política econômica – em virtude da reorientação das ideias predominantes nos países centrais e nas agências financeiras multilaterais, que se moveram cada vez mais em direção à ortodoxia monetarista, inclinada a adotar políticas rígidas de contenção de gastos públicos e de controle monetário (SALLUM JR., 2003, p. 36).

Nesse contexto, a partir do final da década de 1980, assistiu-se à passagem do Estado Nacional Desenvolvimentista a um Estado neoliberal, sendo a década de 1990 caracterizada por grande número de privatizações, por forte abertura comercial e financeira, pela desregulamentação dos mercados, pela redução da intervenção estatal na economia e pela efetiva implantação do neoliberalismo no Brasil. Nesse período, o planejamento econômico foi desarticulado com a criação apenas de planos de estabilização (ALMEIDA, 2006).

¹ Cabe destacar que no período pré-1930 foi predominante no Brasil um liberalismo imperfeito, já que as violações do *laissez-faire* foram práticas recorrentes em resposta a necessidades específicas. (GONÇALVES, 2013, p. 36),

Já nos anos 2000, depois de sanada a preocupação com a estabilidade inflacionária, emergiu um debate acerca da existência de um novo padrão de desenvolvimento no país, sob o título de Novo-Desenvolvimentismo, cujos defensores possuem como traço comum uma posição antineoliberal (CARNEIRO, 2012). No cerne dessa discussão foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), evidenciando assim, uma tentativa de retomada da intervenção do Estado na economia.

Apesar da rica experiência – em termos quantitativos – em planejamento econômico no Brasil durante o período que se estende de 1930 até a atualidade, foram raras as estratégias cujos resultados se traduziram em melhorias nos indicadores econômicos e/ou sociais do país.

Deste modo, o presente capítulo objetiva fazer uma abordagem apenas daquelas estratégias que se consubstanciaram em mudanças estruturais na economia brasileira. Assim, o período Nacional-Desenvolvimentista será decomposto em três momentos distintos, quais sejam: os governos de Getúlio Vargas, que apesar de não serem marcados pela adoção de estratégias de planejamento relevantes, foram caracterizados por uma reorientação do papel do Estado na economia e pela realização de alguns estudos que serviram de base para a elaboração dos planos subsequentes; o governo Juscelino Kubistchek, marcado pela criação do Programa de Metas; e o Governo Militar, no qual foram criados os Planos Nacionais de Desenvolvimento. Já no período neoliberal será destacado o Avança Brasil e, como o PAC é objeto de estudo deste trabalho, sua abordagem será realizada separadamente.

Precedendo essa exposição, será feita uma breve abordagem acerca do planejamento econômico, destacando o contexto em que foi concebido em nível mundial, assim como sua inserção no Brasil.

2.1 Concepção e difusão do planejamento econômico

A Grande Depressão iniciada em 1929 se constituiu enquanto uma ameaça à soberania da ideologia liberal, já que a crise de superprodução instaurada não poderia existir de acordo com a Lei de Say, que propugnava a tese de que a oferta cria sua própria demanda. Nesse contexto de instabilidade econômica mundial, Keynes, em sua obra *Teoria Geral* (1936) critica vários pressupostos existentes na teoria convencional e elabora um construto teórico no qual o Estado deveria romper com a política do *laissez-faire* e intervir diretamente na

economia, com vistas a corrigir as insuficiências da demanda efetiva, já que esta era a grande responsável pelos momentos de instabilidade.

Segundo Carvalheiro (1987, p. 110), a grande preocupação de Keynes centrava-se na necessidade de o Estado assumir maior responsabilidade na organização dos investimentos, devendo atuar sobre as expectativas da iniciativa privada de forma a neutralizar as flutuações na eficiência marginal do capital. É interessante destacar ainda, que de acordo com os princípios keynesianos, a política fiscal deve “a) gerar equilíbrio intertemporal do orçamento público; e b) apoiar-se na realização de investimentos públicos como ‘estratégia preventiva’ para a estabilização do nível de demanda agregada” (OREIRO; PAULA, 2009, p. 10).

Nesse sentido, de acordo com o keynesianismo, o capitalismo deixado a cargo das liberdades individuais tal como preconizado no período liberal, estava suscetível à incidência de crises. Assim, o intervencionismo estatal era de grande relevância e deveria ser desempenhado através do controle monetário – atuando sobre as taxas de juros, com a finalidade de estimular a atividade privada – e da realização de investimentos – já que considerava que as inversões de qualquer natureza produziam efeitos positivos para a economia.

Em suma, a teoria keynesiana propugna que o dispêndio com investimentos desempenha papel de extrema relevância para o crescimento econômico de um país. Pressupõe que as instabilidades na economia capitalista são resultantes de insuficiências na demanda efetiva, a qual depende do consumo e do investimento e, como aquele aumenta menos que proporcionalmente com o nível da renda, a variável chave da economia é o investimento, o qual depende das taxas de juros e de lucro e da eficiência marginal do capital.

Diante dessa nova forma de pensar a economia, o período compreendido entre 1930 e 1970 foi marcado pela crescente intervenção do Estado na esfera econômica, através da realização de gastos públicos, que conduziram as economias a taxas de crescimento econômico e a níveis de bem-estar social mais elevados.

Segundo Friedmann (1988), a história do planejamento na América Latina esteve coadunada com a história do imperialismo norte-americano. No contexto de ameaça comunista durante a Guerra Fria (1945 – 1991), os Estados Unidos (EUA) adotaram uma “mudança paradigmática na política externa para a América Latina” (MATOS, 2008, p. 359), a qual seria receptora de grande ajuda financeira e técnica oriunda daqueles países, com vistas a estimular o seu desenvolvimento econômico, social e político (*idem*).

Em conferência realizada em *Punta del Este* no ano de 1961, foi delineada a Aliança para o Progresso². Na ocasião, foi pactuado que o aporte financeiro norte-americano deveria apresentar como contrapartida a tentativa dos países signatários em formular planos de desenvolvimento nacionais, implementar projetos em consonância com esses planos, assim como de alinhar suas políticas de desenvolvimento à estrutura esboçada pela ajuda dos EUA (*ibidem*). Os resultados de tal evento contribuíram, portanto, para a legitimação formal do termo planejamento (MATTOS, 1987, p. 120), assim como para a sua difusão acelerada na década de 1960 (FRIEDMANN, 1988, p. 165)³.

Dentre os acontecimentos que viabilizaram tal propagação, pode-se destacar o Plano Marshall (1947 – 1952), que desembolsou US\$ 12,0 bilhões para a reconstrução da Europa, baseado em propostas concretas de planejamento; o estabelecimento do *Commissariat au Plan*, na França em 1946, com a finalidade de promover a industrialização e a modernização da infraestrutura do país; assim como a criação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) em 1948, que defendia a industrialização como forma de promover o desenvolvimento econômico dos países latino-americanos. (*idem*)

É interessante destacar que as proposições da CEPAL possuíam como “princípio ‘normativo’ a ideia da necessidade da contribuição do Estado ao ordenamento do desenvolvimento econômico nas condições da periferia latino-americana” (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 16). Deste modo, a partir dos anos 1950 o planejamento ou a programação foram termos designados para indicar a ação estatal em apoio ao processo de desenvolvimento, assim como para suprir imensas deficiências técnicas na maioria dos países da América Latina (*idem*, p. 35).

A conjuntura econômica desfavorável da década de 1970 fez emergir a crise global do planejamento. Esta, segundo Friedmann (1988) foi decorrente da coexistência de algumas condições, quais sejam: o pessimismo quanto ao crescimento econômico, tal como observado nas décadas de 1950 e 1960; a acumulação ilimitada dentro de um contexto finito, que cria efeitos destrutivos que devem ser contabilizados entre os custos do crescimento econômico⁴; a competição em escala mundial, que apresenta como consequência o aumento do desemprego; além do comportamento das taxas salariais (que na América Latina sofreram constante decréscimo); e o surgimento de supercorporações, que ocasionaram desinvestimentos nos

² Projeto político executado pelo governo norte-americano, com vistas a integrar (política, econômica, social e culturalmente) os países da América contra a ameaça soviética.

³ Segundo o IPEA (2010, p. 9), entretanto, a concepção desta Aliança apresentou contribuição restrita para o crescimento econômico da região.

⁴ Segundo o autor, a continuação do crescimento em determinados contextos pode acarretar taxas positivas ou negativas de crescimento, quando incluídos os verdadeiros custos do progresso econômico.

países latino-americanos. Nesse contexto, o keynesianismo perdeu força, cedendo espaço para o avanço da ideologia neoliberal.

Cabe destacar que no Brasil, possivelmente, a técnica de planejamento passou a ser incorporada enquanto instrumento de política econômica estatal durante a Segunda Guerra Mundial, de forma gradativa, decorrente de uma combinação de várias condições, tais como: a economia de guerra⁵; perspectivas de desenvolvimento industrial; problemas de defesa nacional⁶; reestruturação do poder político e do Estado e nova constelação de classes sociais, que transformaram a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político administrativo. (IANNI, 2009, p. 51-63)

Nesse contexto, se observa uma reorientação do papel do Estado na economia, o qual passa a atuar como um núcleo organizador da sociedade e como alavanca para a construção de um capitalismo industrial, integrado nacionalmente, mas dependente do capital externo, através de um modelo de substituição de importações (SALLUM JR., 2003, p. 35). A abordagem desse período, denominado Nacional Desenvolvimentista, será feita na seção seguinte.

2.2 O Estado Nacional Desenvolvimentista

O Nacional Desenvolvimentismo (1930 – 1980) pode ser conceituado como a ideologia ou o projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo econômico. (GONÇALVES, 2013, p. 36)

Esse Estado nacional desenvolvimentista reservou um papel de destaque para o capital industrial nacional e para o investimento estatal. Cabe destacar, entretanto, que o

⁵ A Segunda Guerra Mundial suscitou no país uma economia de guerra. “A queda e transformação do comércio internacional geraram problemas nas esferas econômica, financeira, tecnológica, organizatória, social e política”. Nesse contexto foi criada a Coordenação de Mobilização Econômica (1942), a qual deveria atuar como um superministério, através do qual “o governo coordenava assuntos econômicos, financeiros, tecnológicos e organizatórios da economia nacional, considerada como a economia de um país em estado de guerra”. (IANNI, 2009, p. 55-56)

⁶ A perspectiva de término da Segunda Guerra Mundial impôs que o planejamento da economia brasileira deveria se situar em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer às necessidades da população, assim como para fornecer recursos indispensáveis à sua segurança e colocação em lugar meritório na esfera internacional (SIMONSEN, 1939 *apud* IANNI, 2009).

financiamento e o investimento externos também apresentaram grande relevância durante o período.

A estratégia utilizada foi baseada na busca do crescimento econômico através da mudança da estrutura produtiva e da redução da vulnerabilidade externa estrutural. A primeira estava assentada na adoção de um modelo de industrialização substitutiva de importações, enquanto a última baseava-se em três pilares, quais sejam:

i) alteração do padrão de comércio exterior via menor dependência em relação à exportação de *commodities*, mudança na estrutura das importações e redução do coeficiente de penetração das importações industriais; ii) encurtamento do hiato tecnológico por meio do fortalecimento do sistema nacional de inovações; iii) tratamento diferenciado para o capital estrangeiro e ausência de tratamento nacional – por exemplo, discriminação nas compras governamentais, restrição de acesso a determinados setores, imposição de critérios de desempenho e restrição na obtenção de incentivos governamentais. (GONÇALVES, 2013, p. 38)

A maior intervenção estatal originária deste período deu margem à criação de várias estratégias de planejamento. Entretanto, como as mesmas não se constituíram enquanto um fluxo contínuo de experiências de governo transmissível organizadamente, a história do planejamento é considerada, ao mesmo tempo, rica quantitativamente, mas muito pobre em termos de qualidade (SOUZA, 2012, p. 1675), já que “as tentativas brasileiras de planejamento governamental evidenciam a repetição de equívocos fundamentais e, até, retrocesso nas soluções técnicas para elaboração e aplicação de planos” (*idem*, p. 1672).

Durante meio século de predomínio da ideologia nacional desenvolvimentista houve uma mudança estrutural na economia brasileira, apesar do período não ter sido marcado por uma trajetória linear. Esta apresentou uma redução da participação do setor agropecuário e, em contrapartida, o avanço do industrial, como será demonstrado nas próximas subseções.

Desta forma, o período em tela será decomposto em três momentos distintos, quais sejam: os governos de Getúlio Vargas marcados por uma reorientação do papel do Estado na economia e pelo início do planejamento no país; o governo Juscelino Kubistchek, caracterizado pela criação do Programa de Metas; e o Governo Militar, no qual foram criados os Planos Nacionais de Desenvolvimento⁷.

⁷ Para o conhecimento das demais estratégias de planejamento adotadas na economia brasileira contemporânea, ver Matos (2002), Almeida (2006) e Souza (2012).

2.2.1 O planejamento durante o Governo Vargas

O período compreendido entre 1930 e 1945, conhecido como Era Vargas, foi marcado pela crescente intervenção do Estado na economia brasileira, pelo forte nacionalismo econômico e por várias proibições ao capital estrangeiro. Com a crise de 1929 e a consequente derrocada do café, a industrialização foi impulsionada através da condução do Estado, sendo adotada inicialmente a estratégia de controle cambial e em seguida, a de substituição de importações.

Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas assumiu a presidência do país, sendo o período compreendido entre 1937 e 1945, denominado Estado Novo, marcado pelo autoritarismo e pelo aumento do intervencionismo estatal⁸. Este, por sua vez, foi intensificado a partir da criação de vários órgãos, tais como o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)⁹ e o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP)¹⁰. De acordo com Rezende (2009), as medidas adotadas durante o governo revolucionário de Vargas constituem um marco no processo de intervenção do Estado na economia, com vistas a promover seu desenvolvimento. Desta forma,

[...] a revolução de 1930 alterou substancialmente o *modus operandi* do sistema político, reestruturando os canais de acesso ao poder federal e dando início a uma série de mudanças substanciais, tanto práticas quanto ideológicas. Justamente nesse sentido é que se pode endendê-la como o momento focal do processo brasileiro de *state-building*: uma forte inflexão centralizadora no aparelho estatal, corrigindo o regionalismo excessivo da República Velha, e, ao mesmo tempo, uma inflexão na política econômica, que se orienta cada vez mais no sentido do nacionalismo e da industrialização. (LAMOUNIER, 1999, p. 38)

Para corroborar, Gonçalves (2013) afirma que a revolução de 1930 marca um ponto de inflexão tanto na trajetória política, quanto na formação econômica do Brasil, em que se

⁸ É interessante destacar que durante o Estado Novo foi outorgada a quarta Constituição brasileira, cuja característica marcante foi a concentração de poderes nas mãos do Executivo.

⁹ Órgão público criado pelo decreto-lei nº 579, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e racionalizar o serviço público do país. Suas principais atribuições eram: estabelecer a integração entre os diversos setores da administração pública; promover a seleção e o aperfeiçoamento do pessoal administrativo através do sistema de mérito; elaborar propostas do orçamento federal; e fiscalização orçamentária. Informação disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>>. Acesso em 04 dez. 2013.

¹⁰ Departamento no qual estavam centralizados todas os serviços de propaganda e publicidade dos ministérios, departamentos e estabelecimentos da administração pública federal e entidades autárquicas. Constituiu-se enquanto um instrumento de promoção pessoal do chefe do governo. Informação disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/DIP>>. Acesso em 04 dez. 2013.

observa uma ruptura com o liberalismo econômico, que formou a base ideológica do Segundo Império e da República Velha.

O Governo Vargas foi marcado pela adoção do modelo de substituição de importações como estratégia de promoção do desenvolvimento econômico; pela transformação do Brasil em uma sociedade urbano-industrial, em detrimento da sua natureza agro-exportadora; por forte nacionalismo; pelo controle sobre os trabalhadores e sobre os sindicatos; pela realização de investimentos públicos; e pelo papel atribuído ao Estado como agente econômico. Dentre o legado concreto deixado por essa administração, pode-se citar:

[...] a implantação da complexa legislação social (sobretudo, trabalhista), o esforço de profissionalização da burocracia estatal e o início de uma ação mais direta do Estado no domínio econômico, corporificada na implantação da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN e da Companhia Vale do Rio Doce. (VIANNA e VILLELA, 2011, p. 2)

Durante esse interregno se inicia a adoção de técnicas de planejamento econômico no Brasil, destacando-se a criação do Plano Especial de Obras e Aparelhamento da Defesa Nacional e do Plano de Obras e Equipamentos.

O primeiro não era considerado essencialmente um plano, mas um projeto com uma lista de investimentos. Segundo Matos (2002, p. 27), “sua contribuição ao conceito de planejamento reside na duração de cinco anos e na sua característica de orçamento especial”. Souza (2012, p. 1677) afirma que esse Plano possuiu a finalidade de “preparar o Governo do Brasil para as necessidades decorrentes da Guerra de 39-45 e deve ser considerado mais como um mecanismo político-administrativo de defesa que de desenvolvimento econômico e social”.

Já o Plano de Obras e Equipamentos priorizava a realização de obras de infraestrutura e a criação de indústrias básicas com o objetivo de iniciar a integração do processo industrial brasileiro. Entretanto, o Plano não contava com uma lista de projetos a serem executados nem possuía metas para realizar essa integração. (*idem*)

Com duração prevista de cinco anos, embora efetivamente tenha perdurado apenas dois – sua extinção ocorreu concomitantemente ao fim do governo Vargas – esse plano foi instituído formalmente em 1943, com um orçamento especial equivalente a CR\$ 5,0 bilhões, a serem gastos através do princípio dos quintos do orçamento global aplicados anualmente.

Souza (2012, p. 1677) afirma que esse Plano foi criado no regime forte de Vargas e, por isso, não houve qualquer consulta às forças políticas nem a busca de apoio do setor privado, já que não discriminava políticas de incentivos a este setor para direcioná-lo aos

objetivos do desenvolvimento. Ainda segundo esse autor, o montante do orçamento previsto, somado à ausência de projetos quantificados a partir de cronogramas exatos, evidenciaram a dimensão reduzida desse Plano¹¹.

O governo Vargas foi marcado, ainda, por um estreitamento das relações políticas entre o Brasil e os EUA, consubstanciada na criação da comissão mista de auxílio técnico, a Missão Cooke (1942), que contribuiu para a realização de diagnóstico das causas do baixo nível de progresso da economia brasileira; e pela constituição da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU), com o objetivo de “estudar os pontos de estrangulamento da economia brasileira” (SOUZA, 2012, p. 1693)¹². Deste modo, sua importância para a prática do planejamento no país deveu-se à formulação de estudos e apresentação de recomendações e de projetos para alguns setores relevantes da economia.

Por recomendação da CMBEU foi criado, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE),

[...] com o propósito de canalizar recursos para seis áreas da economia: ferrovias, portos e frota mercante, energia elétrica, indústria de base, comercialização agropecuária (armazéns, silos, matadouros e frigoríficos) e agricultura em áreas fora de ação do sistema de crédito tradicional, orientado para operações de curto prazo. (SOUZA, 2012, p. 1694)

Além deste desígnio como agente financeiro, o BNDE juntamente com a CEPAL organizou um Grupo de Estudos de diagnóstico, intitulado Grupo Misto CEPAL-BNDE, que se propunha a “avaliar o ritmo de crescimento do país e traçar programas de desenvolvimento para um período de dez anos, bem como realizar cursos de capacitação técnica”¹³. A criação desse grupo, em 1953, com o objetivo de realizar projeções para a economia brasileira, se constituiu enquanto a primeira tentativa de planejamento global no país, criando as bases para a elaboração do Plano de Metas (MATOS, 2002, p. 31).

Nesse contexto, os trabalhos da CMBEU e, posteriormente do Grupo supracitado representaram um avanço do planejamento econômico no Brasil. O esforço nessa direção se tornaria permanente, entretanto, a partir da instituição do Conselho de Desenvolvimento, no governo Juscelino Kubitschek, cuja exposição é feita a seguir.

¹¹ Uma apresentação mais detalhada desse planos está fora do escopo deste trabalho, já que não se constituíram enquanto estratégias efetivas de desenvolvimento econômico.

¹² A criação da CMBEU, em 1950, foi decorrente do acordo entre o Brasil e os Estados Unidos, resultante de negociações conduzidas no governo Dutra, porém iniciou suas atividades em julho de 1951, já no segundo governo Vargas.

¹³ Informação disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/cepal/>>. Acesso em 05 dez. 2013.

2.2.2 O planejamento durante o Governo Juscelino Kubitscheck (1955-1960)

O governo de Juscelino Kubitscheck (JK) foi marcado pelo avanço no processo de industrialização, pela construção de Brasília e pela mudança da capital do país. Durante esse período, o Brasil apresentou taxas de crescimento bastante expressivas, mas, em contrapartida, observou-se o aumento do processo inflacionário.

O cenário que antecedeu esse governo foi marcado por bastante turbulência política, cabendo destacar o suicídio de Getúlio Vargas e o movimento militar para garantir a posse do presidente eleito, já que a oposição a considerava ilegítima, pois JK não obteve a maioria absoluta dos votos¹⁴.

Diante desse contexto de contestação da legitimidade da posse de Kubitscheck, o Executivo “teria que proceder com extrema cautela de modo a evitar o agravamento de uma situação que já teria, por si só, ingredientes desintegradores demasiado visíveis para serem desafiados por uma ação reformista de profundidade” (SOUZA, 2012, p. 1686). Assim, a estratégia usada por JK para garantir condições propícias para sua governabilidade foi a confluência de interesses.

Com essa perspectiva foi criado o Programa de Metas (1956), composto por um conjunto de 30 metas divididas entre os setores público e privado, além de uma meta síntese, correspondente à construção de Brasília. Segundo Souza (2012, p. 1701), o Programa em tela se consubstanciou numa “tomada de consciência global do problema brasileiro e tenta confrontá-lo dinamicamente, através de um conjunto de ações a serem comandadas pelo Estado”.

Caracterizado por ser um plano quinquenal, em que a maioria dos projetos previstos estavam baseados nos diagnósticos da CMBEU e nas projeções realizadas pelo grupo misto CEPAL/BNDE, o Programa de Metas foi levado adiante com total comprometimento do setor público, ao contrário do que se observou com os planos anteriores (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1990). Cabe destacar, que este foi o único plano, em comparação com seus predecessores, que apresentou um conjunto de metas a serem executadas pelo setor privado.

¹⁴ Nas eleições, o presidente eleito recebeu apenas 36,0% dos votos válidos.

Nesse sentido, à exceção da semelhança de algumas áreas priorizadas pelo Plano SALTE – criado no governo Dutra, priorizando as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia –, o Programa de Metas não guardou nenhuma relação, nem técnica, nem burocrática, com o seu antecessor, estando mais diretamente relacionado com a criação do BNDE e com os resultados da CMBEU (SOUZA, 2012, p. 1685). Dentre seus objetivos gerais, pode-se listar:

- a) abolir os pontos de estrangulamento da economia por meio de investimentos infraestruturais a cargo do Estado, pois que esses investimentos não atraíam o setor privado; b) expandir a indústria de base, como a automobilística, indústria pesada e material elétrico pesado, estimulando investimentos privados nacionais e estrangeiros. (IANNI, 2009, p. 153)

Os setores priorizados pelo Programa eram os de energia, transporte, indústrias de base, alimentação e educação. As suas metas abrangiam a elevação da capacidade geradora de energia elétrica; o aumento da produção de carvão e de petróleo; o reaparelhamento do material rodante das ferrovias; a construção e a pavimentação de rodovias; a elevação da produção de aço bruto e de cimento; a instalação da indústria automobilística no país; o estímulo aos setores de material elétrico pesado, de máquinas e equipamentos para indústrias diversas; além de metas menos importantes para os setores de educação e alimentação (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1990, p. 178)¹⁵.

Dentre os setores cobertos pelo Programa, os de energia e transportes eram prioritários, com previsão de investimentos equivalente a 71,3% do orçamento total, com expressiva responsabilização do Estado no tocante ao financiamento e execução das obras.

Já a criação de indústrias básicas englobava 22,2% do volume de recursos previsto, a serem executados pelo setor privado – o qual poderia recorrer a fontes de financiamento de entidades públicas. Os investimentos em alimentação e educação, por sua vez, cujo montante planejado correspondia a apenas 6,4% do total, deveriam ser realizados pelo Estado. A TABELA 1 evidencia a distribuição do orçamento do Programa de Metas por setores prioritários.

A execução do Programa de Metas representou um impulso extraordinário ao desenvolvimento do país (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1990, p. 180) e promoveu a diversificação da indústria brasileira, o que veio a complementar o ciclo de industrialização iniciado na década de 1930 (REZENDE, 2009, p. 2).

¹⁵ Para um maior detalhamento das metas a serem alcançadas pelo Programa, ver ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI (1990).

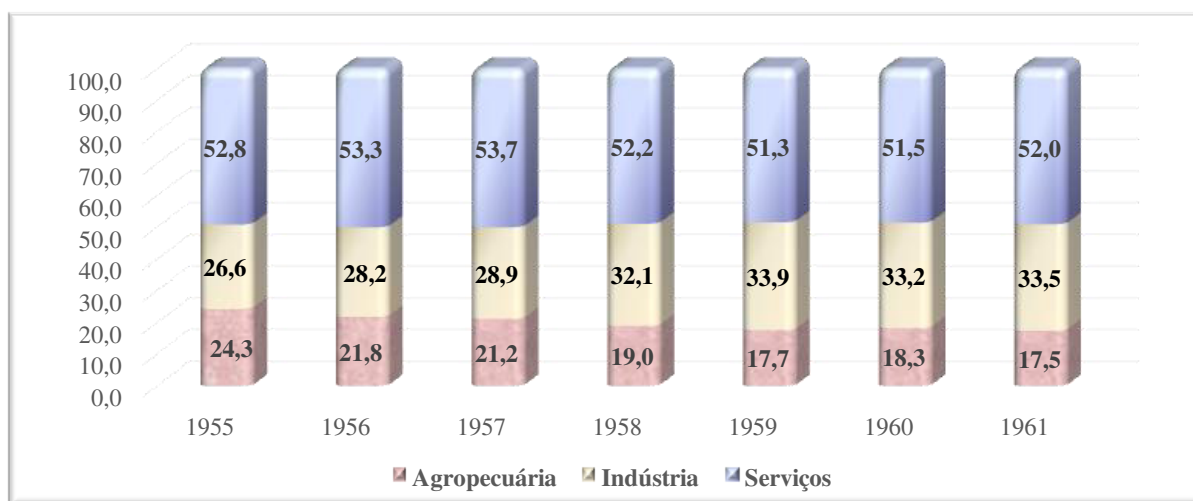
TABELA 1 - Previsão da distribuição do orçamento do Programa de Metas, segundo os setores priorizados

SETORES	PRODUÇÃO INTERNA (Cr\$)	IMPORTAÇÃO (US\$)	IMPORTAÇÃO (Cr\$)	TOTAL (Cr\$)	%	RESPONSABILIDADE DE EXECUÇÃO DAS OBRAS
Energia	110,0	862,2	69,0	179,0	42,4	Predomínio estatal
Transporte	75,3	582,6	46,6	121,9	28,9	Predomínio estatal
Alimentação	4,8	130,9	10,5	15,3	3,6	Setor público
Indústria Básica	34,6	742,8	59,2	93,8	22,2	Setor privado
Educação	12,0	-	-	12,0	2,8	Setor público
TOTAL	236,7	2.318,5	185,3	422,0	100,0	-

Fonte: ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI (1990)

Durante o período de sua implementação, o PIB cresceu à taxa média de 8,0% e a taxa de investimento (em % do PIB) se situou em média de 16,0%, entre 1956 e 1960. Ademais, o Programa impulsionou uma mudança radical na estrutura econômica do país: o setor agropecuário que em 1955 representava 24,3% do PIB, correspondeu a apenas 17,5% em 1961. Já a participação do setor industrial na composição deste indicador saltou de 26,6% para 33,5% durante o período, o que evidencia o avanço do setor secundário em detrimento do primário. É interessante destacar que o setor terciário apresentou participação em média de 52,4% do PIB durante o período (GRÁFICO 1).

GRÁFICO 1 - Valor adicionado (%) dos setores agropecuário, industrial e de serviços no PIB brasileiro entre 1955 e 1961



Fonte: IPEADATA

Nesse sentido, observa-se a relevância do Programa de Metas para a expansão do sistema econômico brasileiro, já que durante o período de execução de suas metas criaram-se setores industriais novos e expandiram-se e modernizaram-se outros nas áreas de energia, transportes, alimentação e indústria de base, culminando na eliminação de alguns pontos de estrangulamento da economia e promovendo o desenvolvimento acelerado e relativamente integrado do conjunto do setor industrial (IANNI, 2009, p. 156).

Entretanto, o avanço do processo de industrialização ampliou e aprofundou a internacionalização da economia brasileira, já que ao mesmo tempo em que o mercado interno passou a intensificar o processo de substituição de importações, com vistas a reduzir a dependência externa, acabou fazendo com que o país se tornasse cada vez mais dependente do exterior, já que aumentou a demanda pela importação de bens de capital para instalar os novos empreendimentos (*idem*, p. 162).

Quanto ao alcance das metas previstas, cuja execução esteve sob a coordenação do Conselho de Desenvolvimento¹⁶, os resultados mais significativos foram observados nos setores de: a) energia, com o aumento da potência elétrica instalada e de produção de petróleo, alcançando 82,5% e 78,1% do planejado, respectivamente; b) transportes, em que a construção de rodovias ultrapassou a meta planejada, atingindo 130,8% de execução; c) e a produção de automóveis, alcançando 78,2% do programado com o Plano, conforme evidenciado na TABELA 2.

TABELA 2 - Metas previstas e resultados alcançados com o Programa de Metas, entre 1957 e 1961

METAS	PREVISÃO	RESULTADOS	%
Energia elétrica (1.000 Kw)	2.000	1.650	82,5
Carvão (1.000 ton.)	1.000	230	23,0
Petróleo-Produção (1.000 barris/dia)	96	75	78,1
Petróleo-Refino (1.000 barris/dia)	200	52	26,0
Ferrovias (1.000 Km)	3	1	33,3
Rodovias-Construção (1.000 Km)	13	17	130,8
Rodovias-Pavimentação (1.000 Km)	5	-	-
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	59,1
Cimento (1.000 ton.)	1.400	870	62,1
Carros e caminhões (1.000 unid.)	170	133	78,2
Nacionalização (carros) (%)	90	75	83,3
Nacionalização (caminhões) (%)	95	74	77,9

Fonte: ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI (1990)

¹⁶ Órgão controlador da economia, diretamente subordinado à Presidência, designando para integrá-lo os ministros de Estado, os chefes dos gabinetes Civil e Militar e os presidentes do Banco do Brasil (BB) e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE)". Informação disponível em <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/biografias/juscelino_kubitschek> Acesso em 04 dez. 2013.

Assim, observa-se que a maioria das metas alcançou altos percentuais de realização em comparação com o planejado, à exceção dos resultados referentes à produção de carvão e construção de ferrovias, que corresponderam a apenas 23,0% e 33,3% do previsto, respectivamente, em decorrência da prioridade dada ao transporte rodoviário.

Com a execução do Plano, observa-se, portanto, uma fase áurea de desenvolvimento no país, com a evolução de vários indicadores sociais, tais como: o aumento da esperança de vida ao nascer que passou de 45,9 para 52,7 anos; a queda na taxa de mortalidade infantil de 144,7 para 118,1 por mil nascidos vivos; e a redução dos índices de analfabetismo, que deixou de caracterizar a maioria da população acima de 15 anos de idade (VILLELA, 2011, p. 29).

Vários avanços econômicos e sociais foram observados com a implementação da estratégia de planejamento em tela. JK “entregou a seus sucessores uma economia maior e mais desenvolvida, mas, ao mesmo tempo, deixou-lhes um ‘presente de grego’, sob a forma de piora de alguns dos principais indicadores macroeconômicos internos e externos” (*idem*, 2011, p.29).

Essa herança negativa deixada por Kubitscheck foi decorrente do financiamento do Programa de Metas, no qual o setor público possuía grande participação. As fontes de recurso em moeda nacional foram assim distribuídas: cerca de 40,0% seria derivado da União, 10,0% dos Estados, 35,0% de empresas privadas e estatais e 15,0% de entidades públicas (BNDE, Banco do Brasil, etc). Quanto ao financiamento externo, uma parcela seria proveniente de entidades de crédito internacional (*Eximbank* norte-americano e Banco Mundial) e outra de entidades oficiais estrangeiras, investimentos diretos trazidos em importações sem cobertura cambial e *suppliers' credit* (VILLELA, 2011, p. 37).

Na impossibilidade de realizar uma reforma tributária que viabilizasse o financiamento do Programa, o governo optou por expandir a base monetária para financiar os investimentos públicos e privados, o que resultou no aumento da inflação, que cresceu à taxa média de 25,0% a.a. entre 1957 e 1960, contra 13,5% previsto durante o período.

Essa herança negativa foi deixada a seus sucessores, que tiveram que colocar o combate ao processo inflacionário em posição de destaque nas suas agendas econômicas. Com esse objetivo foi criado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) que visava ainda, recuperar o crescimento econômico do país, através do achatamento salarial, assim como realizar reformas modernizadoras nas áreas tributária e financeira¹⁷. Com a

¹⁷ A reforma tributária visava restabelecer o equilíbrio das contas públicas, através do aumento da carga tributária. Dentre as medidas realizadas, cabe destacar o fim do imposto do selo, do imposto de vendas e do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), concomitante à criação do Imposto sobre Serviços (ISS), do

implementação do PAEG foram criados mecanismos importantes para a aceleração do crescimento brasileiro no período do Milagre, cuja exposição é feita na subseção seguinte.

2.2.3 O planejamento durante o Governo Militar

O período militar (1964 – 1985) instaurado após o Golpe de 1964 foi caracterizado, de um lado, pela forte intervenção estatal na economia e, de outro, pelo retrocesso na democracia, concretizado na supressão de direitos constitucionais e na perseguição dos opositores ao regime.

Durante o período dos militares, o Brasil possuiu cinco governantes distintos¹⁸, entretanto, as políticas adotadas por esses chefes de Estado se consubstanciaram em uma continuidade, já que convergiram na seguinte direção: redução da taxa de inflação; incentivo à exportação de produtos agrícolas, minerais e manufaturados; racionalização do sistema tributário e fiscal; estímulo, sob controle governamental, do mercado de capitais; contenção dos níveis salariais em todos os setores da produção; estímulo à modernização das estruturas urbanas; execução do plano habitacional; criação da indústria petroquímica; defesa e estímulo à indústria do café solúvel; promoção da “integração nacional”; dentre outras. (IANNI, 2009, p. 215)

Ademais, durante esse período de maior turbulência política da história brasileira se tem o “Milagre Econômico” e o auge do planejamento, marcado pela criação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Esse período correspondeu, portanto, ao “ponto alto” do planejamento governamental no Brasil e o papel do Estado, não restrito à elaboração de planos e à regulação da economia, foi muito mais extenso e intrusivo do que em qualquer outra época da história econômica passada e contemporânea. (ALMEIDA, 2006, p. 21)

Imposto sobre produtos industrializados (IPI) e da ampliação da base de arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). Já a reforma financeira objetivava aumentar a poupança, com vistas a aumentar o investimento e, para isso, foram adotadas as seguintes medidas: criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), da caderneta de poupança, das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), do Banco Central (BACEN), da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), assim como se observa o fim da Lei da Usura e a liberalização da dívida externa.

¹⁸ Os militares Castelo Branco (1964 – 1967), Arthur da Costa e Silva (1967 – 1969), Emílio Garrastazu Médici (1969 – 1974), Ernesto Geisel (1974 – 1979) e João Baptista Figueiredo (1979 – 1985).

Em 1972 foi criado o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), “voltado para grandes projetos de integração nacional (transportes, inclusive corredores de exportação, telecomunicações)” (*idem*). Tal plano foi instituído através da Lei nº 5.727/71, a qual fixava os seguintes objetivos nacionais do desenvolvimento: colocar o Brasil no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar até 1980 a renda *per capita* do país (em comparação com 1969); alcançar taxas de crescimento do PIB entre 8,0% e 10,0%, através da expansão do emprego, da redução da inflação e da adoção de uma política econômica internacional que acelerasse o desenvolvimento. (BRASIL, 1971)

Em suma, “as estratégias e prioridades definidas possuíam como objetivos primordiais a manutenção do nível global do PIB, a continuação do combate à inflação, o equilíbrio da balança de pagamentos e a melhor repartição da renda”. (KON, 1994, p. 53)

Essa estratégia de planejamento, assim como o Programa de Metas, estava baseada na aliança entre o poder público e privado, sendo este responsável diretamente por setores produtivos e por algumas áreas de infraestrutura, principalmente a industrial.

O I PND foi instituído no momento em que o Brasil vivenciava o período denominado “Milagre Econômico” (1968 – 1973). Este, foi caracterizado por uma fase de crescimento vigoroso do PIB, correspondente a cerca de 11,0% a.a. – liderado pelo setor de bens de consumo duráveis e, em menor escala pelo de bens de capital (HERMANN, 2011, p. 62) – ; pelo aumento da taxa de investimento e pela redução da inflação.

Esse crescimento, entretanto, foi facilitado, internamente, pela ocupação da capacidade ociosa herdada do período anterior. Externamente, foi impulsionado por condições internacionais excepcionalmente favoráveis. A rápida expansão do comércio mundial, o crescimento sincronizado das economias industriais, a elevação dos preços dos produtos primários e a tremenda liquidez do sistema monetário internacional que se observou neste período determinaram um quadro absolutamente extraordinário para o crescimento das economias dos países em desenvolvimento. (BATISTA, 1987, p. 67)

Do montante de recursos previsto pelo plano, correspondente a Cr\$ 172.090 milhões a serem executados pelo governo e empresas privadas, os setores que absorviam o maior volume de recursos eram os de Educação (18,1%), Indústria (17,7%) – sobretudo a siderúrgica (4,5%) –, Energia (14,2%) e Habitação (10,2%), conforme evidenciado na TABELA 3.

No que tange às fontes de financiamento anunciadas pelo Plano, os bancos públicos exerceriam grande importância para o setor privado, enquanto que os investimentos do Estado

seriam financiados através do Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI)¹⁹, com Cr\$ 900 milhões; do Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização (PMRC), com Cr\$ 350 milhões; do Financiamento de máquinas e equipamentos (FINAME) normal e FINAME de longo prazo, com, respectivamente, Cr\$ 3.140 milhões e Cr\$ 1.590 milhões, no total de Cr\$ 4.730 milhões; do Fundo de Desenvolvimento do Mercado de Capitais (FUMCAP) que, no momento do anúncio do plano encontrava-se em esquematização, com Cr\$ 300 milhões. (BRASIL, 1971)

TABELA 3 - Volume de recursos previsto pelo I PND (em Cr\$ milhões constantes de 1972) e distribuição percentual, segundo as áreas priorizadas pelo Programa

¹⁹ Destinado a financiar a reorganização e modernização de setores e empresas industriais brasileiras, com vistas à melhoria de eficiência e aumento da competição entre as empresas. Informação disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67323-2-outubro-1970-408764-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 04 dez. 2013.

ÁREA	RECURSOS	%
Educação	31.200	18,1
Agricultura-Abastecimento	15.600	9,1
Saúde-Saneamento	15.200	8,8
Indústria	30.400	17,7
Siderurgia	7.700	4,5
Química	5.500	3,2
Mecânica e Elétrica	8.000	4,6
Forjados de Aço	170	0,1
Fundidos de Ferro e Aço	450	0,3
Ferro-Ligas	130	0,1
Metais não ferrosos	650	0,4
Cimento	1.000	0,6
Celulose e papel	2.800	1,6
Bens de consumo não duráveis	4.000	2,3
Mineração	3.690	2,1
Energia	24.400	14,2
Energia Elétrica	17.300	10,1
Petróleo e Xisto	7.100	4,1
Transportes	20.100	11,7
Rodoviário	10.600	6,2
Ferrovário	4.570	2,7
Portos e navegação marítima e fluvial	3.670	2,1
Aéreo	1.260	0,7
Comunicações	3.120	1,8
Habitação	17.500	10,2
Integração Social	4.790	2,8
Integração Nacional	6.090	3,5
TOTAL	172.090	100,0

Fonte: BRASIL (1971)

A conjuntura externa adversa de 1974, por sua vez, inviabilizou a continuidade da estratégia adotada com o I PND, impondo para o governo a escolha entre continuar o ritmo de investimentos através do financiamento externo ou realizar políticas de ajustamento no país. A escolha pelo financiamento evidenciava que as autoridades preferiam evitar as dificuldades e sacrifícios para a economia se adaptar às novas circunstâncias, enquanto que a alternativa do ajustamento indicava que a política econômica estaria direcionada para o processo de adaptação da economia à nova conjuntura. (CASTRO e SOUZA, 2004, p. 27-28)

A opção do governo pelo crescimento com endividamento evidenciava que a crise era vista como algo temporário, não se fazendo necessário, portanto, que o país enfrentasse os custos do ajuste através da realocação de recursos no interior da economia (*idem*).²⁰

Através dessa escolha, foi lançado o II PND, cujo objetivo principal seria “cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (BRASIL, 1974), possuindo como setores prioritários: a produção de bens de capital e insumos básicos; a produção de energia; e investimentos em transporte e comunicação. “O Plano consistia de um amplo programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos, conduzindo o Brasil a uma posição de potência intermediária no cenário internacional” (CARNEIRO, 2002, p. 55).

Assim, o IV Governo da Revolução²¹ previa que: até 1979 a renda *per capita* do país ultrapassaria mil dólares; em 1977, o PIB brasileiro estaria superando os US\$ 100 bilhões; a criação de postos de trabalho teria se expandido a taxas superiores a 3,5% a.a.; a população economicamente ativa estaria correspondendo à maior parte da população em 1980; o nível de comércio exterior estaria acima de US\$ 40 bilhões, cerca de quinze vezes superior ao resultado de 1963. (BRASIL, 1974)

Para atingir tais objetivos, o governo propunha a realização das seguintes medidas: o ajustamento da estrutura econômica do país à situação de escassez de petróleo; a consolidação até o fim da década de uma sociedade industrial moderna e de um modelo de economia competitiva²²; a redução do grau de dependência energética do mercado externo; a realização de investimentos na ordem de Cr\$ 22,0 bilhões em ciência e tecnologia; a realização do programa de integração regional, com aporte de recursos equivalente a Cr\$ 165,0 bilhões; o impulso à ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste; a realização de estratégia de desenvolvimento social, com um montante de recursos equivalente a Cr\$ 760,0 bilhões, a serem direcionados para a conjugação das políticas de emprego com a de salários, política de valorização de recursos humanos, de integração social e programa de desenvolvimento social e urbano; e, por fim, a maior integração com a economia mundial (*ibidem*).

Em suma, “o bloco de investimentos anunciado pelo II PND (...), teria em princípio por efeito: sustentar a conjuntura impedindo uma descontinuidade de consequências imprevisíveis; assegurar o espaço necessário à absorção do surto anterior de investimentos; e,

²⁰ Cabe destacar que existem três correntes de interpretação sobre o período: a da evasão ao ajustamento, a do ajustamento estrutural e a do fracasso do ajustamento estrutural. Para maiores informações ver Carneiro (2002).

²¹ Assim era chamado o governo Geisel.

²² Para realizar esta tarefa seriam realizados investimentos na ordem de Cr\$ 716,0 bilhões nas áreas de indústrias básicas, desenvolvimento científico e tecnológico e infraestrutura econômica.

claro, modificar, a longo prazo, a estrutura produtiva” (CASTRO e SOUZA, 2004, p. 36-37). Desta forma, “a autoridade governamental visava, essencialmente, acabar com o principal problema da vulnerabilidade externa do país, por meio da constituição de uma estrutura industrial completa” (SILVEIRA e RATHMANN, 2007, p. 7).

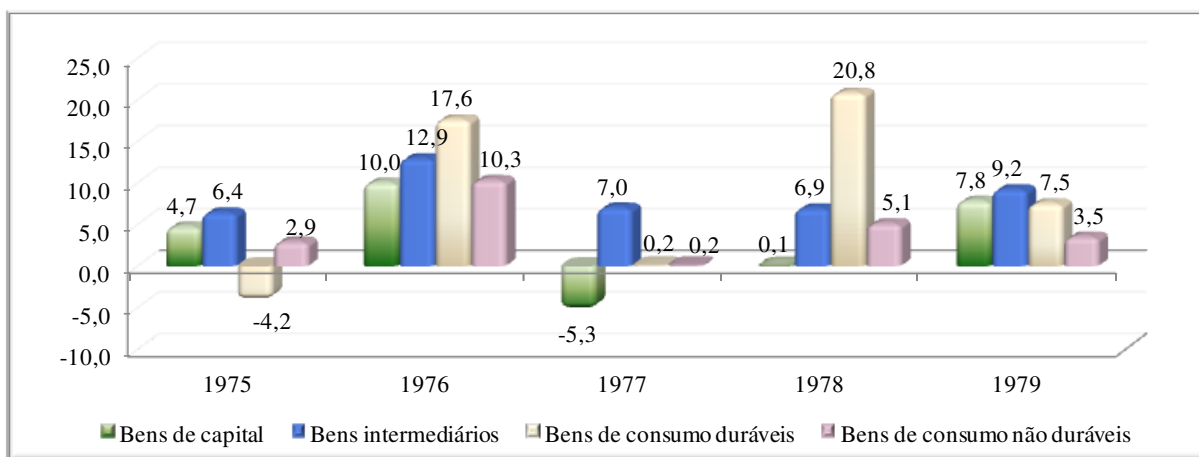
Em suma, pode-se sintetizar a estratégia adotada com o II PND em quatro eixos centrais, quais sejam:

[...] modificações na matriz industrial, ampliando a participação da indústria pesada; mudanças na organização industrial, acentuando a importância da empresa privada nacional; desconcentração regional da atividade produtiva, visando a reduzir a concentração espacial da produção; e, finalmente, melhoria na distribuição de renda. (CARNEIRO, 2002, p. 60)

Considerada a mais ampla experiência em planejamento econômico adotada no Brasil após o Plano de Metas, o II PND reorientou o desenvolvimento da indústria brasileira para a produção de bens de capital e de bens intermediários, em contraste com a ênfase dada anteriormente aos bens de consumo duráveis. O montante de investimentos correspondia a Cr\$ 1.750,0 trilhão e o papel do Estado era de fundamental relevância para a exequibilidade das metas previstas, principalmente através das empresas estatais.

A análise das taxas de crescimento real das indústrias de acordo com as categorias de uso evidencia que em 1975 as indústrias de capital (4,7%) e de bens intermediários (6,4%) se sobrepuseram às de bens de consumo duráveis (-4,2%) e bens de consumo não duráveis (2,9%). Apesar desse comportamento não ter sido observado ao longo do período que abrange o II PND, conforme pode ser observado no GRÁFICO 2, no ano de 1979, as indústrias de capital e de bens intermediários apresentaram taxas de crescimento superiores às demais.

GRÁFICO 2 - Taxa de crescimento real das categorias de uso das indústrias, entre 1974 e 1980



Fonte: IBGE

Como resultado da implementação do Plano, observou-se que “apesar dos significativos avanços na política de geração de bens de capital, de energia, prospecção de petróleo e produção de álcool, estaria muito aquém dos objetivos traçados para o aumento do PIB, da renda *per capita*, das exportações e da criação do mercado de massas” (SANDRONI, 1999, p. 470).

Assim, segundo Batista (1987, p. 69), a meta de crescimento do PIB equivalente a 10,0% a.a. subestimava as dificuldades internas e externas e, como não podia ser realizada, acarretou efeitos negativos sobre a alocação dos recursos de investimento, já que, ao induzir a previsão de altas taxas de crescimento da demanda, levou ao superdimensionamento de alguns projetos de investimento.

Ainda segundo esse autor, os investimentos realizados no setor de bens de capital apresentaram efeitos altamente favoráveis, tanto para o processo de substituição de importações, quanto para a penetração destes bens no mercado mundial. Quanto ao setor de insumos básicos, houve um forte aumento na capacidade do país em transformar recursos domésticos em divisas (*idem*, p. 73).

Entretanto, apesar do legado positivo deixado pelo II PND para estrutura produtiva e para o crescimento econômico do país, o Plano ocasionou o aumento da dívida externa brasileira, que deflagrou uma grave crise econômica vivenciada na década de 1980, cuja exposição é tema da próxima subseção.

2.3 O Estado neoliberal

O Estado Nacional Desenvolvimentista prevaleceu até o final dos anos 1970, sendo a década seguinte considerada um período de “aprendizagem dolorosa” (CEPAL, 2000), já que foi marcada por avanços na direção da redemocratização política²³, mas também por uma crise econômica, decorrente da incapacidade do Brasil em honrar os pagamentos da dívida externa. “Por um lado, as dimensões social, política e institucional foram revitalizadas e abarcaram, principalmente, agendas positivas; por outro, a dimensão econômica limitou-se, em grande medida, ao gerenciamento de agendas negativas (desestabilização macroeconômica)” (GONÇALVES, 2013, p. 49).

Para superar a crise do Estado, o Governo Sarney (1985 – 1990) tentou adotar estratégias desenvolvimentistas, tal como no passado, porém não encontrou um ambiente externo favorável, já que ao contrário de aumentar os capitais estrangeiros no país, ocasionou uma saída grande destes. Ademais, tais estratégias não levavam em consideração a perda de autoridade política do Estado e a maior autonomia das classes populares, que passaram a realizar manifestações que acabavam por impor certos limites à ação estatal.

Diante desse ambiente de instabilidade econômica, o pensamento neo-estruturalista da CEPAL indicava que era preciso,

[...] por um lado, fortalecer a democracia e, por outro, ajustar as economias, estabilizá-las, incorporá-las numa mudança tecnológica mundial intensificada, modernizar os setores públicos, aumentar a poupança, melhorar a distribuição de renda, implantar padrões mais austeros de consumo, e fazer tudo isso no contexto de um desenvolvimento sustentável em termos ambientais. (CEPAL, 2000)

Nesse ambiente de fragilidade política, a elite econômica brasileira passou a se opor ao intervencionismo, exigindo a desregulamentação dos mercados, a privatização de empresas do Estado e uma maior abertura para o capital externo, o que se constituiu enquanto um avanço da ideologia neoliberal. Assim, no governo Collor (1990 – 1992) observou-se uma postura antiestatal e internacionalizante, rompendo com as estratégias adotadas nos governos anteriores.

²³ Durante a Nova República (1985 - 1989) foi instituída uma série de medidas que versavam sobre a maior participação popular, como as eleições diretas para a Presidência da República e para as capitais, assim como o direito a voto dos analfabetos e a liberdade de organização partidária, além de outras nessa direção. Com isso, esse período foi caracterizado como um arranjo político no qual vários segmentos sociais puderam lutar por seus interesses com grande liberdade de ação e organização (SALLUM JR., 2003, p. 39).

A partir desse marco histórico, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a presidência do país em 1995, rompendo com qualquer característica ainda existente do período varguista e dando continuidade ao liberalismo econômico. As medidas adotadas durante seu mandato visavam reduzir a participação do Estado na economia, assim como aumentar o grau de abertura comercial e financeira, o que fez com que as mudanças observadas tanto com relação à estrutura produtiva e tecnológica, quanto financeira, não encontrassem precedentes na história do país (FRANCO, 1999).

Nesse sentido, a abertura seria a base para a construção de um modelo de crescimento para o futuro, pois permitiria um salto qualitativo no padrão de vida da sociedade brasileira, já que o modelo de substituição de importações ocasionava a concentração de renda e a estagnação da taxa de crescimento da produtividade. A responsabilidade pelo crescimento econômico, a partir desse período, deveria ser deixada a cargo do setor privado, já que a esfera pública não teria mais capacidade de originar investimentos na magnitude dos observados antes de 1983. (*idem*, p. 48)

Cabe destacar que em meio à conjuntura desfavorável da década de 1980, foi promulgada a Constituição Federal de 1988 (CF-88) que instituiu o Plano Plurianual (PPA). Este, estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem alcançadas pelas três esferas de governo e abrange um período de quatro anos (que se inicia no segundo mandato de um governante até o final do primeiro mandato do seu sucessor).

Há de ser lembrado que se vivia sob inflação alta e ascendente, que retirava com rapidez o valor de compra das dotações orçamentárias. Os excessos nominais de arrecadação conformavam outros orçamentos sobre os quais os parlamentares não tinham ingerência alguma. Acrescente-se que a democratização havia trazido à tona grande número de demandas sociais, muitas delas canalizadas para o Congresso Nacional, o qual, por sua vez, buscava inscrevê-las nos planos, programas e orçamentos do governo. Daí a necessidade da explicitação de objetivos, metas e recursos comprometidos e o desejo de consistência entre intenção e gesto, manifestados pelos constituintes quando votaram as matérias referentes ao planejamento, orçamento, controle e avaliação das ações governamentais. (GARCIA, 2000, p. 7)

Dentre os PPA adotados na década de 1990, o que se enquadra nos propósitos deste trabalho foi o PPA 1996 – 1999, conhecido como Brasil em Ação, que definiu eixos nacionais de integração e desenvolvimento e projetos estruturantes. Dentre os eixos estratégicos de integração estavam os de transportes, energia, telecomunicações e novas tecnologias (ALMEIDA, 2006, p. 28)

Com o Brasil em Ação o governo delineou as seguintes estratégias para a ação do Estado:

[...] construção de um Estado forte e moderno, pela Reforma do Estado; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, pela criação de novas oportunidades, redução dos custos, aproveitamento das potencialidades econômicas e melhoria de infraestrutura; inserção competitiva e modernização produtiva, pelo aperfeiçoamento das políticas de abertura comercial, desregulamentação, flexibilização das relações trabalhistas, garantia da concorrência e defesa do consumidor. (MATOS, 2002, p. 80)

Entretanto, apesar de introduzido por um discurso ambicioso, não destacou ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, entre outros (GARCIA, 2000). Deste modo, o cenário apresentado pela economia brasileira em 1999 foi bem distante daquele projetado pelo Brasil em Ação: a taxa de crescimento não atingiu os 5,0% esperados, a previsão de redução da taxa de juros não se confirmou, o que afetou os resultados do setor público e dos investimentos; a dívida pública elevou-se e a taxa de investimento se manteve abaixo da proposta (MATOS, 2002) (TABELA 4).

De qualquer forma, a criação do Brasil em Ação pode ser considerada um passo importante para reduzir-se o caráter formal, normativo e pouco dinâmico do planejamento público (GARCIA, 2000) ao introduzir uma nova forma de planejamento no país, através de PPA.

TABELA 4 - Cenário previsto pelo PPA 1996-1999 para o ano de 1999 e resultados efetivados em 1999

VARIÁVEIS SELECIONADAS	CENÁRIO PPA- 1996 P/ 1999	1999 (EM ESTIMATIVAS RECENTES)
Crescimento do PIB (%)	5,0	0,54
Necessidade de Financiamento do setor público	-	15,5
Dívida pública (% PIB)	15,8	51
Déficit conta corrente (US\$ bilhões correntes)	18,1	25,0 a 27,0
Crescimento das exportações (%)	5,6 a.a.	-6,0
Taxa de Investimento*	20,5	16,25
Renda <i>per capita</i> (R\$)	6.195,0	5.317,0

*FBKF/PIB. Fonte: GARCIA (2000)

À luz da experiência brasileira em planejamento econômico, pôde-se constatar que mesmo aquelas estratégias que apresentaram mudanças estruturais e/ou conduziram o

crescimento econômico do país a níveis mais elevados deixaram algum legado negativo para o país, o qual cabe destacar: o Programa de Metas que trouxe à tona o aumento do processo inflacionário e o II PND que deixou como herança aos seus sucessores o aumento da dívida externa. Com a criação dos planos plurianuais, apesar de corresponderem a estratégias de planejamento econômico de certa forma mais eficientes – já que englobam períodos de governos anteriores e sucessores, evitando assim discontinuidades – ainda vêm apresentado resultados aquém do esperado, o que evidencia o caráter ainda incipiente do planejamento brasileiro.

O Capítulo 3 a seguir faz uma abordagem da mais recente estratégia de planejamento econômico adotada no país, denominada Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Como será observado, o PAC possui algumas deficiências que precisam ser sanadas para o alcance de resultados mais positivos para a economia do Brasil.

3 O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: Concepção e resultados

Como observado no Capítulo 2, a ideologia Nacional-Desenvolvimentista foi hegemônica no pensamento econômico brasileiro entre 1930 e 1980, “período de enorme crescimento e transformação da economia” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 1). Os anos de 1980, por sua vez, marcaram o declínio do desenvolvimentismo no país e o retorno das ideias liberais.

Nesse contexto, emergiu um debate acerca da existência de um novo padrão de desenvolvimento no país, intitulado Novo-Desenvolvimentismo. Este foi concebido por alguns autores enquanto uma ruptura com a ortodoxia convencional vigente, enquanto para outros, se constituiu em uma permanência das políticas neoliberais.

No cerne dessa discussão o Governo Federal lançou o PAC, evidenciando uma tentativa de retomada da intervenção do Estado na economia, após um longo período em que sua atuação versava sobre a estabilidade inflacionária. Deste modo, o presente capítulo objetiva caracterizar o PAC e evidenciar o grau de implementação de seus projetos. Precedendo a essa exposição, será feita uma abordagem do atual debate econômico acerca da existência ou não de um novo padrão de desenvolvimento no país, com vistas a identificar o contexto no qual o Programa foi concebido.

3.1 O debate em torno do Novo-Desenvolvimentismo

O fracasso da estratégia neoliberal em promover o desenvolvimento econômico suscitou um debate acerca da existência de um novo padrão de desenvolvimento no país, intitulado Novo-Desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012). Os defensores dessa ideologia, entretanto, não se constituem em um todo homogêneo, tal como classificado por Fiori (2011), que, segundo Carneiro (2012), em nenhum momento foi capaz de distinguir as diferenças existentes nos argumentos dos que se definem como novo-desenvolvimentistas.

De acordo com Carneiro (2012), atualmente as várias correntes desenvolvimentistas existentes – à direita ou à esquerda – são um grupo heterogêneo que, entretanto, comungam

do antiliberalismo econômico. Esse grupo pode ser estruturado em duas vertentes, quais sejam: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (*idem*).

O primeiro privilegia a dimensão macroeconômica das políticas, subordinando a estas as políticas de desenvolvimento. Esta corrente defende que o papel do mercado possui grande relevância e prioriza o desenvolvimento das forças produtivas e o mercado externo (*idem*). Dentre seus principais expoentes, pode-se citar: Bresser-Pereira (2004) e Sicsú, Paula e Michel (2005).

Já a perspectiva social-desenvolvimentista possui como ideia central a definição do social como eixo do desenvolvimento e propõe “uma inversão de prioridades relativamente ao velho e ao novo-desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar” (CARNEIRO, 2012). Ademais, os determinantes do crescimento estariam fundamentados na ampliação do consumo de massas, baseado na redistribuição de renda (*ibidem*). Com este ponto de vista, destaca-se Mercadante (2010) e Pochmann (2010).

O debate econômico atual acerca da existência de um novo padrão de desenvolvimento no país, entretanto, não se limita apenas às vertentes supracitadas, já que existe uma literatura crítica sustentando a tese de que as políticas econômicas adotadas durante esses primeiros anos do século XXI não mostram nenhuma ruptura com o paradigma neoliberal até então vigente, dos quais destacam-se autores como Paulani (2008) e Gonçalves (2013).

3.1.1 O Novo-Desenvolvimentismo

Bresser-Pereira (2004) e Sicsú, Paula e Michel (2005) foram pioneiros na defesa do Novo-Desenvolvimentismo enquanto um projeto político de superação da estratégia neoliberal. Enquanto o primeiro aborda basicamente aspectos macroeconômicos relacionados a esse novo padrão de desenvolvimento, os demais autores avançam em outras questões cruciais em um projeto desenvolvimentista, mormente a relação entre as esferas pública e privada, econômica e social e nacional e internacional.

Sua origem remonta à visão keynesiana acerca da existência de uma complementaridade entre Estado e mercado; e à abordagem cepalina neo-estruturalista que, ao partir do pressuposto de que a industrialização latino-americana não foi suficiente para

corrigir as desigualdades sociais na região, defende a adoção de uma estratégia de transformação produtiva com equidade social (*idem*). De acordo com seus defensores, a ideologia novo-desenvolvimentista surgiu, portanto, no século XXI como uma alternativa ao esgotamento do neoliberalismo e “se apresentou como uma terceira via, tanto ao projeto liberal quanto ao socialismo” (CASTELO, 2012, p. 624).

De acordo com Bresser-Pereira (2004, p. 2), o resultado da adoção de políticas ortodoxas neoliberais na América Latina durante a década de 1990 foi desastroso, em contraste com o ocorrido em alguns países asiáticos que resistiram às pressões neoliberais e, assim, continuaram a se desenvolver de forma acelerada. Destarte, o autor afirma que “o Brasil precisa de um novo-desenvolvimentismo não porque o antigo fosse equivocado, mas porque encontra-se em um estágio diferente de desenvolvimento, vive uma nova realidade e enfrenta novos desafios”. Deste modo, “o novo-desenvolvimentismo emergiu, portanto, do seio da intelectualidade tucana que implementou o neoliberalismo no país” (CASTELO, 2012, p. 624). Conforme Sicsú, Paula e Michel (2005),

[...] a estratégia novo-desenvolvimentista, embora tenha suas origens no “velho desenvolvimentismo”, ainda que com um olhar crítico em alguns aspectos desta estratégia, busca adequar a estratégia desenvolvimentista aos novos tempos e à realidade brasileira atual. Não faz mais sentido, no atual estágio de desenvolvimento produtivo brasileiro, a existência de um Estado-empresário e de um protecionismo do mercado interno nos moldes do passado. (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005, p. 11)

Nesse sentido, Bresser-Pereira (2004) afirma que um projeto novo-desenvolvimentista deve ser entendido como uma estratégia de desenvolvimento caracterizada por: abertura da conta comercial, desde que haja reciprocidade nas exportações; maior responsabilidade do setor privado em investir em indústrias como a siderúrgica e a petroquímica; preocupação com a estabilidade macroeconômica; defesa do equilíbrio fiscal do Estado; manutenção da atual autonomia do Banco Central (BACEN); entende que os problemas de política econômica são decorrentes de aspectos macroeconômicos; e propugna que o desenvolvimento deve ser financiado com recursos próprios de cada nação.

Assim, ainda segundo Bresser-Pereira (2004), essa nova estratégia difere do Nacional Desenvolvimentismo em apenas alguns aspectos, enquanto em relação à ortodoxia convencional as divergências se mostram mais acentuadas.

Quanto às dissensões em relação ao velho desenvolvimentismo, cabe destacar: a abertura da conta comercial do país, em detrimento do forte protecionismo que marcou a fase desenvolvimentista; a capacidade do setor privado em investir nas indústrias siderúrgica e

petroquímica, em contraposição aos investimentos realizados pelo Estado no modelo antigo; e a maior relevância da estabilidade macroeconômica, em decorrência da instabilidade dos fluxos de capital internacionais. “Em síntese, o mercado e o setor privado têm, hoje, um papel maior do que tiveram entre 1930 e 1980: a forma do planejamento deve ser menos sistemática e mais estratégica ou oportunista, visando permitir que as empresas nacionais compitam na economia globalizada” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 2-3).

Quanto às diferenças existentes entre a ortodoxia convencional e o Novo-Desenvolvimentismo, Bresser-Pereira (2004) afirma que, enquanto a primeira equivale a uma estratégia de desorganizar os Estados nacionais que concorrem no cenário global com mão de obra barata, a segunda se constitui em uma estratégia de desenvolvimento.

Outros aspectos são levantados pelo autor para evidenciar as divergências existentes entre os modelos de desenvolvimento supracitados, como o alcance da estabilidade macroeconômica, o papel desempenhado pelo BACEN, o controle da inflação, a definição da taxa de juros, as causas dos problemas das políticas econômicas, e o financiamento do desenvolvimento.

Para a ortodoxia convencional, a estabilidade macroeconômica deve ser alcançada através do combate à inflação - com o uso de âncoras -, e do equilíbrio fiscal; o BACEN deve ser independente, possuindo como responsabilidade apenas o combate à inflação; a Selic é considerada a taxa natural de juros; o principal obstáculo ao desenvolvimento do país é microeconômico e pode ser superado através de reformas; e o financiamento do desenvolvimento deve ser obtido através de poupança externa (BRESSER-PEREIRA, 2004).

Para os novo-desenvolvimentistas, por sua vez, a estabilidade no plano macroeconômico deve ser alcançada através do equilíbrio no balanço de pagamentos e de razoável pleno emprego; a autonomia existente no BACEN já é suficiente e a instituição deve ser responsável pelo combate à inflação e pela manutenção do emprego; a inflação não deve ser controlada através do uso de âncoras, pois gera instabilidades; o nível da Selic é considerado uma aberração; o problema da política de desenvolvimento está no desequilíbrio macroeconômico, expresso na dívida pública, na taxa Selic e na dívida externa; e o financiamento do desenvolvimento deve ser realizado com recursos próprios do país (*idem*). Cabe ainda destacar que ambos os modelos de desenvolvimento são favoráveis ao equilíbrio fiscal. Entretanto, enquanto os ortodoxos o defendem em decorrência da preocupação com o pagamento dos credores, os novo-desenvolvimentistas visam o fortalecimento do Estado no plano fiscal (*ibidem*). O QUADRO 1 a seguir resume essas principais diferenças.

QUADRO 1 - Diferenças entre a Ortodoxia Convencional e o Novo-Desenvolvimentismo

ASPECTOS	ORTODOXIA CONVENCIONAL	NOVO-DESENVOLVIMENTISMO
Estratégia	Estratégia para desorganizar os Estados nacionais que concorrem na arena global com mão de obra barata	Estratégia de desenvolvimento
Estabilidade macroeconômica	Através do combate à inflação e equilíbrio fiscal	Através do equilíbrio do balanço de pagamentos e razoável pleno emprego
Banco Central	Defende sua independência e o BACEN deve ser responsável apenas pelo combate à inflação	A autonomia atual é suficiente e o BACEN deve ser responsável por combater a inflação e pela manutenção do emprego
Inflação	Controlada através do uso de âncoras	Rejeita o uso de âncoras para seu controle
Juros	A Selic é a taxa natural de juros	O nível da Selic é uma aberração
Política de desenvolvimento	O problema está no desequilíbrio microeconômico e se resolve com reformas	O problema está no desequilíbrio macroeconômico, expresso na dívida pública, na taxa Selic e na dívida externa
Financiamento do Desenvolvimento	Poupança externa	Recursos próprios do país
Equilíbrio fiscal	Favorável, devido à preocupação com o pagamento de credores	Favorável, para fortalecer o Estado no plano fiscal

Fonte: Bresser-Pereira (2004). Elaboração própria.

Sicsú, Paula e Michel (2005, p. 8), por sua vez, afirmam que “a alternativa novo-desenvolvimentista aos males do capitalismo é a constituição de um Estado capaz de regular a economia – que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional – isto é que seja voltado para o financiamento da atividade produtiva e não da especulativa”.

Assim, esses autores acrescentam aos aspectos macroeconômicos abordados em Bresser-Pereira (2004), outras características que compõem um projeto novo-desenvolvimentista, quais sejam: a reconstrução do Estado, tornando-o mais forte nos planos

político, administrativo e financeiro, de modo a tornar-se capaz de regular a concorrência, já que esta é necessária, pois estimula a inovação entre os empresários e torna o capitalismo mais dinâmico; o progresso técnico e a introdução de novas técnicas de produção, objetivando atingir uma transformação produtiva que resulte no aumento da produtividade da mão de obra; o desenvolvimento de instituições adequadas ao desenvolvimento, como o investimento em educação pública, já que para atingir um melhor perfil distributivo, um país deve apresentar taxas elevadas e continuadas de crescimento econômico concomitante à adoção de políticas sociais e educacionais, pois estas são fundamentais para a inclusão da parcela da população menos favorecida economicamente (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2005). Em suma,

[...] os autores apostam em uma estratégia de desenvolvimento que compatibilize altas taxas de crescimento com a equidade social, tema que não foi levantado no texto seminal de Bresser Pereira. Para isto propõem medidas de políticas macroeconômicas associadas a programas sociais de promoção de igualdade de oportunidades e reformas nos sistemas financeiros, educacionais e de inovação tecnológica. (CASTELO, 2012, p. 625)

Ainda segundo Sicsú, Paula e Michel (2005), em um projeto novo-desenvolvimentista a política econômica deve visar o aumento da demanda agregada, com vistas a criar um ambiente propício para a realização de investimentos, com o objetivo de alcançar a estabilidade macroeconômica; a taxa de câmbio deve ser competitiva; e deve haver protecionismo na conta de capital do balanço de pagamentos, visando a redução da vulnerabilidade externa.

Na vertente do social-desenvolvimentismo destacam-se Pochmann (2010) e Mercadante (2010) – intelectuais ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT), que defendem a tese de que o governo Lula marcou um ponto de inflexão nas políticas neoliberais e passou a construir um novo padrão de desenvolvimento no país, distinto tanto do neoliberalismo, quanto do Nacional-Desenvolvimentismo.

Esse novo modelo de acumulação caracteriza-se, segundo Pochmann (2010), pela redução da vulnerabilidade externa do país, reformulação do papel do Estado e pela realização de choques distributivos.

Desse modo, credita-se à queda na volatilidade externa brasileira a diversificação dos seus parceiros comerciais, a passagem da condição de devedor a credor de organismos multilaterais – como o Fundo Monetário Internacional (FMI) – e a forte ampliação das reservas internacionais. A reorientação das funções estatais foi observada, por sua vez, através

do reforço nas empresas e bancos públicos, da formulação do PAC, do aumento do funcionalismo público e da criação de novas empresas públicas para o desenvolvimento da economia nacional. Cabe destacar, que “a identificação básica de que o Estado faz parte das soluções dos problemas existentes não implicou reproduzir os traços do velho modelo nacional-desenvolvimentista vigente entre as décadas de 1930 e 1970” (POCHMANN, 2010, p. 41). Já em relação ao choque distributivo, este foi resultante da adoção de uma política de aumento do salário mínimo e dos gastos sociais e da expansão do crédito para pessoas físicas, de modo a estimular tanto o consumo doméstico, como os investimentos públicos e privados.

Esta perspectiva converge para a análise desenvolvida por Mercadante (2010), o qual afirma que o Social-Desenvolvimentismo caracteriza-se pela ênfase nas políticas sociais; por uma reorientação do papel do Estado, o qual deixa de ser “anêmico” tal como era no período neoliberal; e pela redução da vulnerabilidade externa do país, através da diversificação dos parceiros comerciais e econômicos. Segundo esse autor, o social é o eixo estruturante desse novo padrão de desenvolvimento, já que nos

[...] países em desenvolvimento, que têm vastas parcelas da população excluídas do consumo e das oportunidades, há, com frequência, uma situação de ‘privação original’ do acesso à terra, à moradia, à educação de qualidade, etc., que cria um círculo vicioso que reproduz a pobreza de forma intergeracional. Esse é um problema estrutural, que não pode ser resolvido simplesmente pelos mecanismos de ‘mercado’ e pelo crescimento econômico. É imprescindível a intervenção do Estado, com consistentes políticas ativas, para quebrar tal círculo. (MERCADANTE, 2010, p. 18)

Ademais, o objetivo essencial do Social-Desenvolvimentismo é o “crescimento com eliminação da pobreza e distribuição de renda, ampliação das oportunidades e consolidação dos direitos econômicos e sociais de toda a população” (*idem*, p. 22).

Nesse sentido, as políticas sociais adotadas durante o governo Lula – como as transferências de renda, a recuperação do nível de emprego e do poder de compra do salário mínimo, a popularização do crédito para os segmentos anteriormente excluídos, a criação de programas para a construção de casas populares, a ênfase na Reforma Agrária e no apoio à agricultura familiar e a democratização das oportunidades educacionais – foram responsáveis pela dinamização do consumo no país e pelo consequente crescimento econômico (*ibidem*).

De acordo com Mercadante (2010), o lançamento do PAC se constituiu enquanto uma marca do Novo-Desenvolvimentismo, já que o Programa enfatiza o papel do Estado como coordenador e planejador de investimentos no país.

Desta forma, é interessante destacar que o autor levanta alguns desafios a serem alcançados para que se consolide esse novo padrão de desenvolvimento no Brasil, tais como:

a precariedade da infraestrutura e logística, a eliminação da pobreza e da desigualdade social, a inserção internacional soberana e a criação de uma sólida liderança regional, a criação da sociedade do conhecimento e, a sustentabilidade ambiental. (MERCADANTE, 2010, p. 38)

3.1.2 Concepções críticas acerca da existência de um novo padrão de desenvolvimento no Brasil

De acordo com Gonçalves (2013, p. 89), o Governo Lula foi marcado por algumas tendências que comprometeram a capacidade de desenvolvimento do país no longo prazo, tais como: desindustrialização e dessubstituição de importações, reprimarização das exportações, maior dependência tecnológica, desnacionalização, perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural²⁴, maior concentração de capital e dominação financeira.

Deste modo, afirma o autor, o período 2003-2010 foi marcado por um “Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas”, já que as características intrínsecas a esse governo são diametralmente opostas às observadas durante o período nacional desenvolvimentista, como pode ser observado no QUADRO 2.

QUADRO 2 - Características do Nacional-Desenvolvimentismo e do Nacional-Desenvolvimentismo às Avessas do Governo Lula

²⁴ A vulnerabilidade externa estrutural refere-se à dependência do país na esfera produtivo-real, ou seja, da dependência em relação às matrizes de empresas estrangeiras no que se refere ao nível dos investimentos, conduta de mercado, estratégias empresariais, desenvolvimento tecnológico, comércio exterior, entre outras. (GONÇALVES, 2013). Já a vulnerabilidade externa conjuntural é essencialmente um fenômeno de curto prazo e é determinada pelas opções e custos do processo de ajuste externo. Depende positivamente das opções disponíveis e negativamente dos custos do ajuste externo. Informação disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/ie_a_economia_politica_do_governo_lula.ppt>. Acesso em 15 dez. 2013.

NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO	NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO ÀS AVESSAS
Industrialização	Desindustrialização
Substituição de importações	Dessubstituição de importações
Melhora do padrão de comércio	Reprimarização das exportações
Avanço do sistema nacional de inovações	Maior dependência tecnológica
Maior controle nacional do aparelho produtivo	Desnacionalização
Ganhos de competitividade internacional	Perda de competitividade internacional
Redução da vulnerabilidade externa estrutural	Crescente vulnerabilidade externa estrutural
Desconcentração de capital	Maior concentração de capital
Subordinação da política monetária à política de desenvolvimento	Dominação financeira

Fonte: GONÇALVES (2013). Elaboração própria.

Assim, Gonçalves (2013) afirma que o Nacional-Desenvolvimentismo às Aversas é resultado do Modelo Liberal Periférico (MLP), que iniciou-se no Brasil com o governo Collor, progrediu expressivamente durante o mandato de FHC e se consolidou durante a presidência de Lula.

Nesse sentido, apesar das formulações do novo-desenvolvimentismo se contraporem ao Consenso de Washington, à ortodoxia convencional e ao neoliberalismo, existem convergências significativas entre esses padrões de desenvolvimento, principalmente no que tange à defesa do crescimento impulsionado pelas exportações e à ênfase na estabilidade macroeconômica, de tal modo que o novo-desenvolvimentismo é considerado mais uma forma de liberalismo enraizado (GONÇALVES, 2012, p. 664 - 665) do que um novo modelo de desenvolvimento no país, tal como propugnam os novo-desenvolvimentistas.

Compartilhando de perspectiva semelhante a essa, Paulani (2008) afirma que o primeiro governo Lula foi marcado pela continuação da política neoliberal e de abertura financeira adotada no país desde 1990; pelo controle inflacionário; e por uma política de altas taxas de juros. Do mesmo modo, com o lançamento do PAC no segundo mandato, não se observou nenhuma mudança nessa política econômica, mas sim a permanência da concepção tecnicista²⁵ de crescimento da economia.

O governo Lula continua, no fundamental, a desempenhar o mesmo papel que antes: pratica uma política monetária hiperconservadora, defende

²⁵ De acordo com essa concepção, bastava que se alcançasse a estabilidade macroeconômica e que o país possuísse um ambiente favorável aos negócios que estaria garantido o crescimento sustentado (PAULANI, 2008, p. 2).

normas liberais, patrocina uma abertura financeira incondicional e mantém sempre pronto, para uso imediato, o discurso da emergência. (PAULANI, 2008, p. 3)

Ainda com relação às críticas feitas ao Novo Desenvolvimentismo, Fiori (2011) afirma que este, na prática, repete os mesmos erros teóricos cometidos no período Nacional Desenvolvimentista e se constitui enquanto um conjunto de

[...] propostas macroeconômicas absolutamente ecléticas, e que se propõem fortalecer, simultaneamente, o Estado e o mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e os grandes "campeões nacionais"; o público e o privado; a política industrial e a abertura; e uma política fiscal e monetária, que seja ao mesmo tempo ativa e austera. E finalmente, com relação ao papel do estado, o "neo-desenvolvimentismo" propõe que ele seja recuperado e fortalecido mas não esclarece em nome de quem, para quem e para quê, deixando de lado a questão central do poder, e dos interesses contraditórios das classes e das nações. (FIORI, 2011)

Diante desse debate – ainda não resolvido – acerca da existência de um novo padrão de desenvolvimento no país, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), caracterizado por ser um conjunto de políticas econômicas orientadas para o período 2007-2010, com o objetivo de acelerar o crescimento econômico do país através da adoção de um conjunto de medidas destinadas a “incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura, e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento” (BRASIL (A), 2007).

3.2 Concepção e caracterização do PAC

O Programa foi instituído através do Decreto nº 6.025/07, o qual estabelecia que o mesmo seria constituído de medidas de estímulo ao investimento privado e ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura (BRASIL (A), 2007). A formulação do PAC partiu de um diagnóstico governamental de que a melhoria nas condições infraestruturais seria condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento do país (RUA, 2013).

Os investimentos públicos seriam realizados nas áreas de Infraestrutura Energética, Logística e Social e Urbana, de modo a estimular as inversões do setor privado que também deveriam ser induzidas a partir de isenções tributárias.

Desta forma, segundo o Governo Federal, o Programa foi concebido com o intento de induzir o Brasil a um desenvolvimento acelerado, através da promoção e aceleração do crescimento econômico, do aumento do emprego e da melhoria das condições de vida da população brasileira (BRASIL (B), 2007).

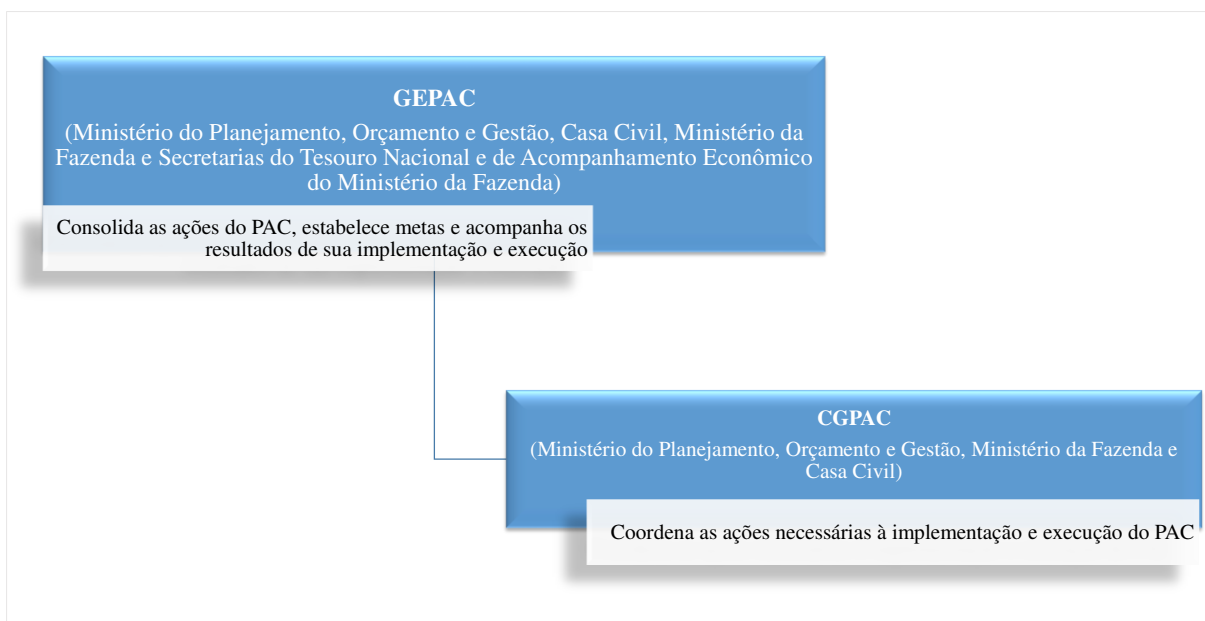
Segundo o discurso oficial, esse cenário de retomada dos investimentos atuaria como um catalisador para a expansão dos empregos e, conseqüentemente, para a melhoria das condições de vida da população brasileira e a redução das desigualdades regionais. Com o PAC, o Governo Federal aspirava à obtenção de taxas de crescimento econômico em torno de 5,0% ao ano (a.a.), entre 2007 e 2010 e, para atingir tal objetivo previa a realização de investimentos em infraestrutura em todas as regiões do país. Ademais, na concepção do Programa estavam inclusas medidas institucionais que versavam sobre: estímulo ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente do investimento, desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário e realização de medidas fiscais de longo prazo.

Através do Decreto supracitado, ficava estabelecido que o Programa seria acompanhado e supervisionado pelo Conselho Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), “com o objetivo de coordenar as ações necessárias à sua implementação e execução” (*idem*). Cabe destacar ainda, que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão seria responsável pela coordenação do referido Conselho, fazendo parte deste, também, o Ministério da Fazenda e a Casa Civil.

Com o objetivo de consolidar as ações do PAC, estabelecer metas e acompanhar os resultados de sua implementação e execução foi criado o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC), vinculado ao CGPAC e integrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão²⁶, pela Casa Civil, pelo Ministério da Fazenda e pelas Secretarias do Tesouro Nacional e de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (FIGURA 1).

FIGURA 1 - Acompanhamento do PAC

²⁶ Composto pelas Secretarias do Programa de Aceleração do Crescimento, de Orçamento Federal e de Planejamento e Investimentos Estratégicos.



Fonte: CGPAC (B) (2007). Elaboração própria.

As subseções seguintes evidenciam o conjunto de propostas do PAC classificadas quanto aos investimentos em infraestrutura e às medidas institucionais.

3.2.1 Investimentos em infraestrutura

Com o PAC os investimentos em infraestrutura foram classificados como prioridade do Governo Federal e objetivam: eliminar os gargalos existentes que restringem o crescimento econômico do país; reduzir os custos e aumentar a produtividade das empresas; estimular o investimento privado; e reduzir as desigualdades regionais (BRASIL (B), 2007). Nesse sentido,

[...] o foco do programa está no aumento dos investimentos em infraestrutura econômica e social (energia, transporte, saneamento, habitação), com forte participação e liderança do governo federal e das empresas estatais. Há consenso de que as deficiências acumuladas nessas áreas, ao longo de diversos governos, constituem um dos principais obstáculos à retomada do desenvolvimento. (BATISTA JÚNIOR, 2007)

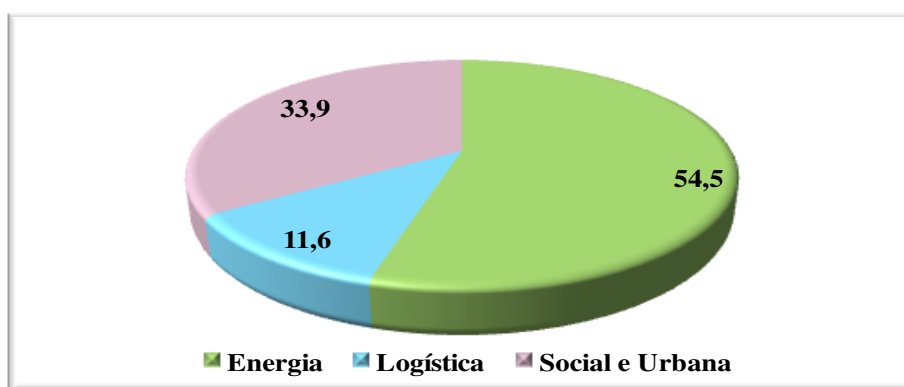
Segundo Kupfer (2007), “essa retomada do investimento público em infra-estrutura é, certamente, um objetivo meritório”, já que “é fundamental dispor de investimentos agregados

públicos e privados elevados, para que o PIB cresça e surja a sensação geral de aumento e crescimento de riqueza no país” (KASZNAR, 2009, p. 2).

De acordo com Ricardo, Rodrigues e Haag (2008, p. 7), o Governo Federal optou, a priori, pela recuperação da infraestrutura existente e conclusão de projetos que estavam em andamento, reduzindo a segundo plano a busca por novos projetos com forte sinergia entre si e com potenciais efeitos multiplicadores para o desenvolvimento econômico e social. Segundo os autores, esta opção justifica-se pela maior rapidez na obtenção de resultados.

Inicialmente foram previstas inversões na ordem de R\$ 503,9 bilhões, direcionados para as áreas de Infraestrutura Energética, Infraestrutura Social e Urbana e Infraestrutura Logística. Desse montante total de recursos, 54,5% (R\$ 274,8 bilhões) destinava-se à Infraestrutura Energética; 33,9% (R\$ 170,8 bilhões) à área Social e Urbana; e 11,6% à Logística (R\$ 58,3 bilhões) (GRÁFICO 3). Como se observa a grande prioridade do Programa esteve centrada no fornecimento de energia.

GRÁFICO 3 - Distribuição dos recursos do PAC 1 de acordo com as áreas de Infraestrutura Energética, Logística e Social e Urbana



Fonte: CGPAC (B) (2007)

Quanto ao *funding* do Programa, as fontes seriam provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade (R\$ 67,8 bilhões) e das Estatais federais e do setor privado (R\$ 436,1 bilhões).

Para a área de Logística, foram antevistos R\$ 58,3 bilhões, sendo R\$ 33,0 bilhões oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade e R\$ 25,3 bilhões das Estatais federais e demais fontes. Para a área Energética foi previsto um montante correspondente a R\$ 274,8

bilhões, provenientes das Estatais federais e demais fontes. Já para a infraestrutura social e urbana a previsão era a de que fossem direcionados R\$ 170,8 bilhões, dos quais R\$ 34,8 bilhões seriam derivados do Orçamento Fiscal e da Seguridade e R\$ 136,0 bilhões das Estatais federais e demais fontes, conforme evidenciado na TABELA 5.

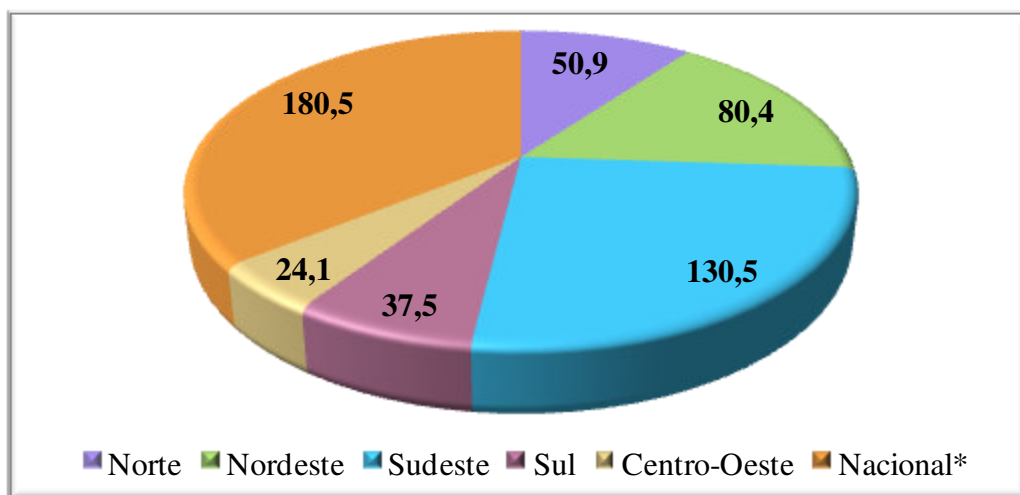
TABELA 5 - Distribuição do orçamento previsto inicialmente pelo PAC 1, em R\$ bilhões, segundo os eixos de Infraestrutura Energética, Logística e Social e Urbana

FONTES DE FUNDING	LOGÍSTICA	ENERGÉTICA	SOCIAL E URBANA	TOTAL DO PAC
Orçamento Fiscal e da Seguridade	33,0	-	34,8	67,8
Estatais Federais e demais fontes	25,3	274,8	136,0	436,1
TOTAL	58,3	274,8	170,8	503,9

Fonte: CGPAC (B) (2007)

A distribuição regional dos investimentos evidencia que os maiores volumes de recursos estavam previstos para o Sudeste (R\$ 130,5 bilhões) e Nordeste (R\$ 80,4 bilhões), o que indicava por um lado, “a intenção do Governo Federal em enfrentar os problemas antigos que há tempos assolam o Nordeste, por outro lado busca ‘dar fôlego’ ao Sudeste, haja vista a grande concentração urbana e os problemas advindos do seu próprio dinamismo” (RICARDO, RODRIGUES e HAAG, 2008, p. 8). As demais regiões do país deveriam ser contempladas com R\$ 112,5 bilhões em investimentos do PAC, assim distribuídos: R\$ 24,1 bilhões para o Centro-Oeste, R\$ 37,5 bilhões para a região Sul e R\$ 50,9 bilhões para o Norte. Já os investimentos que não estavam localizados em uma região específica deveriam corresponder a R\$ 180,5 bilhões. (GRÁFICO 4)

GRÁFICO 4 - Distribuição dos recursos previstos pelo PAC 1 para as regiões, entre 2007 e 2010, em R\$ bilhões



* Projetos de característica nacional, que não estão localizados em uma única região. Fonte: RICARDO, RODRIGUES e HAAG (2008). Elaboração própria.

A partir desse panorama geral da distribuição dos investimentos do PAC 1, a abordagem que segue destaca as principais obras listadas para os eixos priorizados pelo Programa, assim como o montante de recursos destinado para cada região do país.

3.2.1.1 Infraestrutura Energética

Conforme observado anteriormente, mais da metade do orçamento inicial do PAC 1 foi direcionada para o setor energético (54,5%), com vistas à geração e transmissão de energia elétrica, à realização de estudos de viabilidade econômica e de inventários de bacias hidrográficas²⁷.

Dentre os segmentos que fazem parte dessa área, o de produção de Petróleo e gás natural foi o que apresentou o maior volume de recursos previsto, em decorrência dos problemas com a Bolívia²⁸ e do apagão ocorrido em 2001 (RICARDO, RODRIGUES e HAAG, 2008, p. 10), correspondendo a R\$ 179,0 bilhões a serem investidos entre 2007 e 2010 (TABELA 6).

TABELA 6 - Distribuição do orçamento do PAC 1, em R\$ bilhões e % do total, para o eixo de Infraestrutura Energética

EIXO	R\$ BILHÕES	% DO TOTAL
Geração de energia	65,9	13,1
Transmissão de energia elétrica	12,5	2,5
Petróleo e gás natural	179	35,5
Combustíveis renováveis	17,4	3,5
TOTAL	274,8	54,5

Fonte: CGPAC (B) (2007)

Cabe destacar que as previsões de investimentos no segmento de Petróleo foram direcionadas para os segmentos *upstream* e *downstream*²⁹, já aqueles direcionados para o setor de gás natural envolviam empreendimentos de exploração e produção, refinaria, unidade de tratamento de gás e escoamento de líquidos, assim como a construção de gasodutos.

²⁷ Corresponde a uma avaliação do potencial de geração de energia de uma unidade hidrográfica. Informação disponível em: <<http://www.cerpch.unifei.edu.br/estudo-de-inventario.html>>. Acesso em 20 jun. 2013.

²⁸ Em virtude das nacionalizações no setor de petróleo e gás, declaradas pelo presidente boliviano em 2006.

²⁹ A operação da indústria de petróleo se divide em três fases distintas, quais sejam: *upstream*, *midstream* e *downstream*. A primeira abrange a busca, identificação e localização das fontes de óleo, assim como o transporte até a refinaria. A segunda refere-se às atividades de refinamento. Já a última fase corresponde ao transporte, distribuição e comercialização dos produtos.

Quanto à geração e transmissão de energia elétrica, com previsão de investimentos até 2010 correspondentes a R\$ 78,4 bilhões (R\$ 65,9 bilhões para geração e R\$ 12,5 bilhões para transmissão), a meta era de que até esse período fossem gerados 12.386 MW (e 27.420 MW após 2010) e que fossem construídos 13.286 km de linhas de transmissão até 2010 (e 5.427 km nos anos seguintes). (RICARDO, RODRIGUES e HAAG, 2008, p. 10)

Já em relação ao eixo de combustíveis renováveis, estava prevista a produção de biodiesel, com investimento correspondente a R\$ 17,4 bilhões, entre 2007 e 2010. Em se tratando da previsão da distribuição regional dos investimentos na área de Infraestrutura Energética, o Programa destinava o maior volume de recursos para o Sudeste (R\$ 80,8 bilhões), em decorrência de sua dinâmica econômica, seguido das regiões Norte (R\$ 32,7 bilhões), Nordeste (R\$ 29,3 bilhões), Sul (R\$ 18,7 bilhões) e Centro-Oeste (R\$ 11,6 bilhões), conforme evidenciado na TABELA 7.

Dentre os investimentos previstos para a área de Infraestrutura Energética, destacaram-se os da Petrobras e suas associadas no setor de Petróleo e gás e o desenvolvimento das atividades de exploração e produção no Rio de Janeiro, Macaé e Santos.

TABELA 7 – Distribuição regional dos investimentos do PAC 1, em R\$ bilhões, segundo o eixo de Infraestrutura Energética*

REGIÃO	INVESTIMENTO TOTAL
Norte	32,7
Nordeste	29,3
Sudeste	80,8
Sul	18,7
Centro-Oeste	11,6
Projetos Nacionais	101,7
TOTAL	274,8

*Inclui geração e transmissão de energia, petróleo, gás e combustíveis renováveis. Fonte: Ricardo, Rodrigues e Haag (2008)

Quanto ao segmento de Geração de energia elétrica, os investimentos mais vultosos seriam realizados em regime de concessão por empresas privadas, dentre os quais destacam-se as Usinas de Belo Monte (no Pará), de Santo Antônio e de Jirau (ambas em Rondônia). Cabe ainda enfatizar que o maior investimento público realizado no setor de geração de energia elétrica seria realizado pela Eletrobrás na construção da Usina Termonuclear de Angra dos Reis (CGPAC (B), 2007). A TABELA 8 evidencia os principais investimentos previstos pelo PAC 1 para o setor de Infraestrutura Energética.

TABELA 8 - Projetos previstos pelo PAC 1 para o eixo de Infraestrutura
Energética

EMPREENDEMENTOS/ LOCALIZAÇÃO	DESCRIÇÃO	R\$ BILHÕES
UHE Estreito - TO/MA	Agregará 544,9 MW médios ao Sistema Integrado Nacional	2,0
UHE Foz do Chapecó - SC/RS	Agregará 432 MW médios ao Sistema Integrado Nacional	1,0
UHE Pai Querê - SC/RS	Agregará 186,6 MW médios ao Sistema Integrado Nacional	0,9
UHE Dardanelos - MT	Aumentará a exportação de energia do Mato Grosso para a região Sudeste e agregará 154,9 MW médios ao Sistema Interligado Nacional	0,5
UHE Serra do Facão - GO	Agregará 182,4 MW médios ao Sistema Integrado Nacional	0,7
UTE Candiota III - RS	Usina a carvão mineral que agregará 303,5 MW médios de garantia física ao Sistema Integrado Nacional	0,8
UHE Belo Monte - PA	Quando do lançamento do PAC, ainda um projeto, a ser implementado no rio Xingu, estado do Pará com previsão de potência instalada de 5.681 MW	7,0
UHE Jirau - RO	Quando do lançamento do PAC, ainda um projeto, a ser implementado no rio Madeira, estado de Rondônia, com previsão de potência instalada de 3.326,4 MW	9,2
UHE Santo Antônio - RO	Quando do lançamento do PAC, ainda um projeto, a ser implementado no rio Madeira, estado de Rondônia, com previsão de potência instalada de 3.168 MW	9,2
Plataforma P-57 - RJ	Prevista para o desenvolvimento da fase 2 do campo de Jubarte, situado na Bacia de Campos (litoral do Estado do ES), com capacidade de produção 180 mil barris/dia	4,1
Refinaria Abreu e Lima - PE	Construção de uma refinaria no Porto de Suape, em Pernambuco, em associação com a PDVSA, com capacidade para processamento de 200 mil barris/dia de petróleos pesados brasileiro e venezuelano	5,6
Complexo Petroquímico do RJ (COMPERJ)	Refinaria para processar 150 mil barris por dia de petróleo pesado da Bacia de Campos, produzindo diretamente produtos petroquímicos,	8,2
Ampliação da frota nacional de petroleiros - RJ	Construção de 4 navios para transporte de petróleo, em atendimento à 1ª fase do Projeto de Ampliação e Modernização da Frota de Navios da Petrobras	0,8
Terminal de regasificação de gás natural - CE	Implantação de um Píer de GNL, em Pecém-CE	1,1
Alcoolduto Sen. Canedo - SP/MG/GO	Desenvolver infraestrutura dutoviária para escoamento da produção de etanol no Brasil, fundamental para a competitividade do produto nacional	4,1

Fonte: CGPAC (C) (2007)

Segundo Medina (2007), “na área de geração e transmissão de energia elétrica e produção de combustíveis, o PAC não inclui novas obras – todos os empreendimentos estão previstos ou no Plano Decenal elaborado pela EPE (Empresa de Pesquisa Energética estatal) ou nos planos de investimento da Petrobras e Eletrobrás”.

3.2.1.2 Infraestrutura Social e Urbana

Quanto aos investimentos em Infraestrutura Social e Urbana, os maiores volumes de recursos previstos direcionavam-se para as áreas de Habitação – R\$ 106,3 bilhões (de interesse social e de mercado) e de Saneamento (R\$ 40,0 bilhões). Para o eixo de Recursos Hídricos estavam previstos R\$ 12,7 bilhões; enquanto o Programa Luz para Todos e o Transporte Urbano (metrô) seriam contemplados com R\$ 8,7 bilhões e R\$ 3,1 bilhões, respectivamente (TABELA 9).

TABELA 9 - Distribuição do orçamento do PAC I, em R\$ bilhões e % do total, para o eixo de Infraestrutura Social e Urbana

EIXO	R\$ BILHÕES	% DO TOTAL
Luz para Todos	8,7	1,7
Transporte Urbano	3,1	0,6
Recursos hídricos	12,7	2,5
Saneamento	40,0	7,9
Habitação	106,3	21,1
Interesse social	16,9	3,4
Mercado	89,4	17,7
TOTAL	170,8	33,9

Fonte: CGPAC (C) (2007)

Cabe destacar que a execução dos projetos nas áreas de Habitação e Saneamento seria realizada de forma descentralizada pelos entes federativos, através de convênios e termos de compromisso, em que a União seria responsável pelo provimento de grande parcela dos recursos. (CGPAC (B), 2007)

Em relação ao quantitativo de pessoas beneficiadas com as ações previstas em Infraestrutura Social e Urbana, o Programa previa que: o montante de recursos do Programa Luz para Todos beneficiaria 5,2 milhões de pessoas; os valores investidos em Saneamento atenderiam 22,5 milhões de indivíduos; o volume destinado à Habitação favoreceria cerca de 4,6 milhões de famílias; as inversões em Recursos Hídricos cobririam 23,9 milhões de pessoas; enquanto o orçamento direcionado aos Metrô visava atender 609 milhões de indivíduos por ano, conforme evidenciado na TABELA 10.

TABELA 10 - Previsão de atendimento em Infraestrutura Social e Urbana

PROGRAMA	ATENDIDOS
Luz para Todos	5,2 milhões de pessoas
Saneamento	22,5 milhões de pessoas
Habitação	4 milhões de famílias
Habitação SBPE	600 mil famílias
Recursos Hídricos	23,9 milhões de pessoas
Metrô	609 milhões de pessoas/ano

Fonte: RICARDO, RODRIGUES e HAAG (2008)

Quanto à distribuição regional dos investimentos direcionados à área de Infraestrutura Social e Urbana, os maiores volumes de recursos previstos seriam destinados às regiões Nordeste (R\$ 43,7 bilhões) e Sudeste (R\$ 41,8 bilhões), seguido das regiões Sul (R\$ 14,3 bilhões), Norte (R\$ 11,9 bilhões) e Centro-Oeste (R\$ 8,7 bilhões) (TABELA 11).

TABELA 11 - Distribuição regional dos investimentos do PAC 1, em R\$ bilhões, segundo o eixo de Infraestrutura Social e Urbana

REGIÃO	INVESTIMENTO TOTAL
Norte	11,9
Nordeste	43,7
Sudeste	41,8
Sul	14,3
Centro-Oeste	8,7
Nacional - SBPE	50,4
TOTAL	170,8

Fonte: RICARDO, RODRIGUES e HAAG (2008)

Dentre os principais projetos previstos para esse eixo, cabe destacar a construção de 179,4 km de trechos novos para o transporte urbano; a transposição do Rio São Francisco; a revitalização de bacias hidrográficas; a execução do programa Luz para Todos, com vistas a prover energia elétrica gratuita para mais de 5,2 milhões de pessoas do meio rural; a implementação do programa Saneamento para Todos, com o objetivo de melhorar as condições de abastecimento de água, esgotamento sanitário e urbanização de favelas, utilizando-se de recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (CGPAC (B), 2007). A TABELA 12 evidencia os principais projetos previstos pelo PAC 1 para o eixo em tela.

Quanto às ações direcionadas à habitação, sua execução dividia-se entre os setores público e privado, em que cabia ao primeiro a urbanização de assentamentos precários e a

requalificação de imóveis³⁰, enquanto que o último seria beneficiado com financiamentos para a aquisição e reforma de imóveis.

TABELA 12 - Projetos previstos pelo PAC 1 para o eixo de Infraestrutura Social e Urbana

EMPREENDIMENTOS/ LOCALIZAÇÃO	DESCRIÇÃO	R\$ BILHÕES
Metrô de Salvador (BA)	12,1 km, sendo 1,5 km subterrâneo, 5,9 km em elevado e 4,7 km em superfície; 8 estações, com 3 terminais; 12 trens	0,5
Corredor Expresso Tiradentes (SP)	Corredor exclusivo de ônibus com 31,8 km de extensão, ligando o Parque D. Pedro II (Centro) à Cidade Tiradentes (Zona Leste)	0,4
Projeto de Integração do Rio São Francisco com bacias hidrográficas do Nordeste setentrional (PB, PE, CE, PB, RN)	Eixo leste e eixo norte	5,2
Revitalização de bacias hidrográficas (BA, PE, AL, SE, MG, CE, PI, MA)	Obras de esgotamento sanitário, controle de processos erosivos, resíduos sólidos e revitalização em municípios que fazem parte das bacias do São Francisco e do rio Parnaíba	1,3

Fonte: CGPAC (C) (2007)

Os recursos seriam oriundos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), do FGTS, do FAT, da Caixa Econômica Federal (CEF), do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de convênios com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

3.2.1.3 Infraestrutura Logística

O montante de investimentos direcionado à área de Infraestrutura Logística deveria corresponder a R\$ 58,3 bilhões, que deveriam ser assim distribuídos: R\$ 33,4 bilhões em Rodovias; R\$ 7,9 bilhões em Ferrovias; R\$ 2,7 bilhões em Portos; R\$ 3,0 bilhões em Aeroportos; R\$ 735,0 milhões em Hidrovias; e R\$ 10,6 bilhões em Marinha Mercante, conforme evidenciado na TABELA 13.

³⁰ Refere-se à aquisição de imóveis conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins habitacionais, admitida ainda a execução de obras e serviços necessários à modificação de uso. Informação disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm>. Acesso em 18 jan. 2014.

TABELA 13 - Distribuição do orçamento do PAC 1, em R\$ bilhões e % do total, para o eixo de Infraestrutura Logística

EIXO	R\$ BILHÕES	% DO TOTAL
Rodovia	33,4	6,6
Ferrovia	7,9	1,6
Porto	2,7	0,5
Aeroporto	3,0	0,6
Hidrovia	0,7	0,1
Marinha Mercante	10,6	2,1
TOTAL	58,3	11,6

Fonte: RICARDO, RODRIGUES e HAAG (2008)

No que tange à distribuição regional dos investimentos, a previsão era de que o Programa destinasse o maior volume de recursos para o Nordeste (R\$ 7,3 bilhões), seguido das regiões Norte (R\$ 6,2 bilhões), Sudeste (R\$ 6,1 bilhões), Sul (R\$ 3,9 bilhões) e Centro-Oeste (R\$ 3,5 bilhões), conforme evidenciado na TABELA 14.

TABELA 14 - Distribuição regional dos investimentos do PAC 1, em R\$ bilhões, segundo o eixo de Infraestrutura Logística

REGIÃO	INVESTIMENTO TOTAL
Norte	6,2
Nordeste	7,3
Sudeste	6,1
Sul	3,9
Centro-Oeste	3,5
Projetos Especiais	28,4
TOTAL*	55,4

*Não inclui investimentos em aeroportos. Fonte: RICARDO, RODRIGUES e HAAG (2008)

Dentre os principais projetos desse eixo, cabe destacar: o trem de alta velocidade, a marinha mercante, a BR-116, a BR-101 e a BR-381, a manutenção de rodovias, as ferrovias Norte-Sul, Transnordestina e Oeste-Leste e o Rodoanel de São Paulo (TABELA 15).

TABELA 15 - Projetos previstos pelo PAC 1 para o eixo de Infraestrutura Logística

TIPO	PROJETO	INVESTIMENTOS PREVISTOS ATÉ 2010	INVESTIMENTOS PREVISTOS APÓS 2010	INVESTIMENTOS TOTAIS
Ferrovia	TAV - Trem de Alta Velocidade	32	33.210	33.242
	Norte-Sul	7.031	2.841	9.872
	Transnordestina	2.164	3.258	5.422
	Oeste-Leste	431	4.440	4.871
Rodovia	BR-116	11.454	5.057	16.511
	BR-101	6.968	8.577	15.545
	BR-381	5.476	46	5.522
	Rodoanel de SP	3.600	-	3.600
	Manutenção	12.302	-	12.302
Marinha Mercante	Marinha Mercante	17.014	-	17.014

Fonte: CGPAC (C) (2007)

Cabe destacar que a distribuição dos investimentos exposta acima foi referente à previsão inicial do PAC 1, com recursos equivalentes a R\$ 503,9 bilhões a serem investidos entre 2007 e 2010. Entretanto, com os desmembramentos e inclusões de novas obras, o orçamento do Programa foi revisto, elevando o montante de investimentos, em 2009, no total de R\$ 142,1 bilhões, que correspondeu à elevação de: R\$ 37,7 bilhões no setor de Logística, R\$ 20,2 bilhões no setor Energético e R\$ 84,2 bilhões no Social e Urbana, tal como observado na TABELA 16.

TABELA 16 – Acréscimo no volume de investimentos do PAC 1 em 2009

ANO	LOGÍSTICA	ENERGÉTICA	SOCIAL E URBANA	TOTAL
2007*	58,3	274,8	170,8	503,9
2009	37,7	20,2	84,2	142,1
TOTAL	96,0	295,0	255,0	646,0

*Total inicial previsto pelo PAC. Fonte: CGPAC (C) (2007)

Esse acréscimo no volume de investimentos do Programa seria direcionado, segundo a então ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, à realização de novas obras e à reavaliação de projetos em execução³¹.

3.2.2 Medidas Institucionais

³¹ Informação disponível em <www.estadao.com.br>. Acesso em: 05 fev 2013.

Conforme exposto anteriormente, além da realização de investimentos em infraestrutura, o PAC previa a adoção de algumas medidas institucionais, com vistas a estimular o setor privado a realizar novas inversões. Aquelas versavam sobre: o estímulo ao crédito e ao financiamento, a melhoria do ambiente do investimento, a desoneração e o aperfeiçoamento do sistema tributário e a realização de medidas fiscais de longo prazo. Uma exposição mais detalhada será realizada nas subseções seguintes.

3.2.2.1 Estímulo ao crédito e ao financiamento

Segundo o Governo Federal, o “mercado de crédito é parte essencial do desenvolvimento econômico e social” do país e, assim, a previsão do PAC 1 em estimular o crédito e o financiamento objetivava “dar continuidade ao aumento do volume de crédito, sobretudo do crédito habitacional e do crédito de longo prazo para investimentos em infra-estrutura” (CGPAC (B), 2007). Cabe destacar, que a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) se constituíam enquanto os principais intermediadores desse processo. O QUADRO 3 evidencia as medidas previstas.

QUADRO 3 - Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento previstas pelo PAC 1

MEDIDAS	DESCRIÇÃO
Concessão pela União de crédito à CEF para aplicação em saneamento e habitação	Previsão de R\$ 5,2 milhões a serem utilizados exclusivamente para aplicação em saneamento básico e habitação popular
Ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação	Ampliação de R\$6,0 bilhões do limite específico para contratação de operações de crédito do setor público e para novas ações de saneamento ambiental e a ampliação em R\$1,0 bilhão do limite de crédito para habitação
Criação do Fundo de Investimento com recursos do FGTS	Previsão de que inicialmente fossem investidos R\$5,0 bilhões do FGTS em energia, rodovia, ferrovia, porto e saneamento. Constitui-se enquanto um importante financiador de obras de infraestrutura em setores estratégicos da economia do país.
Elevação da liquidez do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	Visa permitir a antecipação da opção de compra do imóvel arrendado ou a venda direta de imóveis pertencentes ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)
Redução da Taxa de Juros de Longo Prazo*	Previsão de redução de 9,75% em dez/2005 para 6,5% em jan/2007, com o objetivo de reduzir os custos do investimento em infraestrutura.
Redução dos <i>spreads</i> do BNDES para infraestrutura, logística e desenvolvimento urbano*	Objetiva financiar projetos de infraestrutura, principalmente na área de energia (geração, transmissão e distribuição), bem como nas operações de logística (ferrovias, rodovias, portos e terminais) e de desenvolvimento urbano (transporte urbano integrado e saneamento ambiental)

*Segundo Bedê (2008) estas medidas já estavam em vigor ou em tramitação no Congresso Nacional, antes do lançamento do PAC. Fonte: CGPAC (C) (2007), COSTA JUNIOR (2012)

3.2.2.2 Melhoria do ambiente do investimento

Segundo o Governo Federal, “o aumento do investimento também depende de um ambiente regulatório e de negócios adequado” e, por isso, o PAC inclui: “medidas destinadas a agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infra-estrutura, sobretudo no que se refere à questão ambiental”, “medidas de aperfeiçoamento do marco regulatório e do sistema de defesa da concorrência”, e “incentivo ao desenvolvimento regional, via recriação da SUDAM e SUDENE” (CGPAC (B), 2007). O QUADRO 4 evidencia as medidas previstas.

QUADRO 4 - Medidas para a melhoria do ambiente dos investimentos previstas pelo PAC 1

MEDIDAS	DESCRIÇÃO
Regulamentação do Artigo 23 da Constituição*	Objetiva harmonizar os procedimentos, assim como aumentar a eficiência e a celeridade no exercício de competências ambientais
Marco Legal das Agências Reguladoras*	Objetiva disciplinar a gestão, a organização e o controle social das agências reguladoras
Lei do gás natural*	Objetiva estimular o aumento da oferta de gás natural para a geração de eletricidade e para uso industrial
Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC)*	Objetiva criar um ambiente institucional/legal que favoreça o livre funcionamento dos mercados e o investimento privado
Aprovação do marco regulatório para o setor de saneamento*	Objetiva de garantir segurança jurídica para o setor; viabilizar a expansão da rede de água e esgoto; incentivar a eficiência das empresas prestadoras; reduzir efeitos negativos na saúde pública, melhorando indicadores sociais
Abertura do mercado de resseguros*	Objetiva acabar com o monopólio no mercado de resseguros, até há pouco exercido pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) e cria regras para a atuação de novos resseguradores no mercado brasileiro, bem como para a realização de operações de resseguro diretamente no exterior
Recriação da SUDAM e da SUDENE*	Objetiva incentivar o desenvolvimento regional

*Segundo Bedê (2008) estas medidas já estavam em vigor ou em tramitação no Congresso Nacional, antes do lançamento do PAC. Fonte: CGPAC (A) (2007), COSTA JUNIOR (2012)

3.2.2.3 Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário

Como “o setor privado responde pela maior parcela do investimento no Brasil”, o PAC propôs medidas de aperfeiçoamento do sistema tributário e de desoneração do investimento, principalmente em infraestrutura e construção civil, com o objetivo de estimular o investimento privado, como também incluiu medidas de incentivo ao desenvolvimento

tecnológico e ao fortalecimento das micro e pequenas empresas (CGPAC (B), 2007). O QUADRO 5 evidencia as medidas contempladas pelo PAC 1 nessa área.

QUADRO 5 - Medidas de desoneração e de aperfeiçoamento do sistema tributário previstas pelo PAC 1

MEDIDAS	DESCRIÇÃO
1. Medidas de desoneração tributária	
Recuperação acelerada dos créditos do PIS e COFINS em edificações	De 25 anos para 24 meses
Desoneração de obras de infraestrutura	Suspensão da cobrança de PIS/COFINS para novos projetos
Desoneração dos Fundos de Investimento em Infra-Estrutura	Isenção de IRPF
Programa de Incentivos ao Setor da TV Digital	Isenção de IPI, PIS/COFINS e CIDE
Programa de Incentivos ao Setor de Semicondutores	Isenção de IRPJ, IPI, PIS/COFINS e CIDE
Aumento do Valor de Isenção para Microcomputadores	Aumento de R\$ 2,5 mil para R\$ 4,0 mil
Desoneração da Compra de Perfis de Aço	Redução do IPI de 5% para zero
Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas*	Lei Complementar nº 123/2006
Reajuste da Tabela de Imposto de Renda de Pessoa Física*	4,5% por ano em 2007-2010
Prorrogação da Depreciação Acelerada*	Define algumas tabelas progressivas mensais para o cálculo do imposto de renda incidente sobre os rendimentos de pessoas físicas, conforme Medida Provisória (MP) nº340/2006
Prorrogação da Cumulatividade do PIS e da COFINS na Construção Civil*	Até dez/2008 –Lei nº 11.434/2006
2. Medidas para aperfeiçoar o sistema tributário	
Aumento do Prazo de Recolhimento de Contribuições	Previdência do dia 2 para o dia 10 e PIS/COFINS do dia 15 para o dia 20
Criação da Receita Federal do Brasil*	Projeto de Lei (PL) nº6.272/2005, com o objetivo de transformar a Secretaria da Receita Federal em Receita Federal do Brasil
Implantação do Sistema Público de Escrituração Digital e Nota Fiscal Eletrônica*	Implantação em 2 anos
Reforma Tributária*	Retomada das discussões e ampliação das propostas

*Segundo Bedê (2008) estas medidas já estavam em vigor ou em tramitação no Congresso Nacional, antes do lançamento do PAC. Fonte: CGPAC (C) (2007), COSTA JUNIOR (2012)

3.2.2.4 Medidas fiscais de longo prazo

Segundo o Governo Federal, a “sustentação do crescimento depende do aperfeiçoamento da política fiscal, com manutenção das conquistas sociais dos últimos anos” e, por esse motivo, o PAC contempla “medidas voltadas à sustentabilidade fiscal de longo prazo, com destaque para o controle de despesas de pessoal, a criação de Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo e a instituição do Fórum Nacional de Previdência Social”, incluindo ainda medidas de gestão pública. O QUADRO 6 evidencia as medidas previstas pelo PAC 1 nessa área.

QUADRO 6 - Medidas fiscais de longo prazo previstas pelo PAC 1

MEDIDAS	DESCRIÇÃO
1. Medidas de sustentabilidade fiscal	
Controle da Expansão da Despesa de Pessoal da União	Objetiva limitar o crescimento anual da folha de pessoal (inclusive inativos) à taxa de inflação (IPCA), acrescida de um índice real de 1,5% a.a., resguardados os acordos consolidados na legislação até o final de 2006. Proposta para ser implementada durante 10 anos com o objetivo de reduzir as despesas de pessoal em relação ao PIB
Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo	Objetiva reajustar o salário mínimo conforme à inflação medida pelo INPC, acrescida da taxa de crescimento real do PIB com dois anos de defasagem
2. Medidas de aperfeiçoamento da Previdência Social	
Melhora na gestão da Previdência Social e combate a fraudes	Objetiva reduzir as fraudes e a diminuir a taxa de crescimento das despesas com auxílio-doença
Fórum Nacional da Previdência Social	Objetiva aperfeiçoar a sustentabilidade dos regimes de previdência social e sua coordenação com as políticas de assistência social
3. Medidas de gestão pública	
Agilização do Processo Licitatório	Objetiva reduzir o valor contratado e o tempo gasto no processo licitatório, por meio da utilização de meios eletrônicos em todas as modalidades de licitação; criação do Cadastro Nacional de Registro de Preços
Criação de Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União	Objetiva tratar de matérias específicas relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações societárias da União
Extinção de Empresas Estatais em Processo de Liquidação	Objetiva extinguir a Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) e da Companhia de Navegação do São Francisco (FRANAVE)
Regulamentação da Previdência Complementar do servidor público federal	Objetiva reduzir gradualmente as despesas com aposentadorias e pensões de servidores públicos

Fonte: CGPAC (C) (2007), COSTA JUNIOR (2012)

3.3 A nova versão do Programa: o PAC 2

No primeiro trimestre de 2010 foi lançada a segunda fase do Programa, o PAC 2, com previsão de investimentos correspondente a R\$ 1,59 trilhão. Deste valor, R\$ 955,0 bilhões deveriam ser realizados entre 2011 e 2014 e R\$ 631,4 bilhões após esse período.

As áreas que receberiam investimentos do PAC 2 seriam equivalentes às aquelas priorizadas pelo PAC 1, com a diferença de que a área de Infraestrutura Social e Urbana seria desmembrada em quatro novos eixos, quais sejam: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; e Água e Luz para Todos.

Assim como evidenciado na primeira versão do Programa, o eixo de Energia receberia entre 2011 e 2014 o maior volume de recursos correspondente a R\$ 461,6 bilhões. Os investimentos na área de Infraestrutura Social e Urbana corresponderiam a R\$ 388,9 bilhões e o de Transportes a R\$ 104,5 bilhões a serem realizados no mesmo período. (TABELA 17).

TABELA 17 - Montante de investimentos previsto pelo PAC 2, em R\$ bilhões, segundo os eixos de Infraestrutura Social e Urbana, Transportes e Energia

EIXOS	2011-2014		PÓS 2014		TOTAL R\$ BILHÕES
	R\$ BILHÕES	%	R\$ BILHÕES	%	
Social e Urbana	388,9	40,7	-	-	388,9
Cidade Melhor	57,1	6,0	-	-	57,1
Comunidade Cidadã	23,0	2,4	-	-	23,0
Minha Casa, Minha Vida	278,2	29,1	-	-	278,2
Água e Luz para Todos	30,6	3,2	-	-	30,6
Transportes	104,5	10,9	4,5	0,7	109,0
Energia	461,6	48,3	626,9	99,3	1.088,5
TOTAL	955,0	100,0	631,4	100,0	1.586,4

Fonte: BRASIL (A) (2010)

Os investimentos previstos ao eixo Cidade Melhor correspondentes a R\$ 57,1 bilhões objetivavam enfrentar os principais desafios das grandes cidades brasileiras. Deste montante de recursos, R\$ 22,1 bilhões seriam direcionados para ações de Saneamento; R\$ 11,0 bilhões para a Prevenção em áreas de risco; R\$ 18,0 bilhões para Mobilidade urbana; e R\$ 6,0 bilhões para Pavimentação (TABELA 18).

TABELA 18 - Montante de investimentos previsto para o eixo Cidade Melhor do PAC 2, em R\$ bilhões

EIXOS	2011-2014
Saneamento	22,1
Prevenção em áreas de risco	11,0
Mobilidade Urbana	18,0
Pavimentação	6,0
TOTAL	57,1

Fonte: BRASIL (E) (2010)

O eixo Comunidade Cidadã previa a maior intervenção do Estado nos bairros populares através do aumento da cobertura de serviços de saúde, educação e segurança e de praças, cujo montante de recursos previstos pode ser observado na TABELA 19.

TABELA 19 - Montante de investimentos previsto para o eixo Comunidade Cidadã do PAC 2, em R\$ bilhões

EIXOS	2011-2014
UPA - Unidades de Pronto Atendimento	2,6
UBS - Unidade Básica de Saúde	5,5
Creches e pré-escolas	7,6
Quadras esportivas nas escolas	4,1
Praças do PAC	1,6
Postos de polícia comunitária	1,6
TOTAL	23,0

Fonte: BRASIL (A) (2010)

Os investimentos no eixo Minha Casa, Minha Vida apresentaram como meta a redução do déficit habitacional do país. Do volume de recursos direcionado para esta área, correspondente a R\$ 278,2 bilhões, a categoria Financiamento SBPE deveria receber R\$176,0 bilhões, o Programa Minha Casa Minha Vida R\$ 71,1 bilhões e a Urbanização de assentamento precários R\$ 30,5 bilhões, conforme evidenciado na TABELA 20.

TABELA 20 - Montante de investimentos previsto para o eixo Minha Casa, Minha Vida do PAC 2, em R\$ bilhões

EIXOS	2011-2014
Minha Casa, Minha Vida	71,7
Financiamento SBPE	176,0
Urbanização de assentamentos precários	30,5
TOTAL	278,2

Fonte: BRASIL (A) (2010)

O eixo Água e Luz para Todos possui como metas a universalização do acesso à energia elétrica, a expansão do abastecimento de água nas áreas urbanas (aumento da

produção e cobertura, redução de perdas, regularidade na distribuição e melhoria da qualidade), a ampliação da infraestrutura de abastecimento de água, o desenvolvimento da agricultura irrigada, a revitalização de bacias e a realização de estudos e projetos com vistas a garantir a carteira de projetos para atender às demandas hídricas. O montante de recursos previsto para essa área é evidenciado na TABELA 21.

Cabe destacar que a seleção dos projetos previstos para a área de Infraestrutura Social e Urbana do PAC 2 foi realizada através do estabelecimento de diálogos entre o Governo Federal e os Estados e Municípios.³²

TABELA 21 - Montante de investimentos previsto para o eixo Água e Luz para Todos do PAC 2, em R\$ bilhões

EIXOS	2011-2014
Luz para Todos	5,5
Água em áreas urbanas	13,0
Recursos hídricos	12,1
TOTAL	30,6

Fonte: BRASIL (A) (2010)

O PAC Transportes prevê investimentos em rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos e a compra de equipamentos para estradas vicinais. O montante de recursos para o eixo de rodovias, correspondente a R\$ 48,4 bilhões entre 2011 e 2014, seria destinado à expansão do sistema rodoviário (duplicação e pavimentação), à manutenção e segurança rodoviária e à realização de estudos e projetos.

Os investimentos em ferrovias (R\$ 43,9 bilhões) durante o quadriênio deveriam ser direcionados à expansão da malha ferroviária (ligação de áreas de produção agrícola e mineral aos portos, indústrias e mercado consumidor); à revisão do modelo regulatório (com vistas a criar um ambiente competitivo no transporte de cargas, incentivar a utilização plena da capacidade e estimular novos investimentos) e à realização de estudos e projetos para integração multimodal (carteira de projetos para investimentos em ferrovias).

O volume de recursos direcionados aos investimentos portos (R\$ 4,8 bilhões) entre 2011 e 2014, deveriam ser utilizados para a ampliação e modernização dos mesmos e para a ampliação e melhoria da navegabilidade em hidrovias. O destinado a aeroportos (R\$ 3,0 bilhões) deveria ser aplicado à expansão dos já existentes. O montante de investimentos destinado ao eixo de Transportes pode ser observado na TABELA 22.

³² Informação disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/includes/faq/faq.asp?sub=1>>. Acesso em 15 jan. 2014.

TABELA 22 - Montante de investimentos previsto para o eixo de Transportes do PAC 2, em R\$ bilhões

EIXOS	2011-2014	PÓS 2014	TOTAL
Rodovias	48,4	2,0	50,4
Ferrovias	43,9	2,1	46,0
Portos	4,8	0,3	5,1
Hidrovias	2,6	0,1	2,7
Aeroportos	3,0	-	3,0
Equipamentos para estradas vicinais	1,8	-	1,8
TOTAL	104,5	4,5	109,0

Fonte: BRASIL (A) (2010)

Para o eixo de Energia estavam previstos R\$ 461,6 bilhões entre 2011 e 2014 e R\$ 626,9 bilhões para investimentos realizados após 2014. Os projetos previstos objetivavam garantir o suprimento de energia elétrica através da utilização de fontes renováveis e limpas; e garantir baixas tarifas de energia elétrica e a oferta de energia através de estudos de viabilidade. A distribuição dos investimentos previstos para essa área pode ser observado na TABELA 23.

TABELA 23 - Montante de investimentos previsto para o eixo de Energia do PAC 2, em R\$ bilhões

EIXOS	2011-2014	PÓS 2014	TOTAL
Geração de energia elétrica	113,7	22,9	136,6
Transmissão de energia elétrica	26,6	10,8	37,4
Petróleo e gás natural	281,9	593,2	875,1
Marinha Mercante	36,7	-	36,7
Combustíveis renováveis	1,0	-	1,0
Eficiência energética	1,1	-	1,1
Pesquisa Mineral	0,6	-	0,6
TOTAL	461,6	626,9	1.088,5

Fonte: BRASIL (A) (2010)

A exposição dos investimentos previstos pelo PAC 2 evidencia que estes não apresentaram mudanças significativas em relação ao previsto pelo PAC 1. O que os diferenciou, entretanto, foi o aumento no volume de recursos e os desdobramentos das inversões na área social, que, segundo o discurso oficial, receberia uma maior atenção na nova versão do Programa.

A partir dessa exposição, a seção seguinte busca identificar os principais resultados alcançados pelo Programa de Aceleração no âmbito nacional.

3.4 Avaliações e resultados

De acordo com Kupfer (2007), as medidas propostas pelo PAC o tornaram um plano bastante ambicioso, já que pretendiam atacar simultaneamente as condições de crédito, o ambiente do investimento, o aperfeiçoamento da tributação, as medidas fiscais de longo prazo e a realização de investimentos em infraestrutura.

Entretanto, ainda segundo esse autor, os resultados do Programa poderiam ser potencialmente minimizados caso não fossem adotadas medidas para solucionar duas lacunas centrais que o integravam: a possível falha na alavancagem do setor privado – já que, como observado anteriormente, este seria responsável por grande parcela das inversões – e a capacidade da indústria nacional em atender à demanda gerada pelos novos investimentos – o que poderia comprometer o saldo da balança comercial.

Segundo Bedê (2008), a expansão econômica de um país depende da combinação das seguintes medidas: redução das taxas de juros, desvalorização da taxa de câmbio, redução dos impostos, grandes investimentos na formação e qualificação da mão de obra, criação de um ambiente favorável à realização de investimentos privados e à geração e implantação de inovações, aumento dos investimentos públicos e grandes investimentos em infraestrutura³³.

Nesse sentido, ainda segundo o autor, as propostas do PAC são tímidas e pontuais e não contemplam ações significantes para todas as variáveis capazes de promover o crescimento econômico, tais como: redução dos juros e dos impostos, desvalorização do câmbio, qualificação de mão de obra e criação de um ambiente favorável às inovações. Cabe ainda destacar que as taxas de juros e de câmbio, consideradas instrumentos de política econômica com maior poder de influência sobre o nível de produção, são tratadas de maneira exógena. (BEDÊ, 2008, p. 37)

Ainda nesse contexto de críticas quanto à concepção do PAC, Ricardo, Rodrigues e Haag (2008) afirmam que o valor dos investimentos previstos seria insuficiente para corrigir os grandes gargalos existentes no país, até mesmo porque grande parcela desse volume de recursos derivaria de parcerias com a iniciativa privada e, a outra parte, seria proveniente do efeito multiplicador do gasto público sobre o investimento privado (RICARDO, RODRIGUES e HAAG, 2008, p. 16), o que poderia comprometer o volume de recursos

³³ O autor lista essas variáveis baseado nas teses dos três campos teóricos existentes na literatura econômica acerca da expansão do PIB: o das teorias do crescimento dos anos 1940 a 1960, em que se destaca o modelo de crescimento desequilibrado de Hirschman; o das teorias do desenvolvimento econômico, destacando-se a visão de Schumpeter; e o das teorias macroeconômicas, diferenciando o PIB efetivo do PIB potencial.

previsto. Ademais, os autores assinalam que o êxito do Programa estaria subordinado à articulação entre os objetivos propostos e a política econômica, já que, caso o BACEN não compatibilizasse a taxa de juros com o objetivo do crescimento, o programa ficaria comprometido.

Com uma avaliação semelhante, Kasznar (2009) assegura que as propostas do PAC se mostravam adequadas e necessárias, porém insuficientes, já que se omitiam “ao não combaterem a elephantíase do setor público; ao manterem as estruturas do Estado; e ao esquecerem incentivos múltiplos ao sistema empresarial” (KASZNAR, 2009, p. 4). Além disso, o autor afirma que as preocupações em relação ao Programa devem considerar

[...] a falta de poupança doméstica significativa para os financiamentos de projetos de longo prazo; a falta de uma mentalidade de poupança local, onde se reduza consumo presente a favor de consumo futuro; a falta de poupanças que possam capitalizar projetos do Brasil, com dinheiro barato advindo do exterior, dada a sua preferência em dirigir-se aos EUA, à Europa, e à Ásia, em especial à China; e o enorme montante de financiamentos arriscados *subprime* nos EUA, que formam uma bolha de crédito perigosa naquele país, bem mais arriscada que os bons projetos que o capital remuneraria no Brasil. A questão é como poupar mais e atrair capital estrangeiro em condições mais atraentes ao Brasil, para financiar o PAC. (*idem*, p. 6)

Leitão (2009), ao analisar como a dimensão territorial do desenvolvimento foi tratada pelo Programa, afirma que

[...] o PAC corrobora a tradição do Estado brasileiro em atuar no território: sem plano, recheados de discursos deslocados da prática a que efetivamente se propõem, e das motivações em que de fato se baseiam. Esses mecanismos conformam a tradição da ação estatal no país no campo do desenvolvimento territorial e corroboram a tendência à reprodução de desigualdades regionais e sociais, e em última instância, à fragmentação do espaço nacional via investimentos de caráter espacialmente seletivo. (LEITÃO, 2009, p. 230)

Nesse sentido, Domingues, Magalhães e Faria (2009, p. 152) ao realizarem projeções dos possíveis efeitos dos investimentos do PAC no Estado de Minas Gerais, concluíram que estes contribuiriam significativamente para o crescimento local, entretanto, a efetivação dos projetos previstos poderia aumentar as desigualdades regionais³⁴.

Em suma, quando do lançamento do PAC, várias críticas foram feitas quanto à sua concepção, destacando-se desde o discurso capcioso do governo federal, que levava a entender que o montante de recursos previsto seria originário em sua totalidade da esfera pública, quando na verdade grande parcela seria derivada do setor privado; até a adoção de

³⁴ A análise dos autores se baseia na utilização de um modelo de equilíbrio geral computável (ECG) multirregional. Para maiores informações, ver Domingues, Magalhães e Faria (2009).

medidas anunciadas pelo Programa que já haviam sido adotadas antes do seu anúncio ou que estavam em discussão no Congresso Nacional há bastante tempo (BEDÊ, 2008, p. 39).

Com o andamento do Programa, entretanto, os problemas não se limitaram às apreciações realizadas em seu anúncio, já que durante a execução do PAC, se observou uma deficiência no planejamento das obras, resultando em excessivas revisões de cronogramas, em acréscimos de novos investimentos e em grandes dificuldades na obtenção de licenças e liberação de recursos (FLEURY, 2011, p. 18). A subseção seguinte evidencia faz um balanço acerca da execução das obras do PAC 1.

3.4.1 Balanço do PAC

Durante os quatro anos de vigência do PAC 1 foram lançados 11 balanços periódicos – a cada quadrimestre, elaborados pelo CGPAC – contendo o monitoramento das obras federais previstas no Programa. Constam nesses extensos documentos, a listagem dos empreendimentos propostos, classificados de acordo com o *status* do cronograma das obras³⁵, além do acompanhamento da implementação das medidas institucionais e de análises de conjuntura.

No último documento oficial elaborado pelo CGPAC, intitulado “Balanço PAC 4 anos” – referente ao 11º Balanço –, foram listadas as medidas executadas e concluídas durante o quadriênio proposto. Entretanto, cabe destacar que a publicação desse relatório foi realizada em dezembro de 2010, apresentando alguns resultados concretizados apenas até a data de 31 de outubro do referido ano e projeções realizadas até dezembro de 2010, englobando, portanto, os quatro anos do Programa.

Convém ressaltar que esse Balanço foi o último documento oficial a abordar os resultados do Programa em sua primeira versão, já que o relatório subsequente contemplava o primeiro quadrimestre do PAC 2. Tal fato significou um descumprimento do CGPAC à

³⁵ As obras são classificadas da seguinte maneira: em ritmo adequado, exigem atenção e em situação preocupante. A primeira refere-se às obras que estavam com o cronograma em dia; a segunda àquelas que precisavam de uma atenção especial para cumprir o cronograma previsto; já as últimas referem-se àquelas que possivelmente não cumpririam os prazos, já que o andamento das obras estava bastante atrasado. É interessante destacar que as equipes de auditoria do TCU realizaram a classificação das obras do PAC 1, reproduzindo a metodologia adotada pelo CGPAC e constataram que o critério de data de término da obra – fundamental para saber se estava ou não no prazo – poderia ser alterado ainda que os contratos vigentes não o tivessem sido. Com isso, ainda segundo o TCU, essa classificação se mostrou inconsistente.

determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) em divulgar o balanço final do PAC, assim como às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO).³⁶

Deste modo, a análise que segue considera que as projeções realizadas pelo Governo Federal realmente foram efetivadas, já que não se dispõe de outras fontes de dados para fazer essa avaliação, em decorrência da amplitude do Programa que abrange investimentos públicos e privados.

A análise dos relatórios de acompanhamento do PAC 1 evidencia que as obras concluídas até o mês de outubro de 2010 somavam R\$ 396,9 bilhões e, segundo as projeções realizadas pelo Governo Federal, até o final do referido ano corresponderiam a cerca de R\$ 444,0 bilhões, conforme evidenciado na TABELA 24. É interessante destacar que “para dois meses, o governo federal previu que seriam executados cerca de 12,0% do montante executado em 3 anos e 10 meses” (TCU, 2011).

TABELA 24 - Evolução das ações concluídas pelo PAC 1, em R\$ bilhões

ÁREA	abr/08	ago/08	dez/08	abr/09	ago/09	dez/09	abr/10	out/10*	dez/10**
Energético	9,3	24,2	38,8	50,2	54,4	72,9	91,5	-	148,8
Logístico	0,798	6,4	9,5	10,3	37,3	40,5	46,1	-	65,4
Social e Urbana	-	0,012	0,012	2,5	116,7	144,0	164,9	-	230,1
TOTAL	10,1	30,6	48,3	63,0	208,4	257,4	302,4	396,9	444,2

*No último balanço as ações concluídas em outubro de 2010 são apresentadas de forma agregada: Logística, Energia e Social e Urbano (R\$ 197,7 bilhões); Habitação e Saneamento (R\$ 199,2 bilhões).

**Valor projetado pelo Poder Executivo. Fonte: Balanços de acompanhamento do PAC 1

É interessante destacar que em agosto de 2009 o montante de obras concluídas apresentou um aumento expressivo em relação ao quadrimestre anterior (saindo de R\$ 63,0 bilhões para R\$ 208,4 bilhões), em decorrência do maior desempenho do eixo de Infraestrutura Social e Urbana, cujo resultado foi decorrente do maior volume de recursos destinado ao financiamento habitacional para pessoa física. Vale ressaltar que esse aumento de crédito na economia fez parte de um conjunto de medidas anticíclicas adotadas pelo Governo Federal, com vistas a conter os impactos da crise financeira internacional.

No ano de 2010, a projeção realizada era a de que a taxa de execução financeira do PAC correspondesse a 88,1% do orçamento previsto inicialmente, o equivalente a R\$ 444,0 bilhões. Deste valor, R\$ 230,0 bilhões deveriam ter sido executados na área de Infraestrutura

³⁶ Informação disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2012/5/26/tcu- apenas-uma-a-cada-cinco-obras-do-pac-ficou-pronta-na-gestao-de-lula/>>. Acesso em 10 jan. 2013.

Social e Urbana; R\$ 148,5 bilhões em Infraestrutura Energética; e R\$ 65,4 bilhões em Infraestrutura Logística (TABELA 25).

TABELA 25 - Previsão de projetos do PAC 1 e execução projetada até dezembro de 2010

EIXO	PREVISÃO EM JAN/07	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ DEZ/10¹	COMPARAÇÃO (%)
Energia	274,8	148,5	54,0
Geração de energia	65,9	26,4	40,1
Transmissão de energia elétrica	12,5	7,0	56,0
Petróleo e gás natural	179,0	105,0	58,7
Combustíveis renováveis	17,4	10,1	58,0
Social e Urbano	170,8	230,0	134,7
Luz para Todos	8,7	6,6	75,9
Transporte Urbano	3,1	2,7	87,1
Recursos hídricos	12,7	2,0	15,7
Saneamento	40,0	1,5	3,8
Habitação	106,3	217,2	204,3
Interesse social ²	16,9	0,4	2,4
Mercado	89,4	216,9	242,6
Logística	58,3	65,4	112,2
Rodovia	33,4	43,0	128,7
Ferrovia	7,9	3,4	43,0
Porto	2,7	0,8	29,6
Aeroporto	3,0	0,3	10,0
Hidrovia	0,7	1,0	142,9
Marinha Mercante	10,6	17,0	160,4
TOTAL	503,9	443,9	88,1

¹Apuração da execução até 31/10/10 e previsão até 31/12/10; ²Não inclui o Programa Minha Casa, Minha Vida. Fonte: TCU (2011)

Em comparação com o volume de recursos previsto em 2007, apenas a área de Energia apresentaria uma taxa de execução financeira aquém do esperado, correspondendo a 54,0%; enquanto a Social e Urbana e a de Logística, apresentariam resultados superiores ao que foi previsto inicialmente, correspondentes a 134,7% e 112,2%, respectivamente.

No eixo de Infraestrutura Energética, os investimentos em Petróleo e Gás deveriam corresponder, até dezembro de 2010 – de acordo com as projeções oficiais realizadas –, pelo maior volume de recursos empregado (R\$ 105,0 bilhões), seguido dos segmentos de Geração de Energia (R\$ 26,4 bilhões), Combustíveis Renováveis (R\$ 10,1 bilhões) e Transmissão de Energia (R\$ 7,0 bilhões).

A comparação com o montante de recursos previsto em 2007 permitiu identificar que todos os segmentos que fazem parte do eixo de Energia apresentaram resultados muito abaixo

do esperado, sendo que o melhor desempenho foi observado no setor de Petróleo e Gás, que correspondeu a 58,7%, em decorrência da elevada execução da produção voltada para a autossuficiência e das pesquisas exploratórias³⁷.

Na área de Infraestrutura Social e Urbana, a execução financeira em Habitação, segundo as projeções oficiais, corresponderia a 204,3% do previsto inicialmente (com destaque para a habitação de mercado, com resultado correspondente a 242,6%). Os eixos do Programa Luz para Todos, de Transporte Urbano, Recursos Hídricos e Saneamento, deveriam corresponder a 75,8%; 87,5%; 15,7% e 3,8%, respectivamente do que foi previsto inicialmente³⁸.

Já na área de Infraestrutura Logística, cuja execução financeira no final de 2010 deveria corresponder a 112,2%, a previsão era de que os segmentos de Rodovias, Hidrovias e Marinha Mercante, executassem um volume de recursos superior ao orçamento previsto inicialmente, correspondendo a 128,7%, 142,9% e 160,4% respectivamente; enquanto os investimentos em Ferrovias, Portos e Aeroportos deveriam apresentar taxas baixas de execução financeira, correspondendo a 43,0%, 29,6% e 10,0% do orçamento inicial, respectivamente³⁹.

Quanto às fontes de *funding* do Programa, o Financiamento à pessoa física correspondeu à maior parcela de recursos despendidos (correspondentes a R\$ 197,8 bilhões em outubro de 2010 e com previsão de R\$ 216,9 bilhões a serem executados até dezembro do referido ano). Em seguida destacaram-se os dispêndios das Estatais (correspondentes a R\$ 175,9 bilhões em outubro de 2010 e com projeção de R\$ 202,8 bilhões). Em terceiro lugar, ressalta-se o montante de recursos gasto pelo Setor Privado (R\$ 119,9 bilhões e R\$ 128,0 bilhões, executados em outubro e projetado até dezembro de 2010, respectivamente).

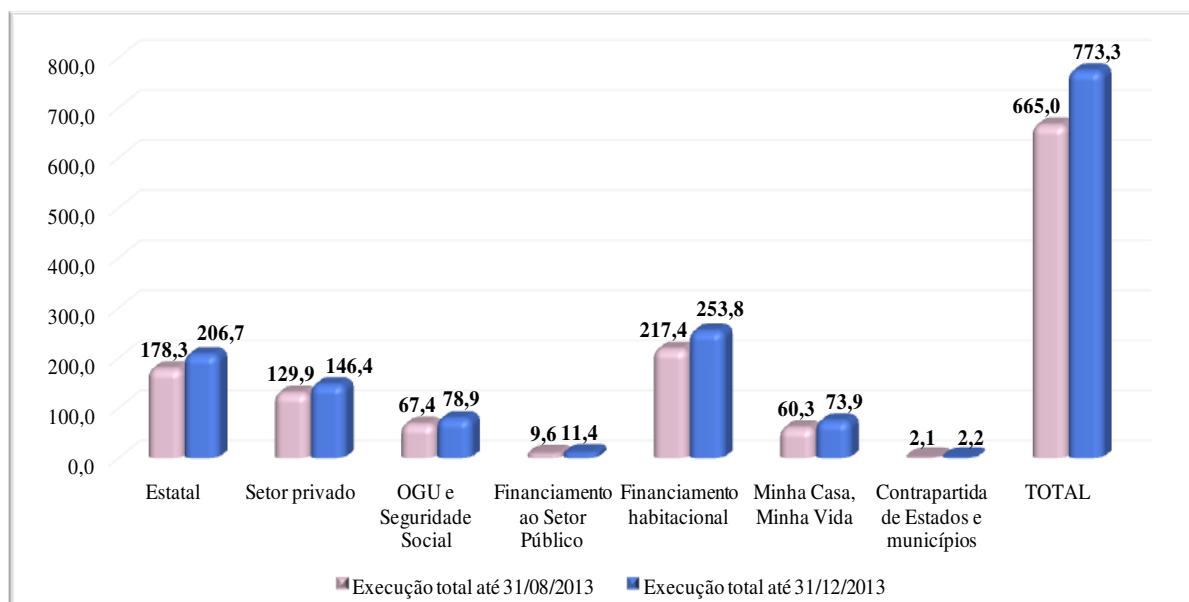
Os Orçamentos Geral da União (OGU) e da Seguridade Social que inicialmente previam a execução de R\$ 67,8 bilhões entre 2007 e 2010, apresentaram gastos correspondentes a R\$ 51,2 bilhões em outubro de 2010 e, segundo projeção do Governo Federal, seria despendido um montante adicional de R\$ 3,8 bilhões até dezembro do referido ano. Já a participação do Financiamento ao Setor Público e as Contrapartidas de Estados e Municípios apresentaram pequena participação no orçamento global executado pelo PAC 1, conforme evidenciado no GRÁFICO 5.

³⁷ Para um maior detalhamento da execução física e financeira das obras previstas pelo Programa para o eixo de Infraestrutura Energética, ver ANEXO A.

³⁸ Para um maior detalhamento da execução física e financeira das obras previstas pelo Programa para o eixo de Infraestrutura Social e Urbana, ver ANEXO B.

³⁹ Para um maior detalhamento da execução física e financeira das obras previstas pelo Programa para o eixo de Infraestrutura Logística, ver ANEXO C.

GRÁFICO 5 - Execução financeira do PAC 1, entre 2007 e 2010, segundo as fontes de *funding*



Fonte: CGPAC (A) (2010)

A partir da abordagem acima, pode-se inferir alguns resultados alcançados pelo Programa. Primeiramente, a partir do GRÁFICO 5, observa-se que o setor privado não respondeu de maneira significativa ao pacote de investimentos e de medidas institucionais previstas pelo PAC, já que as inversões deste setor corresponderam a R\$ 128,0 bilhões, o equivalente a apenas 23,7% do volume total de recursos previsto em 2007.

Ademais, os dados oficiais dos resultados do PAC apresentam algumas imprecisões conceituais, que ocorreram, nas seguintes situações:

- a) nas concessões rodoviárias e ferroviárias, em que os investimentos são considerados como realizados no momento da assinatura do contrato de concessão, independentemente da aplicação do recurso pela concessionária, o que, na maioria dos casos, começará a ocorrer apenas após a assinatura do contrato, o que pode se estender por anos;
- b) nos financiamentos com recursos do Fundo da Marinha Mercante, em que o investimento é computado como realizado no momento da assinatura do contrato, independentemente da liberação do recurso, ou seja, da comprovação da execução do objeto pactuado;
- c) nos financiamentos concedidos para ações de habitação de mercado, cujos investimentos compõem o total de R\$ 503,9 bilhões inicialmente divulgados, uma vez que foram considerados como investimentos executados, financiamentos cuja característica é de inversão financeira, distinta da de investimento.

Comentário adicional se faz necessário acerca do último item. O ponto não se refere à circunstância de as ações propriamente pertencerem ou não ao PAC, mas ao fato de montantes aplicados como inversões financeiras serem divulgados como investimento. (TCU, 2011)

Assim, segundo o TCU (2011), os valores apresentados pelo PAC estariam superestimados, já que no valor atribuído às rodovias, R\$ 19,0 bilhões são referentes a contratos de concessão, sendo que apenas R\$ 2,2 bilhões foram de fato investidos pelas concessionárias no período⁴⁰, o que acarretou uma superestimação de R\$ 16,8 bilhões nos resultados divulgados pelo CGPAC.

O mesmo foi observado, ainda segundo o TCU, nos financiamentos concedidos com recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM) que, de acordo com os dados divulgados apresentou uma execução financeira de R\$ 17,0 bilhões. No entanto, a liberação de recursos registradas no Siafi no mesmo período correspondeu a apenas R\$ 7,3 bilhões. Ainda nesse contexto, as ações relacionadas à Habitação de Mercado deveriam ser divulgadas como inversão financeira e não como investimento⁴¹. Assim, considerando-se apenas o que de fato foi investido pelas concessionárias nas rodovias concedidas, o montante liberado pelo FMM e, excluindo-se as ações de Habitação de Mercado, a execução acumulada do PAC seria de R\$ 202,0 bilhões, representando cerca de 49,0% do previsto. (TCU , 2011, p. 179)

O comparativo entre o montante de recursos previsto no lançamento do PAC 2 e o valor executado até dezembro de 2013 (que corresponde ao último relatório oficial disponível), evidencia que a taxa de execução financeira do Programa correspondeu a 61,0%, correspondendo a um total de R\$ 583,0 bilhões em obras concluídas durante o período (TABELA 26).

TABELA 26 - Execução financeira do PAC 2, entre 2011 e dezembro de 2013, segundo as áreas priorizadas pelo Programa

EIXOS	PREVISÃO EM 2011	EXECUÇÃO ACUMULADA ATÉ DEZ/13	COMPARAÇÃO (%)
Social e Urbana	747,2	342,4	45,8
Cidade Melhor	57,1	2,5	4,4
Comunidade Cidadã	23,0	4,1	17,8
Minha Casa, Minha Vida	278,2	328,1	117,9
Água e Luz para Todos	30,6	7,7	25,2
Transportes	104,5	43,8	41,9
Energia	461,6	196,8	42,6
TOTAL	955,0	583,0	61,0

Fonte: BRASIL (E) (2010), CGPAC (E) (2013)

⁴⁰ Segundo a Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT).

⁴¹ Na Contabilidade Social, investimentos correspondem a dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização dessas, assim como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capital das empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. Já as inversões financeiras são as dotações destinadas à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, à aquisição de títulos representativos do capital das empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital; e à constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem aos objetivos comerciais ou financeiros, inclusive de operações bancárias ou de seguros. Informação disponível em: <http://www.lrf.com.br/mp_op_classificacao_economica.html>. Acesso em 20 fev. 2014.

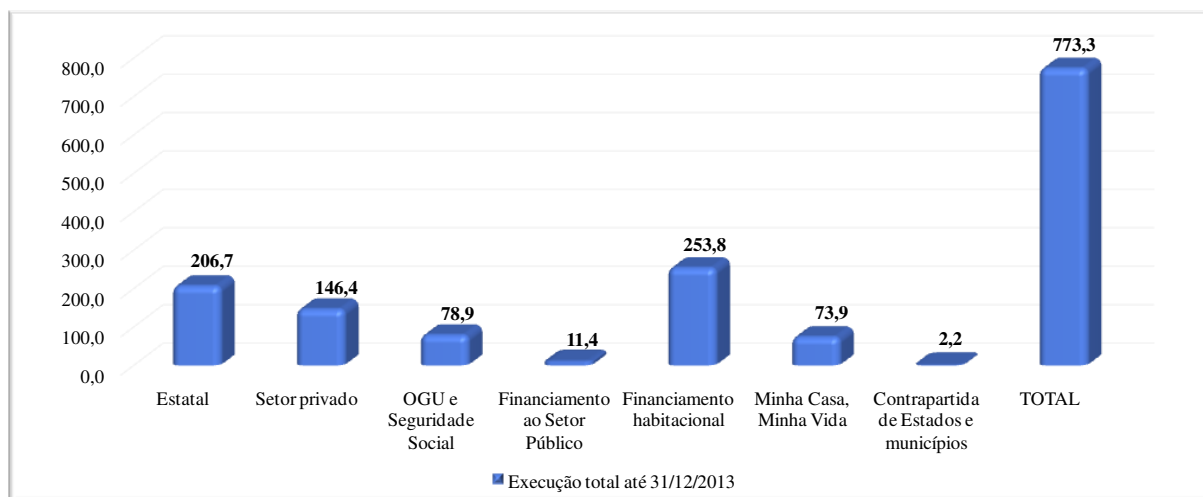
Dentre o volume de investimentos concluídos, R\$ 342,4 bilhões foram de inversões na área de Infraestrutura Social e Urbana (sobretudo no eixo Minha Casa, Minha Vida – R\$ 328,1 bilhões); R\$ 196,8 bilhões na de Energia e R\$ 43,8 bilhões na de Transportes.

A comparação entre os recursos previstos em 2011 e a execução acumulada até dezembro de 2013 evidencia que todas as áreas de atuação do PAC 2 apresentaram desempenho inferior a 50,0% (à exceção do eixo Minha Casa, Minha Vida, cujo resultado superou o previsto em 17,9%).

Desta forma, pode-se afirmar que o nível de execução financeira do PAC 2 apresentará resultados muito aquém do desejado quando da realização do balanço oficial abrangendo os quatro anos do Programa, tal como se observou na sua primeira versão. Pode-se afirmar ainda que a parte mais bem sucedida do PAC continua sendo a concessão de financiamentos, daí o mesmo já ter recebido a alcunha de PAC imobiliário⁴².

Em relação às fontes de *funding* do Programa, continua se observando a baixa alavancagem do setor privado, cuja participação no total de obras concluídas correspondeu a apenas 15,2% do orçamento total previsto inicialmente (R\$955,0 bilhões) (GRÁFICO 6).

GRÁFICO 6 - Execução financeira do PAC 2, entre 2011 e dezembro de 2013, segundo as fontes de *funding*



Fonte: CGPAC (E) (2013)

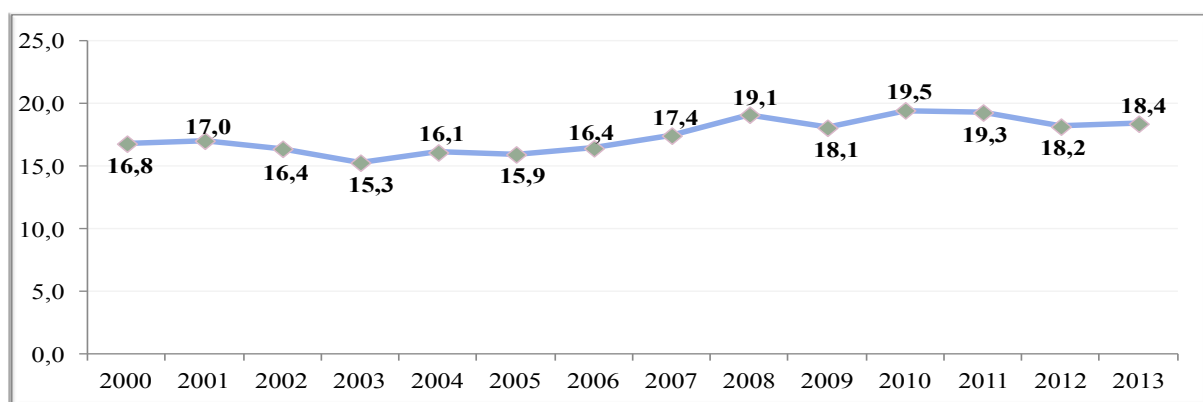
Observando-se a participação da taxa de investimento no PIB do Brasil, evidencia-se que a mesma permaneceu abaixo de 20,0% ao longo do período compreendido entre 2000 e 2013 (GRÁFICO 7).

No período que compreende o PAC (2007 – 2013) houve uma elevação nesse indicador em 2008, cujo resultado correspondeu a 19,1%. Em 2009, houve uma retração de

⁴² Informação disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,pac-imobiliario-de-novo,1087046,0.htm>>. Acesso em 15 fev. 2014.

1,0 p.p. em decorrência dos impactos da crise financeira internacional. Em 2010, por sua vez, com a adoção de medidas anticíclicas pelo Governo Federal, como a redução de IPI e até mesmo com o PAC (com essa conjuntura adversa o discurso oficial passou a afirmar que o Programa possuiria essa nova vertente de atuação) observa-se um resultado correspondente a 19,5% do PIB. Nos anos que correspondem à atuação do PAC 2, a taxa de investimento apresentou redução entre 2011 e 2012 e um aumento residual em 2013 (0,2 p.p.).

GRÁFICO 7 - Evolução da taxa de investimento do Brasil, em % do PIB, entre 2000 e 2013



Fonte: IPEADATA (2014)

É interessante destacar que a média observada deste indicador durante o período 2000-2006 correspondeu a 16,3%, enquanto que a do período que compreende o PAC foi equivalente a 18,6%. Destarte, pode-se inferir que, grosso modo, apesar das medidas previstas pelo PAC terem apresentado baixa taxa de execução financeira durante todo o período avaliado, as mesmas contribuíram, ainda que de maneira residual, ao crescimento econômico do país durante o período, já que viabilizaram um aumento nos investimentos.

Uma avaliação mais precisa da contribuição do PAC nestes resultados está fora do escopo deste trabalho, limitando-se portanto, a uma avaliação mais precisa do Programa no Estado do Maranhão, cuja exposição é feita a seguir.

4 O DESEMPENHO DO PAC NO ESTADO DO MARANHÃO

O Estado do Maranhão situa-se na região Nordeste do Brasil e ocupa um território de 332 mil km². Possui 217 municípios e população de 6,7 milhões de habitantes, dos quais, cerca de 1,0 milhão residem na capital São Luís (IBGE, 2010). Parte do Estado integra a Amazônia Legal⁴³ – esta abrange também, a totalidade dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins⁴⁴ – a qual foi constituída visando o planejamento e o desenvolvimento social e econômico da região amazônica.

A formação social do Estado pode ser dividida em quatro momentos históricos distintos, quais sejam: a) conquista e povoamento inicial (que data da ocupação da província até a segunda metade do século XVIII); b) inserção na divisão internacional do trabalho (do final do período anterior até a libertação dos escravos - 1888); c) involução econômica (do início da República - 1889 - até a Segunda Guerra Mundial - 1945); e inserção na divisão nacional do trabalho (dos anos de 1950 até meados de 1980). (ARCANGELI, 1987 *apud* MESQUITA, 2008).

Na primeira fase, o Maranhão esteve articulado ao processo global de acumulação primitiva em andamento na Europa. Durante esse período se inicia uma forma precária de povoamento e de atividades econômicas, lideradas pelas missões jesuíticas e por alguns colonos voltados à agricultura de subsistência, ao extrativismo de ervas e à caça ao indígena (MESQUITA, 2008).

A segunda fase foi marcada pela intervenção direta da metrópole no processo produtivo local, através da Companhia do Grão-Pará e Maranhão, que organiza a produção do algodão baseada no binômio grande propriedade e capital. Dentre as atividades econômicas de maior relevância durante o período, destacaram-se o arroz, o couro e, principalmente, o algodão. É neste período que o Estado vivencia o período de falsa euforia⁴⁵. (*idem*)

A terceira fase, da involução econômica, foi caracterizada pela desarticulação da grande propriedade produtora de algodão e de cana-de-açúcar e pela ascensão da agricultura de subsistência e do babaçu. Cabe destacar que essa desarticulação não foi sinônimo do desaparecimento dessas atividades do cenário econômico, mas sim uma alteração no formato de sua organização que deixa de ser plantation-escravocrata e passa a ser conduzida em áreas

⁴³ A área do Estado que integra a Amazônia Legal se situa a oeste do meridiano de 44° de longitude oeste.

⁴⁴ Informação disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/amazonia-legal>>. Acesso em 05 fev. 2014

⁴⁵ Segundo Furtado (2007, p. 41), refere-se a um período de precária prosperidade no Estado que baseava-se nas condições de anormalidade que prevaleciam no mercado mundial de produtos agrícolas.

pequenas e em base não capitalista. Deste modo, durante esse período ganharam destaque a produção de alimentos voltados para o mercado interno (*ibidem*).

Na fase da inserção na divisão nacional do trabalho, a economia maranhense se integrou ao sistema nacional de acumulação capitalista. A derrocada do café na década de 1930 colaborou positivamente para o aumento considerável da oferta de produtos agrícolas em São Paulo e em áreas periféricas do núcleo capitalista, como Paraná, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Maranhão, que se tornaram as maiores responsáveis pelo abastecimento de matérias-primas e alimentos do eixo Rio-São Paulo (*ibidem*).

A partir daí com a prioridade dada a atividade capitalista como a pecuária de corte e aos projetos incluídos no Grande Projeto Carajás, pelos diferentes órgãos regionais como a Sudene e a Sudam e empresas e bancos estatais como BNDES, BB e CVRD, a agricultura itinerante, “atrasada”, não capitalista que tinha no arroz a sua principal fonte de expansão declina sistematicamente e perde importância nesse contexto atual. (MESQUITA, 2008, p. 22)

Assim, remonta a esse último período, especialmente a partir da segunda metade da década de 1970, a fase dos grandes projetos, que iriam se sobrepor à base da pecuária extensiva e da economia camponesa tradicional e assim, fixar os contornos socioeconômicos atuais do Estado (HOLANDA e PAULA, 2011).

Na década de 1980, por sua vez, na contramão do desempenho econômico nacional, a economia maranhense exibiu um forte crescimento econômico (8,3% a.a.), em decorrência do maior dinamismo da expansão industrial, refletindo a “forte concentração de investimentos públicos e privados envolvidos na instalação dos grandes projetos Companhia Vale do Rio Doce e Alumar” (*idem*, p. 15).

A década de 1990, entretanto, foi marcada pela crise fiscal no Maranhão (acentuada com a sanção da Lei Kandir), pela estagnação dos gastos públicos e pela ocorrência de duas grandes secas, sendo considerada, por alguns autores – como Holanda e Paula (2011) –, a década perdida para o Estado. A taxa de crescimento correspondeu a 1,4% a.a., e foi condicionada pelo “esgotamento do ciclo de investimentos que se maturou no estado na primeira metade da década de 1980, com a instalação do complexo metalúrgico-logístico Vale-Carajás, Alumar e Porto do Itaqui, e pelo aprofundamento da crise fiscal que se abateu no estado” (HOLANDA e PAULA, 2011, p. 60). Ademais, a mudança de orientação do Estado na economia, que se moveu em direção ao paradigma neoliberal influenciou decisivamente na região nordestina e no Maranhão (*idem*).

A primeira década do século XXI, por sua vez, foi marcada por mudanças substanciais na dinâmica econômica do Estado, apresentando como principais vetores de seu desempenho a expansão das *commodities* minerais e agrícolas, o aumento das transferências federais e a maior concessão de crédito ao consumo e ao financiamento (*idem*).

Durante esse período, o Maranhão se inseriu de forma bastante privilegiada na pauta de exportações de *commodities*, concentrando suas exportações em três produtos: ferro, alumínio e soja, em decorrência do maior alinhamento do Maranhão ao ciclo de expansão do comércio mundial (HOLANDA e PAULA, 2011). Vale destacar, também, que o aumento das transferências federais para o Estado e a expansão de crédito ao consumo e ao financiamento imobiliário, viabilizaram o aumento das vendas no comércio e um *boom* na construção civil. (*ibidem*)

A economia do Estado possui atualmente uma estrutura produtiva concentrada nos complexos de soja, alumina e ferro voltados para a exportação, o que a torna bastante vulnerável às oscilações no mercado internacional.

Nesse período se tem a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (em 2007) que previa um volume de recursos inicial de cerca de R\$ 13,0 bilhões para o Estado, a ser executado no período entre 2007 e 2010, em obras nas áreas de Logística, Energia e Social e Urbana. Após as diversas revisões no orçamento do PAC e com o lançamento da sua segunda versão, o montante de investimento previsto para o Maranhão elevou-se para cerca de R\$ 55,0 bilhões incluindo obras a serem executadas até o período posterior a 2014. Deste orçamento, R\$ 40,0 bilhões correspondiam às obras de instalação da Refinaria Premium I no interior do Estado, sendo este o maior empreendimento do PAC para a economia local.

4.1 Caracterização do PAC no Estado do Maranhão

O Programa de Aceleração do Crescimento, em sua primeira versão, previa inicialmente um montante de investimentos de R\$ 13,1 bilhões para o Estado do Maranhão. Deste valor, R\$ 8,9 bilhões deveriam ser realizados durante o quadriênio proposto e R\$ 4,2 bilhões após o ano de 2010.

Ao longo dos quatro anos de vigência do Programa, conforme exposto no Capítulo 3, novos recursos foram inseridos, em decorrência de revisões no orçamento e de inclusões de novas obras. Com isso, o volume de investimentos destinado ao Maranhão apresentou

algumas modificações ao longo do período, finalizando o ano de 2010, com um montante total equivalente a R\$ 56,6 bilhões, sendo que apenas R\$ 13,6 bilhões deveriam ter sido executados entre 2007 e 2010 e R\$ 43,0 bilhões seriam direcionados para investimentos realizados após este interregno (TABELA 27).

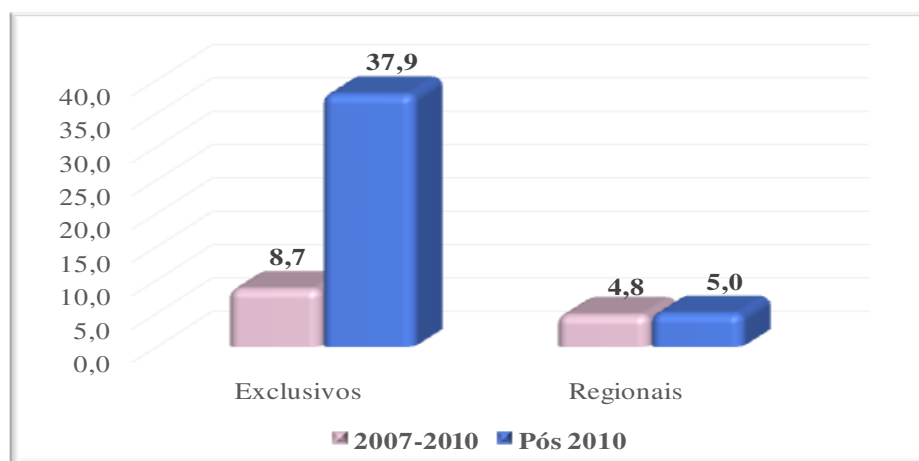
TABELA 27 - Volume de recursos do PAC 1 para o Estado do Maranhão (em R\$ bilhões), de acordo com o valor previsto inicialmente e segundo o valor final após revisões do orçamento e inclusão de novas obras

PERÍODO	PREVISÃO INICIAL	VALOR FINAL
2007 - 2010	8,9	13,6
Pós 2010	4,2	43,0
TOTAL	13,1	56,6

Fonte: CGPAC (D) (2007)

De acordo com os relatórios de acompanhamento do PAC 1 no Maranhão, a carteira de projetos prevista englobava empreendimentos de caráter exclusivo – que beneficiariam apenas o Estado em tela –, e os de caráter regional – que favoreceriam também outros Estados. Deste modo, levando-se em consideração o montante de recursos final direcionado pelo PAC 1 para o Maranhão (R\$ 56,6 bilhões), observa-se que a proposta era a de que o maior volume de investimentos fosse direcionado para empreendimentos de caráter exclusivo (R\$ 8,7 bilhões entre 2007 e 2010 e R\$ 37,9 bilhões após esse período); enquanto aqueles de caráter regional deveriam corresponder a R\$ 4,8 bilhões entre 2007 e 2010 e a R\$ 5,0 bilhões após este intervalo (GRÁFICO 8). Cabe destacar, como será observado adiante, que o aumento do volume de recursos em empreendimentos exclusivos no Programa deveu-se à incorporação da Refinaria Premium I no escopo da primeira versão do PAC.

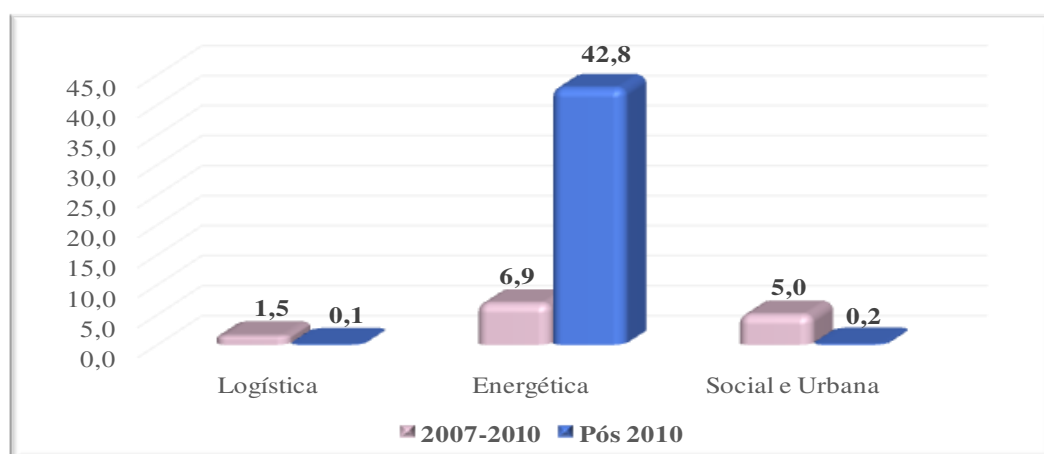
GRÁFICO 8 - Distribuição do orçamento do PAC 1 para o Estado do Maranhão, quanto aos empreendimentos de caráter exclusivo e regional, para o período compreendido entre 2007 e 2010 e após 2010 (em R\$ milhões)



Fonte: CGPAC (B) (2010)

As áreas priorizadas pelo Programa seguiram a mesma temática das inversões previstas em nível nacional, quais sejam: Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social e Urbana. Conforme observado no GRÁFICO 9, o maior volume de recursos aplicado entre 2007 e 2010 – incluindo empreendimentos exclusivos e regionais – seria direcionado para a realização de investimentos em energia (R\$ 6,9 bilhões), seguido do social e urbano (R\$ 5,0 bilhões) e o de logística (R\$ 1,5 bilhão). Para o período posterior a 2010, as prioridades nas inversões deveriam seguir essa mesma sequência.

GRÁFICO 9 - Distribuição do orçamento previsto pelo PAC 1 para o Estado do Maranhão (em R\$ bilhões), segundo os eixos de Infraestrutura Logística, Energética e Social e Urbana, entre 2007 e 2010 e após 2010



Fonte: CGPAC (B) (2010)

Uma exposição mais detalhada acerca das obras direcionadas para cada eixo de atuação do PAC 1 no Estado é feita nas subseções seguintes.

4.1.1 Infraestrutura Logística

Segundo o CGPAC (2010), a realização de investimentos em Logística no Estado visava a ampliação da infraestrutura existente, com vistas a escoar a produção regional para consumo interno e exportação, aumentando assim a competitividade regional. Os projetos antevistos para esse eixo direcionavam-se a ações de manutenção, recuperação, ampliação, etc., em rodovias, portos e ferrovias, não cabendo, portanto, nenhum investimento para hidrovias e aeroportos.

A distribuição do orçamento entre empreendimentos exclusivos e regionais, após as várias revisões realizadas durante o quadriênio proposto, manteve o maior volume de recursos direcionado a investimentos que beneficiariam apenas o Estado. De acordo com os últimos dados divulgados, estes deveriam corresponder a R\$ 1,1 bilhão, enquanto aqueles a R\$ 454,1 milhões entre 2007 e 2010. (TABELA 28)

TABELA 28 - Volume de recursos previsto no PAC 1 para o Maranhão, segundo os empreendimentos exclusivos e regionais do eixo de Infraestrutura Logística, classificados de acordo com o tipo de investimento (em R\$ milhões)

TIPO DE INVESTIMENTO	2007-2010	PÓS 2010
1. EMPREENDIMENTOS EXCLUSIVOS		
1.1 Rodovias	891,7	0,6
Balanças	3,1	0,1
Duplicação	63,3	-
Controle de velocidade	1,0	0,5
Estudos e Projetos	37,6	-
Manutenção	764,3	-
Sinalização	22,4	-
1.2 Portos	245,0	89,4
Dragagem e derrocamento	55,0	-
Constr., Ampliação e Recup. de berços	190,0	89,4
Infraestrutura portuária	-	-
SUBTOTAL	1.136,7	90,0
2. EMPREENDIMENTOS REGIONAIS		
2.1 Rodovias	0,0	23,0
Balanças	0,0	23,0
2.2 Ferrovias	454,1	1,2
Construção	451,1	23,6
SUBTOTAL	454,1	24,2
TOTAL	1.590,8	114,2

Fonte: CGPAC (B) (2010)

No que tange aos investimentos de caráter exclusivo, o maior volume de recursos seria destinado às Rodovias, correspondendo a R\$ 891,7 milhões a serem executados entre 2007 e 2010. Deste valor, R\$ 764,3 milhões seriam direcionados para obras de manutenção. Quanto aos empreendimentos regionais, a totalidade dos recursos previstos no último balanço oficial seria dirigida às Ferrovias (R\$ 454,1 milhões) para a construção de alguns trechos.

No período pós 2010, a previsão era de que fossem direcionados R\$ 90,0 milhões em empreendimentos exclusivos (R\$ 89,4 milhões em portos e R\$ 600,0 mil em rodovias) e R\$ 24,2 milhões para os de caráter regional (R\$ 23,0 milhões em rodovias e R\$ 1,2 milhão em ferrovias).

Dentre os projetos previstos, destacaram-se a duplicação da BR-135, a Ferrovia Norte-Sul e a realização de obras de dragagem, construção e recuperação de berços no Porto do Itaqui⁴⁶.

4.1.2 Infraestrutura Energética

Os investimentos em Infraestrutura Energética visavam, segundo CGPAC (2010), garantir a segurança energética e a modicidade tarifária⁴⁷ para o Maranhão e Região Nordeste, assim como previa a criação de um parque de refino para a produção de derivados de petróleo com padrão internacional. Como se observa na TABELA 29, referente ao último balanço do PAC 1 para o Estado, entre 2007 e 2010, a previsão era de que o maior volume de recursos fosse direcionado para investimentos de caráter regional (R\$ 4,4 bilhões), enquanto os exclusivos deveriam absorver R\$ 2,5 bilhões do orçamento previsto. Já no período posterior a 2010, o maior volume de recursos seria direcionado para aqueles que beneficiariam apenas o Estado (R\$ 37,8 bilhões), enquanto os demais corresponderiam a R\$ 5,0 bilhões.

Dentre os investimentos exclusivos, entre 2007 e 2010, R\$ 1,6 bilhão seria direcionado para a geração e transmissão de energia elétrica; R\$ 850,5 milhões para refino, transporte e petroquímica e R\$ 54,6 milhões para a produção de combustíveis renováveis. Entre aqueles de caráter regional, R\$ 4,2 bilhões seriam destinados à geração e transmissão de energia elétrica; R\$ 89,2 milhões a geologia e mineração; e R\$ 50,8 milhões para petróleo e gás.

⁴⁶ No ANEXO D são apresentadas de forma detalhada as principais ações previstas para esse eixo.

⁴⁷ Garantia de tarifa acessível para todos os cidadãos.

TABELA 29 - Volume de recursos previsto pelo PAC 1 para o Estado do Maranhão, entre 2007 e 2010 e após 2010, segundo os empreendimentos exclusivos e regionais do eixo de Infraestrutura Energética, classificados de acordo com o tipo de investimento (em R\$ milhões)

TIPO DE INVESTIMENTO	2007-2010	PÓS 2010
1. EMPREENDIMENTOS EXCLUSIVOS		
1.1 Energia Elétrica	1.644,1	489,0
Geração	1.506,3	79,2
Transmissão	137,8	409,8
1.2 Refino, Transporte e Petroquímica	850,5	37.367,0
Refinaria	850,5	37.367,0
1.3 Combustíveis Renováveis	54,6	-
Biodiesel	54,6	-
SUBTOTAL	2.549,2	37.856,0
2. EMPREENDIMENTOS REGIONAIS		
2.1 Energia Elétrica	4.254,2	4.753,5
Geração	3.699,5	4.673,5
Transmissão	554,7	80,0
2.2 Petróleo e Gás	50,8	100,0
2.3 Geologia e Mineração	89,2	125,0
SUBTOTAL	4.394,2	4.978,5
TOTAL	6.943,4	42.834,5

Fonte: CGPAC (2010)

Já no período posterior a 2010, dentre os empreendimentos exclusivos, R\$ 37,4 bilhões deveriam ser executados em refino, transporte e petroquímica (com destaque para a realização de investimentos para a implantação da Refinaria Premium I) e R\$ 489,0 milhões em geração e transmissão de energia elétrica. Quanto aos regionais, R\$ 4,7 bilhões deveriam ser gastos em geração e transmissão de energia elétrica; R\$ 125,0 milhões em geologia e mineração; e R\$ 100,0 milhões em petróleo e gás. É interessante destacar que, excluindo-se o

projeto da Refinaria supracitada, os empreendimentos de caráter regional deveriam continuar a absorver o maior volume de recursos previsto para esse eixo em anos subsequentes a 2010.

Quanto às obras previstas em Infraestrutura Energética, pode-se citar: a construção das Usinas Hidrelétricas de Cachoeira, Castelhano, Estreito, Estreito Parnaíba, Ribeiro Gonçalves, Serra Quebrada e Uruçuí, a Refinaria Premium I, além de outros empreendimentos que podem ser observados no ANEXO E.

4.1.3 Infraestrutura Social e Urbana

Em relação aos investimentos na área de Infraestrutura Social e Urbana, o Programa previa, segundo o CGPAC (2010), ampliar a oferta de energia elétrica através do Programa Luz para Todos e melhorar as condições de vida da população, através da adoção de medidas como: a ampliação da coleta e tratamento de esgotos na Ilha de São Luís (bacias dos rios Anil, Vinhais e São Francisco); a revitalização do Rio Parnaíba (com a ampliação do abastecimento de água e do sistema de esgotamento sanitário em Timon); a realização de drenagem para prevenção de enchentes e urbanização em São Luís e Imperatriz; e a urbanização e reassentamento de famílias localizadas em beiras de córregos e áreas de risco.

Dentre os investimentos previstos, destacaram-se o segmento de Habitação (R\$ 3,0 bilhões), seguido do Programa Luz para Todos, que, de acordo com o último balanço do PAC 1 para o Estado, absorveria um volume de recursos correspondente a R\$ 1,2 bilhão e o de Saneamento (R\$ 750,2 milhões) (TABELA 30).

TABELA 30 - Volume de recursos previsto pelo PAC 1 para o Estado do Maranhão, entre 2007 e 2010 e após 2010, segundo os empreendimentos exclusivos e regionais do eixo de Infraestrutura Social e Urbana, classificados de acordo com o tipo de investimento (em R\$ milhões)

TIPO DE INVESTIMENTO	2007-2010	PÓS 2010
Luz para Todos	1.222,3	-
Recursos Hídricos	75,9	2,7
Revitalização de bacias	75,9	2,7
Saneamento	750,2	-
Saneamento	530,4	-
Saneamento FUNASA	219,8	-
Habitação	3.004,3	-
Urbanização e produção habitacional	492,1	-
Empréstimo pessoa física	2.512,2	-
TOTAL	5.052,7	2,7

Fonte: CGPAC (2010)

É interessante destacar que, no segmento Habitação, a categoria Empréstimo para pessoa física seria responsável pela absorção do maior volume de recursos, correspondendo a R\$ 2,5 bilhões.

A exposição acima possuiu como objetivo apenas caracterizar o PAC 1 para o Maranhão, evidenciando o montante total destinado para o Estado e para as áreas priorizadas pelo Programa, de acordo com os empreendimentos exclusivos e regionais.

Finalizado o período de abrangência do PAC 1, em 2011 foi lançado o PAC 2, abrangendo novos recursos e projetos para o Estado. A seção seguinte realiza uma caracterização da segunda versão do Programa, destacando o montante total de recursos, os eixos de atuação e os principais projetos antevistos para o Maranhão. Posteriormente será feita uma avaliação da atuação do PAC no Estado abrangendo as suas duas versões.

4.2 Caracterização do PAC 2 no Estado do Maranhão

O montante de recursos previsto inicialmente pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão correspondeu a R\$ 65,8 bilhões. Deste valor, R\$ 21,5 bilhões deveriam ser executados entre 2011 e 2014 e R\$ 44,2 bilhões após esse período. Após as revisões no orçamento, de acordo com o último relatório oficial de acompanhamento do Programa, lançado em agosto de 2013, a previsão era de que R\$ 17,7 bilhões fossem executados durante os quatro anos e, R\$ 45,9 bilhões após este interregno (TABELA 31).

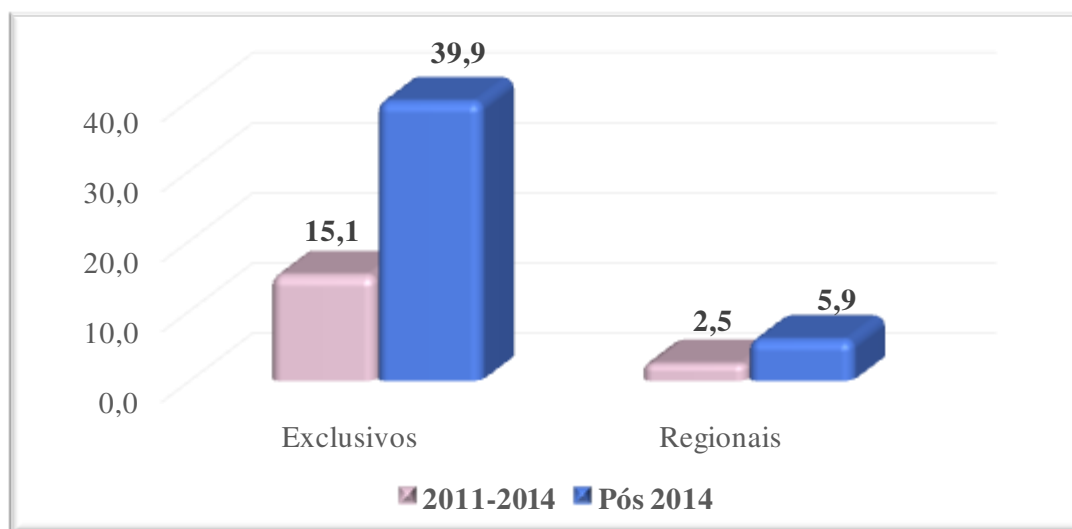
TABELA 31 - Volume de recursos do PAC 2 para o Estado do Maranhão (em R\$ bilhões), de acordo com o valor previsto inicialmente e segundo o valor final após revisões do orçamento e inclusão de novas obras

PERÍODO	PREVISÃO INICIAL	VALOR FINAL*
2011 - 2014	21,5	17,7
PÓS 2014	44,2	45,9
TOTAL	65,8	63,6

*Até agosto de 2013. Fonte: CGPAC (B) (2010)

Os empreendimentos previstos seguiram a mesma classificação adotada no PAC 1, divididos entre aqueles de caráter exclusivo e os de caráter regional. Conforme evidenciado no GRÁFICO 10, aqueles que beneficiariam apenas o Estado seriam equivalentes à maior parcela dos recursos investidos, correspondendo a R\$ 15,1 bilhões entre 2011 e 2014 e R\$ 39,9 bilhões após esse período. Já os regionais, deveriam corresponder a R\$ 2,5 bilhões e R\$ 5,9 bilhões, respectivamente.

GRÁFICO 10 - Distribuição do orçamento do PAC 2 para o Estado do Maranhão, quanto aos empreendimentos de caráter exclusivo e regional, para o período compreendido entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões)

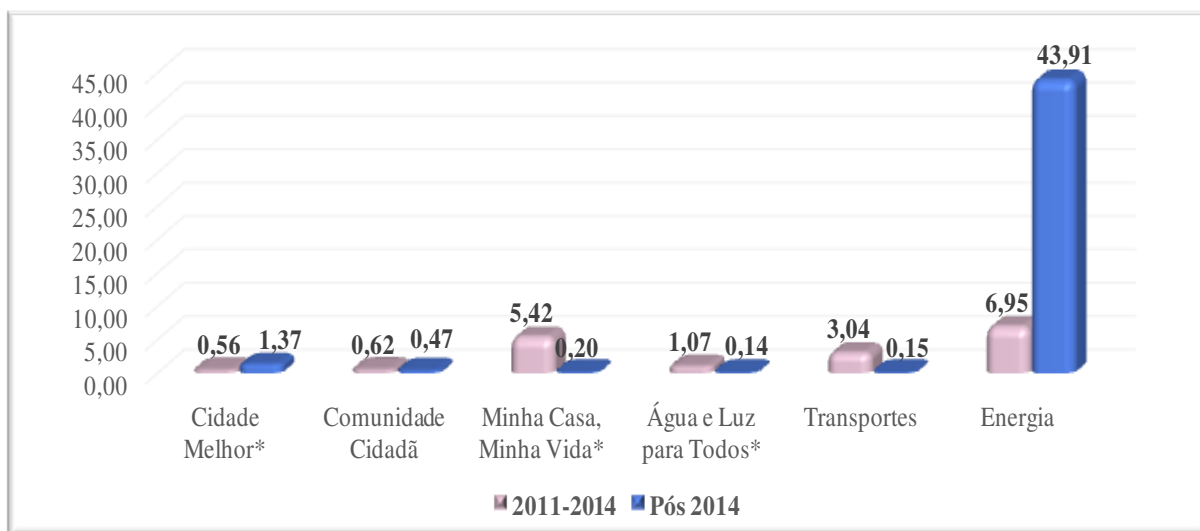


Fonte: CGPAC (B) (2010)

As áreas priorizadas pelo Programa seguiram a mesma classificação adotada em nível nacional, em que os maiores volumes de recursos a serem aplicados entre 2011 e 2014 – incluindo empreendimentos regionais e exclusivos – seriam direcionados para os eixos de Energia (R\$ 6,95 bilhões); Transportes (R\$ 3,04 bilhões); Minha Casa, Minha Vida (R\$ 5,42 bilhões), Água e Luz para Todos (R\$ 1,07 bilhão); Comunidade Cidadã (R\$ 620,00 milhões); e Cidade Melhor (R\$ 560,00 milhões) (GRÁFICO 11). Como se observa, assim como

previsto no PAC 1, a área de Energia também deveria absorver o maior volume de investimentos na segunda versão do Programa.

GRÁFICO 11 - Distribuição do orçamento previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão (em R\$ bilhões), segundo os eixos de atuação, entre 2011 e 2014 e após 2014



*Valores estimados para distribuição 2011 a 2014 e pós 2014. Fonte: CGPAC (B) (2010)

Para os investimentos previstos para o período pós 2014, o valor mais expressivo seria direcionado para o eixo de Energia (R\$ 43,91 bilhões), cujo orçamento engloba a Refinaria Premium I. As subseções seguintes abordam as ações detalhadas por cada área de atuação do PAC 2 no Estado.

4.2.1 PAC Cidade Melhor

O PAC Cidade Melhor compõe um dos quatro eixos que envolvem ações nas áreas de infraestrutura social e urbana do PAC 2 – juntamente com o Comunidade Cidadã, o Minha Casa Minha Vida e o Água e Luz para Todos –, incluindo ações de saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação.

De acordo com as informações oficiais do Programa, o Estado do Maranhão seria beneficiado com a realização de 319 empreendimentos nesse eixo, totalizando R\$ 569,0 milhões a serem executados entre 2011 e 2014 e R\$ 1,4 bilhão após esse período (TABELA 32).

TABELA 32 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo Cidade Melhor entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões)

EIXOS	2011-2014	PÓS 2014
Saneamento*	169,6	378,3
Prevenção em áreas de risco*	22,1	43,0
Mobilidade Urbana	205,8	612,2
Pavimentação	152,9	224,1
Cidades Históricas	17,9	115,8
Infraestrutura turística	0,6	0,9
Equipamentos de esporte de alto rendimento	-	-
Equipamentos metroviários	-	-
TOTAL	569,0	1.374,2

*Valores estimados para distribuição 2011 a 2014 e pós 2014. Fonte: CGPAC (B) (2010)

As ações na área de Saneamento (correspondentes a R\$ 169,6 milhões entre 2011 e 2014) envolviam a realização de investimentos com vistas à melhoria nas condições sanitárias em vários municípios do Estado e em áreas quilombolas⁴⁸. As direcionadas à Prevenção em áreas de risco (R\$ 22,1 milhões), objetivavam a execução de obras de drenagem em vários municípios maranhenses.

Os investimentos antevistos em Mobilidade Urbana (R\$ 205,8 milhões entre 2011 e 2014), segundo as informações oficiais do Programa, visavam fomentar a cidadania e a inclusão social através da universalização do acesso aos serviços públicos de transporte coletivo e das ações estruturantes para o sistema de transporte coletivo urbano, apoiando a qualificação e ampliação de infraestrutura de mobilidade urbana⁴⁹. Para o Maranhão estava prevista a construção de dois corredores de ônibus, quais sejam: a Avenida Metropolitana de São Luís e o Novo Anel Viário (ambos na Capital).

O orçamento destinado a Pavimentação (R\$ 152,9 milhões) englobava obras de pavimentação, sinalização e drenagem em vários municípios do Estado. Ao todo seriam realizados 22 empreendimentos nos municípios de Açailândia, Amarante do Maranhão, Anajatuba, Arame, Arari, Bacabal, Buriticupu, Codó, Grajaú, Imperatriz, Matões, Paço do Lumiar, Pedreiras, Pinheiro, Presidente Dutra, Santa Luzia, São Domingos do Maranhão, São Luís, Timon e Vitória do Mearim.

⁴⁸ Para a listagem completa, ver 8º Relatório de Acompanhamento do PAC 2 no Estado do Maranhão, disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesregionais?estado=ma&ano=&keyword=>>. Acesso em 10 fev 2014.

⁴⁹ Informação disponível em: <<http://www.pac.gov.br/cidade-melhor/mobilidade-urbana/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

O montante de R\$ 17,9 milhões destinado ao eixo Cidades Históricas, por sua vez, possuía o objetivo de preservar o patrimônio do Estado, valorizando a cultura local. Ao todo foram selecionados 44 empreendimentos dos quais pode-se listar ações de restauração nos Teatros Arthur Azevedo e João do Vale, no Museu Histórico e Artístico do Maranhão e em vários casarões do Centro Histórico da Capital. Já o eixo de Infraestrutura Turística correspondia à realização de obras de sinalização turística na capital, com orçamento previsto, entre 2011 e 2014, de R\$ 600 mil.

4.2.2 PAC Comunidade Cidadã

Este eixo é composto pelo maior número de empreendimentos do PAC 2 para o Maranhão. Ao todo são 2.132 projetos previstos, totalizando R\$ 628,3 milhões entre 2011 e 2014 e R\$ 47,7 milhões após esse período (TABELA 33).

TABELA 33 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo Comunidade Cidadã entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões)

EIXOS	2011-2014	PÓS 2014
UPA - Unidades de Pronto Atendimento	35,4	6,1
UBS - Unidade Básica de Saúde	202,1	30,6
Creches e pré-escolas	262,7	-
Quadras esportivas nas escolas	123,4	-
Centros de Artes e Esportes Unificados	4,7	10,9
TOTAL	628,3	47,7

Fonte: CGPAC (B) (2010)

A construção de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e de Unidades Básicas de Saúde (UBS), segundo informações oficiais do Programa, faz parte da Política Nacional de Urgência e Emergência, lançada pelo Ministério da Saúde em 2003, que estrutura e organiza a rede de urgência e emergência no país, com o objetivo de integrar a atenção às urgências⁵⁰.

Para o Maranhão seriam destinados R\$ 35,4 milhões com vistas à construção de 17

⁵⁰ Informação disponível em: <<http://www.pac.gov.br/comunidade-cidada/upa-unidade-de-pronto-atendimento/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

Unidades de Pronto Atendimento⁵¹ e R\$ 202,1 milhões para a criação de 1.197 Unidades Básicas de Saúde, entre 2011 e 2014⁵².

O Programa previa ainda a realização de 279 obras em creches e pré-escolas em vários municípios do Estado⁵³, totalizando R\$ 262,7 milhões, para o atendimento de crianças com até cinco anos de idade.

O orçamento de R\$ 123,4 milhões em quadras esportivas nas escolas de vários municípios do Maranhão seria destinado à realização de 620 empreendimentos voltados tanto à construção de quadra coberta nova, quanto à cobertura de quadra já existente⁵⁴.

Já o orçamento de R\$ 4,7 milhões direcionados aos centros de artes e esportes unificados previa a realização de 7 empreendimentos desse tipo⁵⁵, com vistas a integrar num mesmo espaço físico programas e ações culturais, esportivas e de lazer, além de formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços sócio-assistenciais, políticas de prevenção à violência e inclusão digital⁵⁶.

4.2.3 PAC Minha Casa, Minha Vida

O Programa Minha Casa, Minha Vida faz parte de um dos eixos que engloba ações voltadas para a melhoria na infraestrutura social e urbana do PAC 2. Para este segmento estavam previstos 133 empreendimentos no Estado, totalizando R\$ 5,4 bilhões a serem executados entre 2011 e 2014 (TABELA 34).

TABELA 34 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo Minha Casa, Minha Vida entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões)

⁵¹ Em Açailândia, Bacabal, Balsas, Barra do Corda, Buriticupu, Caxias, Chapadinha, Coelho Neto, Estreito, Grajaú, Imperatriz, Paço do Lumiar, Pinheiro, Porto Franco, São Luís e Zé Doca.

⁵² A listagem completa dos municípios beneficiados pode ser consultada em: <<http://www.pac.gov.br/comunidade-cidada/ubs-unidade-basica-de-saude/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

⁵³ A listagem completa dos municípios pode ser consultada em: <<http://www.pac.gov.br/comunidade-cidada/creches-e-pre-escolas/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

⁵⁴ A listagem completa dos municípios pode ser consultada em: <<http://www.pac.gov.br/comunidade-cidada/quadras-esportivas-nas-escolas/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

⁵⁵ Em Açailândia, Bacabal, Buriticupu, Codó, Imperatriz, Santa Inês e São Luís.

⁵⁶ Informação disponível em: <<http://www.pac.gov.br/comunidade-cidada/centro-de-artes-e-esportes-unificados/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

EIXOS	2011-2014	PÓS 2014
Minha Casa, Minha Vida*	2.778,5	-
Financiamento SPBE**	2.253,1	-
Urbanização de Assentamentos precários***	393,5	204,90
TOTAL	5.425,1	204,90

* Não inclui o valor da provisão habitacional conjugada nas áreas de saneamento, drenagem, contenção de encostas e urbanização de assentamentos. ** Valor realizado até 31/08/2013. *** Valores estimados para distribuição 2011 a 2014 e após 2014. Fonte: CGPAC (B) (2010)

O montante equivalente a R\$ 2,8 bilhões direcionados ao Minha Casa, Minha Vida previa a construção de unidades habitacionais priorizando as famílias de baixa renda⁵⁷. Já o financiamento SBPE correspondente, a R\$ 2,2 bilhões, seria destinado à aquisição de imóveis novos e usados e à realização de reformas nas unidades⁵⁸.

Os investimentos previstos em urbanização de assentamentos precários (R\$ 393,5 milhões entre 2011 e 2014 e R\$ 204,9 milhões após esse período) objetivavam a melhoria das condições de habitação e mobilidade em assentamentos precários em centros urbanos. Este eixo previa a realização de obras de infraestrutura como drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, iluminação pública, etc., em vários municípios do Maranhão⁵⁹.

4.2.4 PAC Água e Luz para Todos

Os investimentos previstos para esse eixo visavam a universalização do acesso à água e energia elétrica. Para o Estado foram previstos 212 empreendimentos – exclusivos e regionais –, totalizando R\$ 1,2 bilhão a ser executado entre 2011 e 2014 e após esse período (TABELA 35).

TABELA 35 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo Água e Luz para Todos, entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões)

⁵⁷ Informação disponível em: <<http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida/minha-casa-minha-vida/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

⁵⁸ Informação disponível em: <<http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida/financiamento-habitacional-sbpe/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

⁵⁹ A listagem completa dos municípios pode ser consultada em: <<http://www.pac.gov.br/minha-casa-minha-vida/urbanizacao-de-assentamentos-precarios/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

EIXOS	EMPREENDEIMENTOS EXCLUSIVOS		EMPREENDEIMENTOS REGIONAIS		TOTAL
	2011-2014	PÓS 2014	2011-2014	PÓS 2014	
Luz para Todos	716,61	-	-	-	716,61
Recursos hídricos	162,45	2,61	6,06	-	171,12
Água em áreas urbanas*	194,52	146,14	-	-	340,66
Total	1.073,58	148,75	6,06	0,00	1.228,39

*Valores estimados para distribuição 2011 a 2014 e pós 2014. Fonte: CGPAC (B) (2010)

O Programa Luz para Todos previa um investimento de R\$ 716,6 milhões para o Estado entre 2011 e 2014. O eixo de Recursos Hídricos visava o abastecimento de água, a irrigação (implantação, recuperação e transferência), a realização de estudos e projetos e a revitalização (esgotamento sanitário e controle de processos erosivos) para ampliar a infraestrutura de abastecimento de água. Previa ainda o desenvolvimento da agricultura irrigada, incorporando novas áreas de produção, revitalização de bacias, recuperação de margens e promoção do desassoreamento dos rios⁶⁰. Para o Estado eram previstos 19 empreendimentos, os quais correspondiam a R\$ 162,4 milhões e R\$ 2,6 milhões a serem executados entre 2011 e 2014 e após esse período, respectivamente. Cabe destacar que tais investimentos antevistos deveriam ser realizados em Caxias, Chapadinha, Pinheiro e Tutóia.

Já os investimentos previstos para o segmento de água em áreas urbanas visavam melhorar e expandir o abastecimento de água da população das áreas urbanas com adutoras, estações de tratamento, reservatórios, regularização da distribuição e o aumento da produção e cobertura⁶¹.

4.2.5 Transportes

O eixo de Transportes priorizava investimentos em aeroportos, portos, rodovias, hidroviás e equipamentos para estradas vicinais. Para o Estado estavam previstos 20 empreendimentos, totalizando R\$ 3,2 bilhões a serem investidos entre 2011 e 2014 e após esse período (TABELA 36).

⁶⁰ Informação disponível em: <<http://www.pac.gov.br/agua-e-luz-para-todos/recursos-hidricos/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

⁶¹ Informação disponível em: <<http://www.pac.gov.br/agua-e-luz-para-todos/agua-em-areas-urbanas/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

TABELA 36 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo de Transportes, entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões)

TIPO	EMPREENDEIMENTOS EXCLUSIVOS		EMPREENDEIMENTOS REGIONAIS		TOTAL
	2011-2014	PÓS 2014	2011-2014	PÓS 2014	
Rodovias*	2.250,8	159,6	-	-	2.410,4
Ferrovias*	-	-	-	-	0,0
Portos	372,1	-	220,5	-	592,6
Hidrovias	-	-	6,5	-	6,5
Aeroportos	34,9	-	-	-	34,9
Equipamentos para estradas vicinais	162,2	-	-	-	162,2
Marinha Mercante	-	-	-	-	0,0
TOTAL	2.819,9	159,6	227,0	0,0	3.206,5

*Valores em revisão. Fonte: CGPAC (B) (2010)

Os investimentos em Rodovias somariam R\$ 2,2 bilhões entre 2011 e 2014 e R\$ 159,6 milhões após esse período. Dentre as obras previstas, destacaram-se a duplicação da BR-135 e ações de manutenção e sinalização. Os investimentos exclusivos em Portos deveriam corresponder a R\$ 372,1 milhões e os regionais a R\$ 220,4 milhões entre 2011 e 2014. Dos empreendimentos antevistos, destacaram-se obras de construção, ampliação e reparação de berços no Porto do Itaqui.

As inversões em Hidrovias (R\$ 6,5 milhões) correspondiam a estudos e projetos no corredor do rio Parnaíba, que beneficiariam também outros Estados. Os valores destinados a Aeroportos deveriam corresponder a obras no Aeroporto Internacional Marechal Cunha Machado (São Luís) – R\$ 34,9 milhões. Já o investimento previsto para a compra de equipamentos para estradas vicinais (retroescavadeiras, motoniveladoras e caminhões-caçamba) deveria corresponder a R\$ 162,2 milhões. No ANEXO F são apresentados os investimentos previstos para o eixo em tela.

4.2.6 Energia

Os investimentos no eixo de Energia visavam assegurar o suprimento de energia elétrica a partir de uma matriz energética baseada em fontes renováveis e limpas.⁶² Para o

⁶² Informação disponível em: <<http://www.pac.gov.br/energia/ma>>. Acesso em 10 fev 2014.

Maranhão estavam previstos 26 empreendimentos a serem realizados entre 2011 e 2014 e após esse período (TABELA 37).

TABELA 37 - Montante de recursos previsto pelo PAC 2 para o Estado do Maranhão, no eixo de Energia, entre 2011 e 2014 e após 2014 (em R\$ milhões)

TIPO	EMPREENDIMENTOS EXCLUSIVOS		EMPREENDIMENTOS REGIONAIS		TOTAL
	2011-2014	PÓS 2014	2011-2014	PÓS 2014	
Geração de energia elétrica	1.351,4	-	1.776,2	5.632,6	8.760,2
Transmissão de energia elétrica	444,3	-	114,0	281,6	839,9
Petróleo e gás natural*	2.869,3	37.997,4	77,1	-	40.943,7
Combustíveis renováveis	-	-	-	-	0,0
Geologia e mineração - CPMR	-	-	324,6	-	324,6
TOTAL	4.665,0	37.997,4	2.291,9	5.914,2	50.868,5

Fonte: CGPAC (B) (2010)

O eixo em tela, como exposto anteriormente, deveria absorver o maior volume de recursos previsto pelo PAC 2 para o Maranhão, correspondendo a R\$ 50,9 bilhões. Durante os quatro anos, os investimentos exclusivos antevistos deveriam corresponder a R\$ 4,7 bilhões e, após esse período a R\$ 38,0 bilhões. Já os empreendimentos regionais corresponderiam a R\$ 2,3 bilhões entre 2011 e 2014 e a R\$ 5,9 bilhões após este interregno.

No segmento de geração de energia elétrica, o montante destinado a empreendimentos exclusivos (R\$ 1,3 bilhão) correspondia à construção da Usina Termelétrica a Carvão Termomaranhão e das Usinas Termelétricas a Gás Natural Maranhão III, Maranhão IV, Maranhão V e Nova Venécia 2. Já os empreendimentos regionais referiam-se a obras das Usinas Hidrelétricas de Cachoeira, Castelhana, Estreito, Estreito Parnaíba, Marabá e Ribeiro Gonçalves.

Quanto ao setor de Transmissão de energia elétrica, as obras se resumiam à criação de alguns quilômetros de extensão. Já no segmento de Petróleo e Gás, a Refinaria Premium I correspondia ao montante direcionado aos empreendimentos de caráter exclusivo, enquanto que os regionais referiam-se a pesquisas exploratórias nas Bacias Sedimentares do São Luís e do Parnaíba.

Em relação às ações direcionadas a Geologia e Mineração, estas se referiam a alguns estudos geológicos, geoquímicos, hidrogeológicos, etc. No ANEXO G pode-se observar os investimentos previstos para o eixo de Energia.

A partir da exposição acima, percebe-se que as ações do PAC 2 não se distanciaram sobremaneira do que já havia sido previsto em 2007. As diferenças residem, sobretudo, na inclusão de algumas poucas obras em Rodovias, Hidrovias, Aeroportos e Estradas Vicinais,

na construção de Usinas Termelétricas a Gás Natural e de alguns quilômetros de Linhas de Transmissão, além do desdobramento da área de Infraestrutura Social e Urbana em quatro novos eixos – Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida e Água e Luz para Todos – que apesar dessa nova divisão ainda permaneceu no segundo lugar no *ranking* de inversões do Programa, já que o eixo de Infraestrutura Energética deveria absorver o maior volume de recursos direcionado para o Estado pelo PAC 2. O QUADRO 7 mostra um comparativo da distribuição orçamentária do PAC em suas duas versões.

QUADRO 7 - Distribuição (%) do orçamento previsto pelo Programa de Aceleração do Crescimento, em suas duas versões, para o Estado do Maranhão

PAC 1							
EIXO	EMPREENDEMENTOS EXCLUSIVOS		EMPREENDEMENTOS REGIONAIS		TOTAL		
	2007-2010	PÓS 2010	2007-2010	PÓS 2010	2007-2010	PÓS 2010	TOTAL
Logística	13,0	0,2	9,4	0,5	11,7	0,3	3,0
Energética	29,2	99,8	90,6	99,5	51,1	99,7	88,0
Social e Urbana	57,8	-	-	-	37,2	-	8,9
TOTAL (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL (R\$ milhões)	8.738,9	37.948,7	4.848,3	5.002,7	13.587,2	42.951,4	56.538,6
PAC 2							
EIXO	EMPREENDEMENTOS EXCLUSIVOS		EMPREENDEMENTOS REGIONAIS		TOTAL		
	2011-2014	PÓS 2014	2011-2014	PÓS 2014	2011-2014	PÓS 2014	TOTAL
Logística	18,6	0,4	9,0	-	17,2	0,3	5,0
Energética	30,7	95,2	90,8	100,0	39,3	95,8	80,0
Social e Urbana	50,7	4,4	0,2	-	43,5	3,9	14,9
TOTAL (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTAL (R\$ milhões)	15.180,9	39.932,6	2.524,9	5.914,2	17.705,9	45.846,8	63.552,6

*Valores estimados para distribuição 2011 a 2014 e pós 2014. ** Não inclui o valor da provisão habitacional conjugada nas áreas de saneamento, drenagem, contenção de encostas e urbanização de assentamentos. Fonte: CGPAC (D) (2007), CGPAC (B) (2010)

Como se observa, a prioridade de inversões no eixo supracitado evidencia que o Programa possui “como principal finalidade resolver um problema que é de abrangência nacional, e não algo específico da economia local” (MOURA e MOURA, 2011, p. 105).

A seção seguinte evidencia os principais resultados observados a partir do andamento do Programa no Estado.

4.3 Resultados do PAC no Estado do Maranhão

A literatura acerca do Programa de Aceleração do Crescimento no Estado ainda é incipiente, podendo-se listar os trabalhos de Mesquita (2008) e Moura e Moura (2011).

O primeiro considera que o volume de recursos destinado ao Estado seria insignificante – já que o Governo Federal privilegia áreas e regiões dinâmicas –, e se resumia a poucas obras “como alguns quilômetros de ferrovia (Norte-Sul), habitação popular, recuperação de velhas estradas, uma mini-usina hidroelétrica e outros investimentos menores, como o Território da Cidadania e o acesso aos Lençóis Maranhenses” (MESQUITA, 2008, p. 50).⁶³

Deste modo, o autor afirma que o impacto desses pequenos e pontuais investimentos no crescimento econômico do Maranhão seria mínimo e distante do necessário para assegurar um crescimento duradouro e com altas taxas.

Moura e Moura (2011) por sua vez, ao analisarem os prováveis desencadeamentos resultantes dos investimentos do PAC no Estado, afirmam que para uma melhor avaliação destes, deve-se levar em consideração dois aspectos importantes, quais sejam:

- i) As prováveis diferenças entre os desdobramentos de curto prazo em relação àqueles que devem se manifestar apenas em período mais extenso, de modo que apareçam com maior nitidez as possibilidades que tendem a se materializar no estado com a presença do PAC;
- ii) Os caminhos através dos quais os efeitos do PAC devem seguir para afetar os setores mais eficientes, como também aqueles que operam sob condições bastante rudimentares. Ou seja, como se manifestam os reflexos dos investimentos que estão por se consolidar no estado, diante da perspectiva de uma economia que apresenta um sistema produtivo caracterizado pela presença de setores que operam em grau máximo de eficiência e desempenho; convivendo lado a lado com outros setores cujos

⁶³ Cabe destacar que o autor leva em consideração o valor previsto quando da formulação do PAC 1 em 2007, equivalente a cerca de R\$13,0 bilhões.

métodos e técnicas nos remetem a uma estrutura ineficiente e de baixa performance. (MOURA e MOURA, 2011, p. 106)

Nesse sentido, os autores afirmam que as ações previstas pelo PAC se justificam pelos possíveis reflexos que poderiam produzir no longo prazo, quais sejam: o aumento do grau de especialização da economia local; ganhos de produtividade; difusão de novas tecnologias e ganhos de escala.

Desta forma, os autores asseguram que “o PAC ataca um dos problemas mais graves do País, que é a baixa disponibilidade de infra-estrutura na economia”, entretanto, para que seus resultados sejam potencializados, deve-se incorporar ao Programa ações como incentivos à inovação, à qualificação, à pesquisa e desenvolvimento, além da mudança no perfil de participação das esferas regionais de poder, que devem deixar de lado a condição exclusiva de parcerias em determinadas obras, para se colocar numa condição de complementaridade, delineando políticas próprias que intensifiquem o desenvolvimento de suas atividades.

A partir desse contexto, a contribuição deste trabalho reside em evidenciar o grau de implementação do PAC no Estado, assim como os possíveis impactos observados na economia local durante os sete anos de execução do Programa (2007-2013)⁶⁴.

4.3.1 Balanço do PAC para o Maranhão

O acompanhamento das ações do PAC para o Maranhão não é uma tarefa trivial, uma vez que o Estado carece de fontes de dados importantes de serem analisadas para um melhor entendimento dos possíveis impactos do Programa. A consulta realizada aos relatórios periódicos oficiais, lançados pelo CGPAC em nível estadual, evidenciou que estes não obedeceram a mesma ordem cronológica nem apresentaram o mesmo nível de detalhamento dos relatórios referentes às realizações do Programa em nível nacional. Não constam nesses balanços, por exemplo, a análise da conjuntura econômica do Estado, a classificação das obras quanto ao cronograma de acompanhamento⁶⁵, nem as fontes de recursos utilizadas para a execução dos empreendimentos.

⁶⁴ Cabe ressaltar que os dados apresentados são referentes ao mês de agosto de 2013, período em que foi lançado o último balanço do PAC 2 em nível estadual.

⁶⁵ Conforme metodologia indicada no Capítulo 3.

Com o lançamento do PAC 2, além desses balanços periódicos, foi criada uma plataforma virtual⁶⁶ que permite o acesso às informações por Estados e municípios de forma sistematizada. Entretanto, a abordagem das informações segue a mesma lógica utilizada nos documentos referentes ao PAC 1.

Nesse sentido, para a avaliação das ações do PAC no Estado do Maranhão, recorreu-se além dos documentos oficiais supracitados, às publicações de conjuntura econômica realizadas pelo IMESC e às bases de dados do IBGE e do MTE.

Nos balanços periódicos do PAC em nível nacional, são apresentadas as ações concluídas em termos de quantidades e de valores, assim como são evidenciadas as metas físicas executadas pelo Programa, conforme exposto no Capítulo 3. Nos relatórios estaduais, entretanto, como já mencionado, o nível de detalhamento é pouco significativo, limitando-se à listagem dos empreendimentos exclusivos e regionais previstos nas áreas de Infraestrutura Logística, Energética e Social e Urbana, com os devidos valores atribuídos e classificados de acordo com o estágio de execução das obras, quais sejam: ações preparatórias (projeto e/ou licenciamento), licitação (do edital até o início da obra), obra em andamento e obra concluída.

Em relação à distribuição do orçamento de acordo com os eixos priorizados pelo Programa, observou-se que o maior volume de investimentos seria direcionado para o eixo de Infraestrutura Energética, a qual, excluindo-se a Refinaria Premium I, direciona grande parte dos recursos para a construção de Usinas Hidrelétricas. Tal fato evidencia um certo descompromisso público em combater os gargalos existentes no Estado, considerado um dos mais pobres do país; marcado por elevada desigualdade social; e pela existência de precárias condições na infraestrutura logística. Deste modo, um Programa destinado a promover o crescimento econômico, como o PAC, deveria priorizar ações direcionadas para corrigir tais deficiências existentes no Maranhão.

No que tange às ações concluídas, a análise do último documento oficial de acompanhamento das ações do PAC 1 para o Maranhão, publicado em dezembro de 2010, permite identificar que as mesmas, durante o quadriênio proposto, apresentaram resultado muito aquém do esperado, correspondendo a apenas 48,4% do orçamento previsto⁶⁷ (TABELA 38).

⁶⁶ Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/>>.

⁶⁷ Como já mencionado, os resultados contidos neste documento correspondiam ao executado apenas até a data de 31/10/2010. Os resultados referentes a dezembro do referido ano correspondem a projeções realizadas pelo Governo Federal.

TABELA 38 - Execução financeira do PAC 1 no Estado do Maranhão entre 2007 e 2010

TIPO DE INVESTIMENTO	PREVISTO (R\$ MILHÕES)	CONCLUÍDO*		
		R\$ MILHÕES	% META	% TOTAL
1 Empreendimentos Exclusivos	8.738,6	5.563,3	63,7	40,9
1.1 Infraestrutura Logística	1.136,7	924,3	81,3	6,8
Rodovias	891,7	887,6	99,5	6,5
Balanças	3,1	-	-	-
Duplicação	63,3	63,3	100,0	0,5
Controle de velocidade	1,0	-	-	-
Estudos e Projetos	37,6	37,6	100,0	0,3
Manutenção	764,3	764,3	100,0	5,6
Sinalização	22,4	22,4	100,0	0,2
Portos	245,0	-	-	-
Dragagem e derrocamento	55,0	-	-	-
Constr., Ampliação e Recup. de berços	190,0	36,7	19,3	0,3
Infraestrutura portuária	-	-	-	-
1.2 Infraestrutura Energética	2.549,2	1.213,8	47,6	8,9
Energia Elétrica	1.644,1	1.159,2	70,5	8,5
Geração	1.506,3	488,7	32,4	3,6
Transmissão	137,8	670,5	486,6	4,9
Refino, Transporte e Petroquímica	850,5	-	-	-
Refinaria	850,5	-	-	-
Combustíveis Renováveis	54,6	54,6	100,0	0,4
Biodiesel	54,6	54,6	100,0	0,4
1.3 Infraestrutura Social e Urbana	5.052,7	3.425,2	67,8	25,2
Luz para Todos	1.222,3	892,3	73,0	6,6
Recursos Hídricos	75,9	2,0	2,6	0,0
Revitalização de bacias	75,9	2,0	2,6	0,0
Saneamento	750,2	7,7	1,0	0,1
Habitação	3.004,3	2.523,2	84,0	18,6
Urbanização e produção habitacional	492,1	8,0	1,6	0,1
Empréstimo pessoa física	2.512,2	2.515,2	100,1	18,5
2. Empreendimentos Regionais	4.848,3	1.007,7	20,8	7,4
2.1 Infraestrutura Logística	454,1	475,0	104,6	3,5
Ferrovias	454,1	475,0	104,6	3,5
Construção	454,1	475,0	104,6	3,5
2.2 Infraestrutura Energética	4.394,2	532,7	12,1	3,9
Energia Elétrica	4.254,2	532,7	12,5	3,9
Transmissão	554,7	532,7	96,0	3,9
Petróleo e Gás	50,8	-	-	-
Geologia e Mineração	89,2	-	-	-
TOTAL	13.586,9	6.571,0	48,4	48,4

*Inclui projeções realizadas pelo Governo Federal. Fonte: CGPAC (2010)

Desse resultado, 40,9% corresponderam à conclusão de empreendimentos exclusivos e 7,4% de caráter regional. Dentre os primeiros, o eixo de Infraestrutura Social e Urbana foi o que apresentou a maior taxa de execução financeira, equivalente a 25,2%, da qual 18,5% correspondeu à concessão de Empréstimo a pessoa física⁶⁸.

⁶⁸ Esse segmento correspondia a financiamentos para habitação provenientes do SBPE, do FGTS e de outras fontes públicas como o FAT. Informação disponível em: <http://www.brasilagro.com.br/index.php?noticias/visualizar_impresao/8/24835#>. Acesso em 10 fev 2014.

Já em relação à taxa de execução financeira dos empreendimentos regionais, 3,9% do previsto em Infraestrutura Energética foi concluído, correspondendo à construção de alguns quilômetros de linhas de transmissão; e apenas 3,5% do antevisto em Infraestrutura Logística foi efetivado, referindo-se à construção de Ferrovias (trecho Norte da Ferrovia Norte-Sul).

Como se percebe a partir da observação da taxa de execução financeira do PAC 1 desagregada por eixos de atuação do Programa, o resultado alcançado no Maranhão, assim como o verificado em nível nacional, apresentou expressiva participação da categoria Empréstimos a pessoa física no total de investimentos concluídos no Estado. Destarte, levando-se em consideração que a mesma deve ser considerada como inversão financeira e não como investimento, segundo TCU (2011), sua exclusão do percentual total supracitado reduz a taxa de execução do PAC 1 no Maranhão para apenas 29,9%.

Em que pese a não conclusão de várias obras previstas pelo PAC 1, estas foram incorporadas à nova versão do Programa (PAC 2), que apesar de prever um maior volume de recursos para o Estado, em termos de metas físicas não se distanciava muito do que já havia sido previsto em 2007, conforme mencionado anteriormente.

A análise do último balanço de acompanhamento do PAC 2 para o Maranhão evidencia que até agosto de 2013, a taxa de execução financeira do Programa correspondia a cerca de 52,1% do montante previsto para ser investido entre 2011 e 2014. Deste valor, 42,1% corresponderam a empreendimentos exclusivos e 10,0% àqueles de caráter regional (TABELA 39).

Dos empreendimentos que beneficiariam apenas o Estado, foi predominante a participação daqueles da área de Infraestrutura Social e Urbana, cuja taxa de execução financeira correspondeu a 30,1%, a qual foi decorrente dos resultados alcançados pelo eixo Minha Casa, Minha Vida. Deste, destaca-se a provisão habitacional para as famílias de baixa renda (16,6%) e o Financiamento SBPE (13,4%) com vistas a financiar a aquisição de imóveis novos e usados.

Quanto aos investimentos regionais, o resultado da execução financeira foi decorrente do eixo de Infraestrutura Energética (10,0%), sobretudo do segmento Geração de energia elétrica (9,6%), cujo resultado foi decorrente da conclusão da Usina Hidrelétrica de Estreito.

TABELA 39 - Execução financeira do PAC 2 no Estado do Maranhão entre 2011 e 2014

TIPO DE INVESTIMENTO	PREVISTO	CONCLUÍDO*		
		R\$ MILHÕES	% META	% TOTAL
1 Empreendimentos Exclusivos	14.567,1	7.106,0	48,8	42,1
1.1 Infraestrutura Logística	2.247,8	959,3	42,7	5,7
Rodovias	1.762,2	908,5	51,6	5,4
Estudos e Projetos**	117,8	38,3	32,5	0,2
Manutenção**	1.586,5	870,1	54,8	5,2
Portos	350,0	-	-	-
Aeroportos	25,0	-	-	-
Estradas Vicinais	110,6	50,8	46,0	0,3
Motoniveladoras**	25,0	25,0	100,0	0,1
Retroescavadeiras	35,6	25,9	72,7	0,2
1.2 Infraestrutura Energética	4.623,3	1.071,9	23,2	6,4
Energia Elétrica	1.754,0	1.071,9	61,1	6,4
Geração	1.351,4	998,3	73,9	5,9
Transmissão**	402,6	73,6	18,3	0,4
Refino, Transporte e Petroquímica	2.869,3	-	-	-
1.3 Infraestrutura Social e Urbana	7.696,0	5.074,8	65,9	30,1
Cidade Melhor	569,0	0,2	0,035	0,001
Pavimentação	152,9	0,2	0,1	0,001
Comunidade Cidadã	628,3	17,2	2,7	0,1
UBS - Unidade Básica de Saúde	202,1	8,4	4,2	0,05
Quadras esportivas nas escolas	123,4	8,8	7,1	0,1
Minha Casa, Minha Vida	5.425,1	5.057,4	93,2	30,0
Minha Casa, Minha Vida****	2.778,5	2.781,6	100,1	16,5
Financiamento SPBE*****	2.253,1	2.253,1	100,0	13,4
Urbanização de Assentamentos precários***	393,5	22,7	5,8	0,1
Água e Luz para Todos	1.073,6	-	-	-
2. Empreendimentos Regionais	2.307,2	1.687,0	73,1	10,0
2.1 Infraestrutura Logística	218,5	-	-	-
Hidroviás	6,5	-	-	-
Portos	212,0	-	-	-
2.2 Infraestrutura Energética	2.088,7	1.687,0	80,8	10,0
Energia Elétrica	1.687,0	1.687,0	100,0	10,0
Geração	1.617,0	1.617,0	100,0	9,6
Transmissão**	70,0	70,0	100,0	0,4
Petróleo e Gás	77,1	-	-	-
Geologia e Mineração	324,5	-	-	-
TOTAL	16.874,3	8.793,0	52,1	52,1

*Inclui projeção do Governo Federal. **Possui valores não divulgados. ***Valores estimados para distribuição 2011 a 2014 e pós 2014. **** Não inclui o valor da provisão habitacional conjugada nas áreas de saneamento, drenagem, contenção de encostas e urbanização de assentamentos. ***** Valor realizado até 31/08/2013. Fonte: CGPAC (2010)

Excluindo-se a categoria Financiamento SBPE do PAC 2, de acordo com a classificação errônea desta como investimentos, segundo TCU (2011), a taxa de execução financeira do PAC 2 no Estado do Maranhão se reduz a apenas 38,7% até agosto de 2013.

Destarte, a partir da observação desses resultados alcançados pelo Programa no Estado do Maranhão até o segundo quadrimestre de 2013, pode-se inferir, assim como o verificado em nível nacional, que “a parte mais bem sucedida do PAC continua sendo a imobiliária e isso se explica facilmente: é muito mais simples liberar financiamentos do que elaborar e executar projetos de infraestrutura ou estabelecer parcerias com o setor privado” (NUNES, 2013).

A baixa taxa de execução financeira e os atrasos dos investimentos do PAC no Estado foram decorrentes de vários fatores, dos quais pode-se listar: irregularidades nas licitações, apontadas a partir de auditorias realizadas pelo TCU⁶⁹; abandono de obras por problemas de infraestrutura⁷⁰; inadequação do valor das desapropriações⁷¹; revisões nos valores estimados⁷²; e até mesmo pela existência de trabalhadores em obras do Programa em condições análogas à de escravidão⁷³.

Por outro lado, a expansão do crédito habitacional (sob a rubrica Empréstimo a pessoa física no PAC 1 e Financiamento SBPE no PAC 2), assim como a execução financeira do Programa Minha Casa Minha Vida viabilizou um maior desempenho das atividades

⁶⁹ Em auditoria realizada pelo TCU em 2009 foram detectados indícios de irregularidades em obras do Porto do Itaqui com recursos do PAC, o que fez com que o Ministério Público Federal (MPF) instaurasse um inquérito para apurar tais denúncias. Informação disponível em: <<http://www.itevaldo.com/tag/porto-do-itaqui/>>. Acesso em 08 fev 2014. Da mesma forma, a duplicação da BR-135 sofreu atraso em decorrência de possíveis anormalidades na licitação favorável à empresa Equipav Engenharia Ltda. Informação disponível em: <<http://clippingma.webnode.com.br/news/inicio-da-obra-de-duplica%C3%A7%C3%A3o-da-br-135-pode-sofrer-novo-atraso/>>. Acesso em 08 fev 2014.

⁷⁰ Como o que ocorreu no município de Imperatriz, onde estava prevista a construção de 400 casas na Vila Figueira, no valor de R\$47,0 milhões e estas tiveram as obras paralisadas em decorrência, segundo o prefeito Sebastião Madeira, de problemas com a empresa que abandonou a obra. Ainda de acordo com a liderança política local, as casas estavam construídas, mas não possuíam condições de habitação, já que careciam de pavimentação, esgoto, água e energia, o que justificaria o abandono por um período de seis anos. Informação disponível em: <<http://www.jupiter.com.br/jupiter/portal/noticia/id/30524>>. Acesso em 15 fev 2014.

⁷¹ Para que pudessem avançar as obras do PAC Rio Anil em São Luís, seria necessária a desapropriação de 25 famílias na rua Dr. José Murta, no bairro da Alemanha. Entretanto os valores que estas deveriam receber do governo do Estado, segundo os moradores, eram inadequados já que não era suficiente para que pudessem adquirir um novo imóvel. Diante desse impasse, as obras acabaram tendo seu cronograma prejudicado. Informação disponível em: <<http://jornalpequeno.com.br/edicao/2011/08/28/moradores-denunciam-desapropriacao-forcada-por-obra-do-pac-rio-anil/>>. Acesso em 08 fev 2014.

⁷² Como o caso da Refinaria Premium I, a ser construída no município de Bacabeira, que iniciou a fase de terraplanagem em 2011 e atualmente (fevereiro de 2014) encontra-se paralisada, em decorrência de problemas com o fluxo de caixa da Petrobras. Entretanto, segundo a presidente da estatal, Graça Foster, um redesenho feito no exterior contribuiu para a redução de custos e agregação de valor e deve possibilitar a abertura da licitação, em março ou abril de 2014, para a continuação das obras. Informação disponível em: <<http://gilbertoleda.com.br/2013/09/26/graca-foster-joga-para-2014-reinicio-das-obras-na-refinaria-debacabeira/>>. Acesso em 12 fev 2014.

⁷³ Tal realidade foi detectada em obra do PAC no município de Bacabal (MA), em que foram detectadas várias irregularidades nas condições de trabalho, tais como: falta de assinaturas das carteiras de trabalho, ausência de equipamentos de proteção individual (EPI) e materiais de primeiros socorros, não fornecimento de água potável para consumo humano, inexistência de banheiros em frente ao trabalho, pagamento com atraso, não realização de exames médicos, etc. Informação disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/obra-do-pac-abrigava-trabalhadores-em-condicoes-analogas-a-escravidao-g1-rj-maranhao>>. Acesso em 05 mar. 2014.

relacionadas à construção civil no Estado. A seção seguinte faz uma abordagem da dinâmica econômica do Estado na última década.

4.4 Possíveis resultados do PAC na economia maranhense

Conforme exposto anteriormente, a divulgação do PIB maranhense apresenta uma defasagem de até dois anos. Deste modo, apesar dos resultados alcançados – em termos de execução financeira do PAC no Estado – terem sido apresentados até o dado oficial mais recente (agosto de 2013), suas possíveis contribuições ao desempenho da economia local só poderão ser destacadas até o ano de 2011. Cabe ressaltar ainda, que o fato de o Estado não possuir um indicador de medição da sua taxa de investimento (ou formação bruta de capital fixo) inviabilizou uma análise mais criteriosa da contribuição dos investimentos realizados pelo PAC para o desempenho econômico estadual.

Entretanto, como foi constatado que o maior percentual de execução financeira do PAC no Estado foi decorrente do financiamento habitacional e da provisão de moradias do Programa Minha Casa Minha Vida, a observação da participação das atividades relacionadas à construção no Estado durante o período se constitui enquanto um adequado instrumental analítico para que se possa inferir algumas conclusões acerca dos impactos do Programa no crescimento econômico do Maranhão durante o período. Ademais, a metodologia de acompanhamento da Cadeia Produtiva da Construção permite identificar os possíveis impactos do PAC na estrutura empresarial e no mercado de trabalho.

4.4.1 Desempenho econômico do Maranhão na última década

O Estado do Maranhão, durante o período compreendido entre 2002 e 2011 apresentou média de participação no PIB brasileiro equivalente a 1,18% (TABELA 40). No último ano, o aumento de 0,10 p.p. neste indicador deveu-se sobretudo à expansão da construção civil, com a forte expansão do crédito imobiliário (HOLANDA, 2011).

TABELA 40 - Participação (%) do PIB maranhense no PIB do Brasil e do Nordeste e taxas de crescimento anual do Brasil e do Maranhão

ANO	PARTIC. DO MA (%)		CRESC. ANUAL (%)	
	MA/BR	MA/NE	BR	MA
2002	1,05	8,06	100,00	100,00
2003	1,09	8,52	1,10	4,40
2004	1,11	8,75	5,70	9,00
2005	1,18	9,03	3,20	7,30
2006	1,21	9,20	4,00	5,00
2007	1,19	9,09	6,09	9,10
2008	1,30	9,73	5,17	4,37
2009	1,20	9,11	-0,33	-1,73
2010	1,20	8,92	7,53	8,73
2011	1,30	9,40	2,70	10,30
MÉDIA 2002 - 2011 (%)	1,18	8,98	3,91	6,27

Fonte: IBGE/IMESC

Em relação ao crescimento econômico, a média alcançada pelo Estado correspondeu a 6,27%, enquanto a do país foi equivalente a 3,91%. É interessante destacar que, à exceção dos anos de 2008 e 2009 – fortemente afetados pela crise financeira internacional –, as taxas de crescimento maranhense se mostraram superiores às alcançadas pelo país (seguindo a tendência observada na região Nordeste⁷⁴).

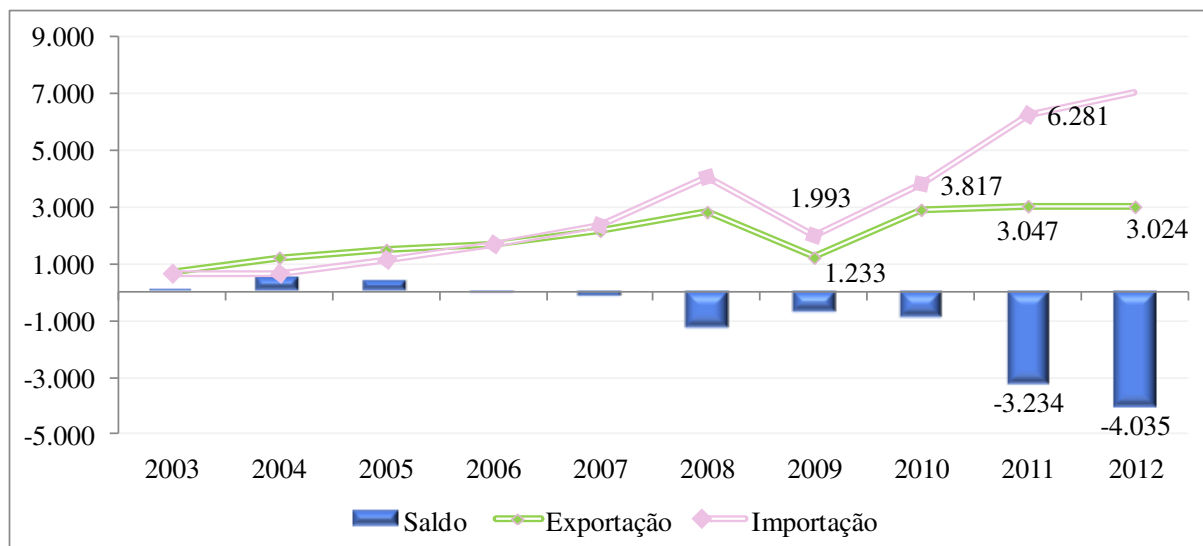
Segundo Holanda e Paula (2011), esse maior dinamismo observado na economia do Estado esteve balizado em três vetores principais: expansão da exportação de *commodities* agrícolas e minerais, aumento das transferências federais e ampliação do crédito ao consumo e do financiamento imobiliário.

O primeiro vetor apresentou trajetória ascendente entre 2004 e 2008 (GRÁFICO 12), já que o Estado se conectou de forma privilegiada ao ciclo de expansão internacional. (HOLANDA e PAULA, 2011). O biênio 2008-2009 apresentou forte retração nas exportações do Estado, que apresentou déficit na balança comercial equivalente a US\$ 761,0 milhões em 2009, refletindo os impactos da crise financeira internacional. Cabe destacar que a pauta de

⁷⁴ Os Estados da região foram impulsionados por investimentos do governo federal e de empresas privadas, em contraste com a redução no ritmo de crescimento das regiões Sul e Sudeste em decorrência do enfraquecimento da indústria e do aumento das taxas de juros. Informação disponível em: <<http://www.acm-ma.com.br/noticias/47-economia-da-regiao-nordeste-cresce-mais-que-a-media-do-brasil>>. Acesso em 08 fev.2014.

exportações do Estado é fortemente concentrada em três *commodities* – ferro, alumínio e soja – o que torna a economia bastante vulnerável ao ciclo internacional.

GRÁFICO 12 - Evolução das Exportações do Maranhão, no período 1998/2012 (Em US\$ Milhões FOB)

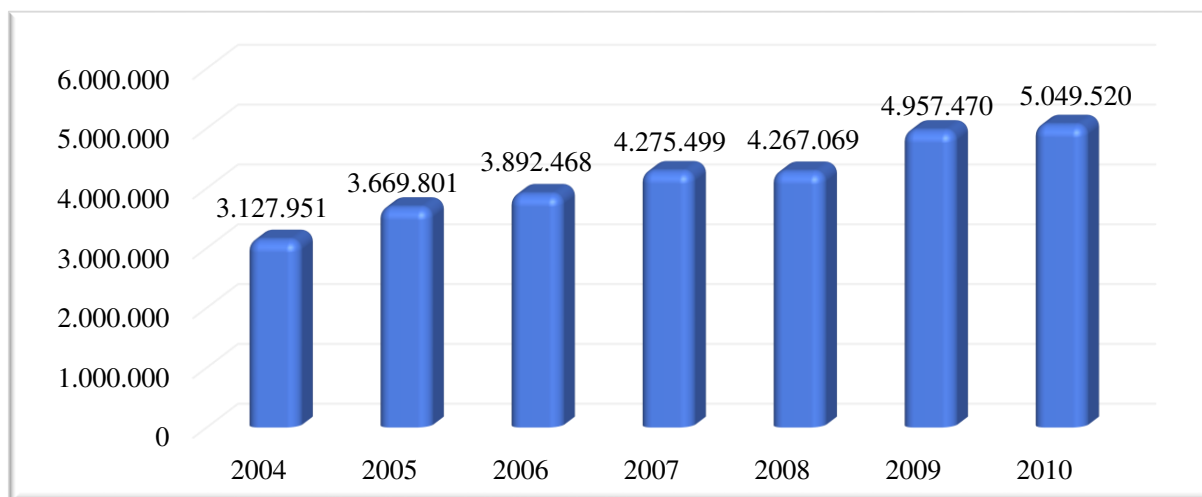


Fonte: MDIC (2013)

O triênio 2010 – 2012, por sua vez, evidencia uma retomada das exportações do Estado (de US\$ 1.233 milhões em 2009 para US\$ 3.025 milhões em 2012). Já as importações, compostas predominantemente por combustíveis e lubrificantes, expandiram-se no período de US\$ 1.993 milhões para US\$ 7.074 milhões, posicionando o Maranhão entre os maiores Estados importadores do país. Cabe destacar que o aumento das importações de derivados do petróleo foi decorrente da característica do Estado, enquanto importante distribuidor destes produtos para outros estados da Federação, devido à localização estratégica do Complexo Portuário de São Luís, o que fez com que a balança comercial apresentasse um déficit de US\$ 4.049 em 2012.

O segundo fator de maior relevância para o dinamismo econômico do Estado a partir de 2004 foram as transferências federais, que apresentaram forte expansão. Em 2004 corresponderam a R\$ 3,1 bilhões e em 2010 a R\$ 5,0 bilhões. Cabe destacar que essa elevação deveu-se, sobremaneira, à recomposição do Fundo de Participação dos Estados (FPE), após o término das adotadas políticas de isenção de IPI para vários produtos industriais, por ocasião da crise externa iniciada em 2008 (IMESC, 2009) (GRÁFICO 13).

GRÁFICO 13 - Evolução das transferências federais para o Estado do Maranhão, entre 2004 e 2010*



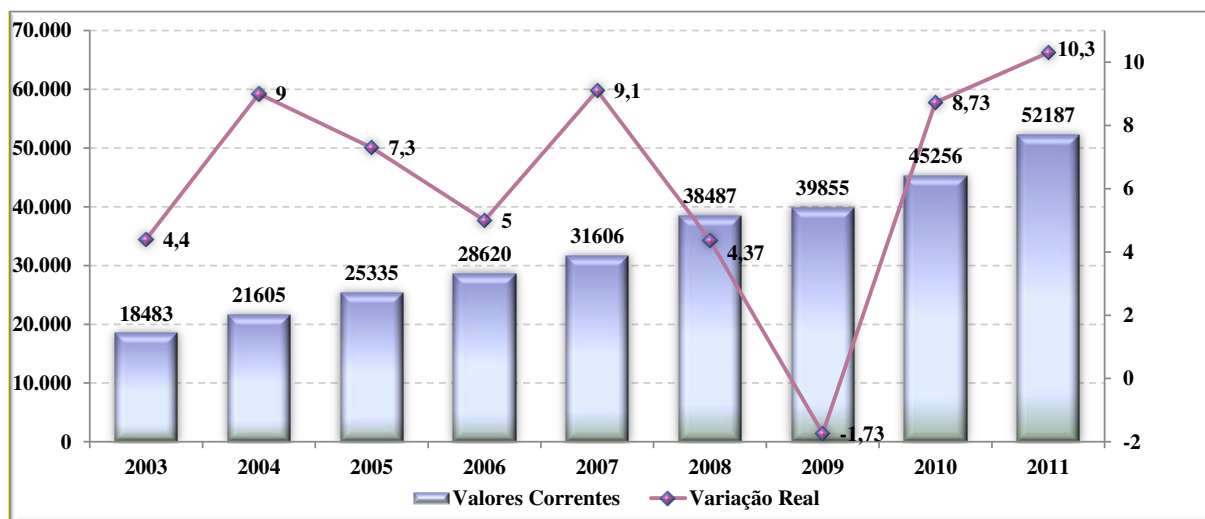
*Valores em mil R\$ inflacionados pelo INPC acumulado até jun/11. Fonte: IMESC (2009)

Já em relação à expansão do crédito ao consumo e ao financiamento imobiliário, segundo Holanda e Paula (2011), esta se afirmou como uma das mais importantes mudanças estruturais da década. Enquanto o aumento da oferta do primeiro viabilizou o aumento do volume de vendas físicas do comércio, a concessão de financiamentos imobiliários desencadeou um *boom* na construção civil do Estado entre 2010 e 2011, principalmente na Capital São Luís.

Desta forma, os dados do PIB evidenciam que em 2007 o Estado obteve uma taxa de crescimento correspondente a 9,0% (GRÁFICO 14). No biênio 2008 e 2009 houve forte retração, em decorrência da grande vulnerabilidade externa do Maranhão que, como observado, ocasionou uma redução no *quantum* e nas cotações das *commodities* minerais e agrícolas exportadas.

Em 2010, a adoção de medidas anticíclicas pelo Governo Federal, como a desoneração do IPI (imposto sobre produtos industrializados), assim como o aumento do crédito habitacional, a execução de alguns empreendimentos em andamento no Estado e a construção de moradias do Programa Minha Casa, Minha Vida colaboraram positivamente para a obtenção da taxa de crescimento correspondente a 8,7% e a 10,3% em 2011. Cabe destacar que tais resultados devem ser relativizados em decorrência da base fraca de comparação no ano de 2009.

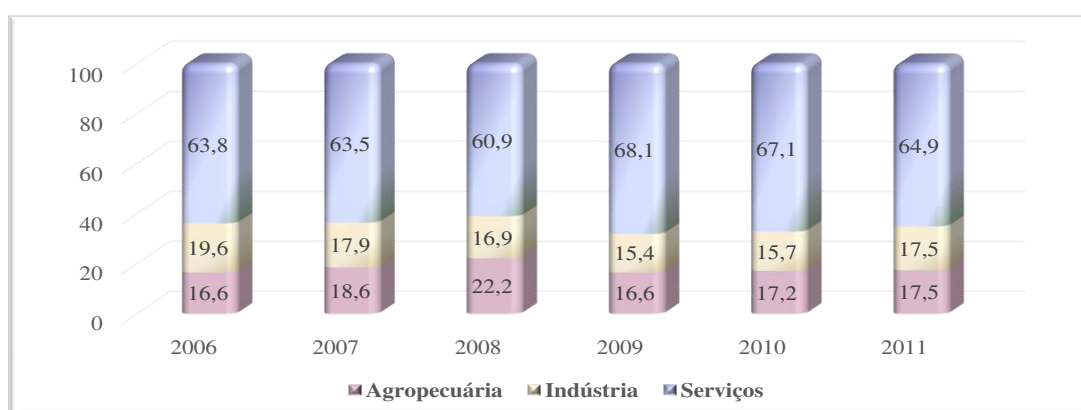
GRÁFICO 14 - Evolução do crescimento econômico maranhense, entre 2003 e 2011, em R\$ correntes e taxa de crescimento real durante o período



Fonte: IMESC/IBGE

A análise dos dados de acordo com o valor adicionado bruto dos setores evidencia que o de Serviços foi preponderante durante todo o período, situando-se em torno de 65,0%. Na sequência destaca-se o da agropecuária com média de participação equivalente a 18,1%. Já o da indústria (do qual fazem parte as atividades relacionados à construção) se situou em torno de 15,5%, com tendência de queda entre 2006 e 2009, seguido de uma reversão do compartimento no biênio 2010-2011, conforme observado no GRÁFICO 15.

GRÁFICO 15 - Evolução da participação dos setores no Valor Adicionado Bruto do Maranhão, entre 2006 e 2011



Fonte: IBGE/IMESC

A desagregação dos setores supracitados por atividades econômicas que os compõem evidencia que no período que abrange as obras do PAC (2007 – 2011), no de Serviços as de maior participação foram: Administração, saúde e educação públicas; e Comércio e serviços

de manutenção e reparação. No Agropecuário, a participação das atividades de Agricultura, silvicultura e exploração florestal foi predominante.

Já no Industrial, entre 2006 e 2007 a indústria de transformação foi predominante, entretanto, com a crise internacional que ocasionou o fechamento e a paralização de algumas guseiras no Estado, esta atividade perdeu destaque, cedendo lugar para a Construção (TABELA 41).

TABELA 41 - Evolução da participação (%) das atividades econômicas, segundo os setores Agropecuário, Industrial e de Serviços do Estado do Maranhão, entre 2006 e 2011

ATIVIDADES ECONÔMICAS	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agropecuária	16,64	18,61	22,19	16,59	17,23	17,55
Agricultura, silvicultura e exploração floresta	11,61	14,11	17,68	11,87	12,63	13,48
Pecuária e pesca	5,03	4,50	4,51	4,72	4,60	4,07
Indústria	19,58	17,86	16,87	15,35	15,70	17,52
Indústria extrativa mineral	1,75	1,29	2,73	2,11	2,42	2,49
Indústria de transformação	9,50	8,10	5,87	3,83	3,31	4,41
Construção	5,98	6,37	6,44	7,29	7,76	8,70
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água e esgoto e limpeza urbana	2,35	2,10	1,83	2,12	2,21	1,92
Serviços	63,77	63,53	60,95	68,07	67,07	64,93
Comércio e serviços de manutenção e reparação	14,52	14,64	14,75	17,19	15,46	16,51
Serviços de alojamento e alimentação	1,61	1,69	1,64	1,63	1,78	1,04
Transportes, armazenagem e correio	7,06	6,44	6,65	6,74	6,07	6,13
Serviços de informação	2,20	2,26	1,79	1,44	1,53	1,57
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	2,83	2,99	2,57	2,87	2,90	2,71
Serviços prestados às famílias e associativos	1,77	1,77	1,46	1,54	0,81	1,23
Serviços prestados às empresas	2,74	1,91	2,18	2,12	2,56	3,31
Atividades imobiliárias e aluguel	8,23	8,24	7,74	8,55	7,97	7,86
Administração, saúde e educação públicas	19,94	20,66	19,60	22,96	23,70	21,63
Saúde e educação mercantis	1,30	1,30	1,15	1,26	1,22	1,10
Serviços domésticos	1,57	1,63	1,42	1,77	3,07	1,84

Fonte: IMESC

Deste modo, a partir do panorama do desempenho econômico do Estado na última década, pode-se inferir que de fato as medidas contempladas pelo PAC colaboraram para um aumento da taxa de crescimento do Estado, ainda que de maneira residual, a partir do ano de 2010. Nesse sentido, a partir da exposição acima, a seção seguinte faz uma análise da cadeia produtiva da construção, com o objetivo de inferir os possíveis impactos na estrutura empresarial e no mercado de trabalho com a execução do Programa no Estado.

4.4.2 Dinâmica das atividades da Cadeia da Construção

De acordo com Prochnik e Haguenauer (2001), cadeia produtiva refere-se a um conjunto de etapas consecutivas pelas quais os diversos insumos passam, sendo transformados e transferidos no decorrer de todo o processo produtivo. Estas etapas se iniciam nas fases de extração e se findam no fornecimento dos produtos produzidos ao consumidor final. Para corroborar, cadeia produtiva refere-se a uma

[...] malha de interações sequenciada de atividades e segmentos produtivos que convergem para a produção de bens e serviços (articulação para frente e para trás), articulando o fornecimento dos insumos, o processamento, a distribuição e a comercialização, e mediando a relação do sistema produtivo com o mercado consumidor. (SEBRAE, 2008, p. 9)

Desta forma, a escolha deste estudo pela análise dos dados desagregados de acordo com o conceito de cadeia produtiva deveu-se à quantidade de atividades que tendem a ser impactadas com a realização de investimentos em infraestrutura, assim como na instalação da Refinaria Premium I – empreendimento de grande porte previsto pelo PAC para o Estado.

Como os projetos antevistos pelo PAC, conforme observado anteriormente, encontram-se em situação embrionária no Estado, a escolha pela análise do desempenho da Cadeia Produtiva da Construção foi decorrente do fato de a mesma ser composta por atividades que certamente foram impactadas com a execução dos empreendimentos e dos financiamentos habitacionais do Programa no Maranhão⁷⁵.

Convém destacar que a Cadeia da Construção é composta por atividades extrativas, industriais, de serviços e comerciais, sendo que o segmento da construção civil atua como um conjunto de atividades aglutinador das demais.

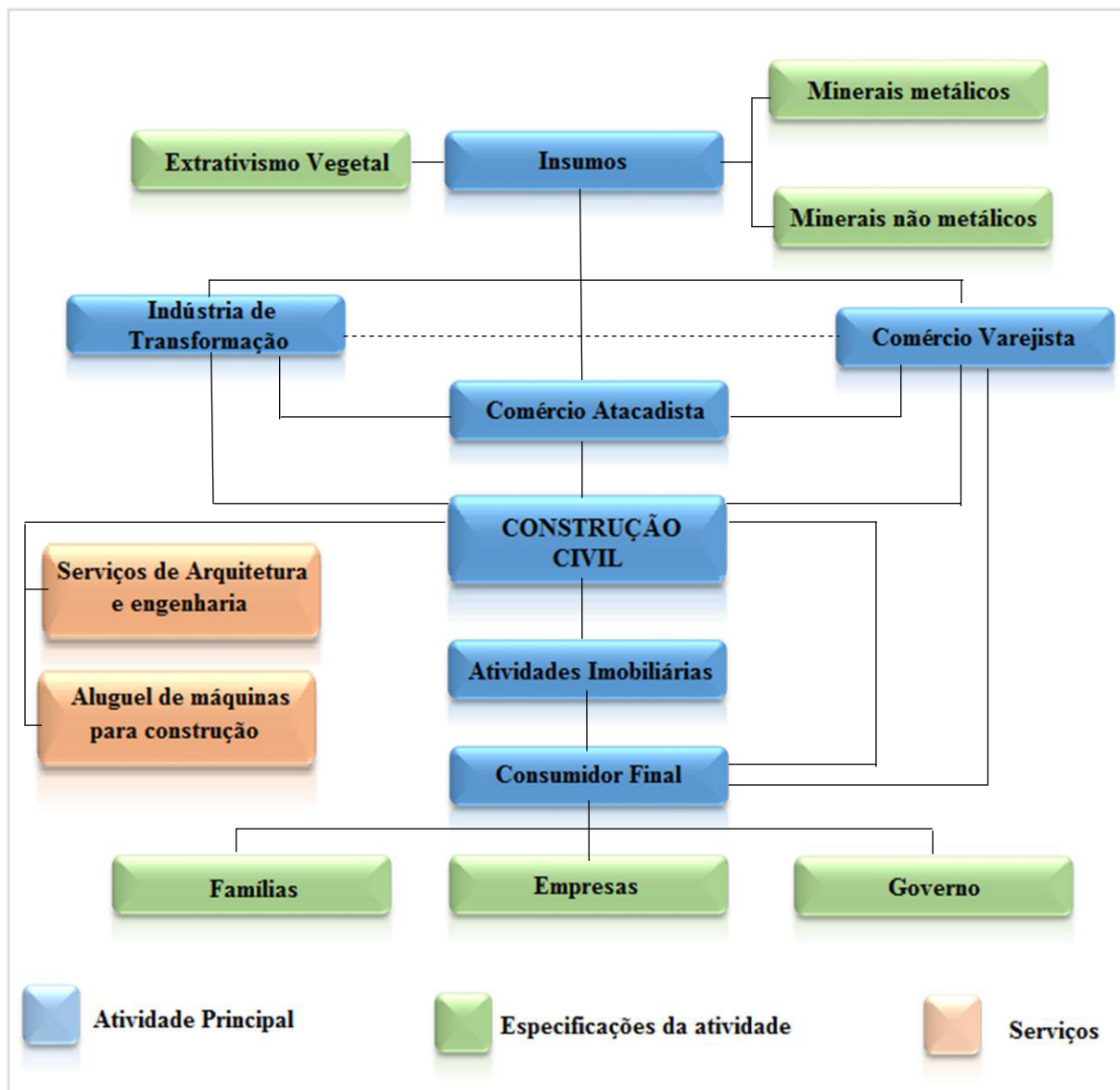
Os agrupamentos de atividades que fazem parte da composição da cadeia em tela são divididos em atividade principal (composta pelas etapas consecutivas às quais os insumos vão agregando valor, desde a extração de matérias primas até a fase da construção civil), serviços ligados à construção e a especificação de algumas atividades.

Conforme observado na FIGURA 2, as atividades principais que compõem as etapas consecutivas às quais os insumos agregam valor, se iniciam na extração de matérias-primas, passam pela fase de transformação, até chegar ao consumidor final. Na etapa de

⁷⁵ Cabe destacar que outras cadeias tendem a ser impactadas com a realização de obras de infraestrutura, tais como a de serviços e a agropecuária. Entretanto, a abordagem deste estudo limita-se à cadeia da construção.

transformação, destaca-se a Construção Civil, que é aquela que possui o maior número de interligações com as outras atividades e também a que apresenta a maior agregação de valor.

FIGURA 2 - Diagrama da Cadeia da Construção



Fonte: Relatório das Cadeias Produtivas, *mimeo*

Dentre as atividades que a compõem, pode-se citar: Extrativismo Mineral; Extrativismo Vegetal; Fabricação de produtos de madeira; Fabricação de produtos químicos; Fabricação de produtos minerais não metálicos; Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; Fabricação de máquinas e equipamentos; Construção civil; Comércio Atacadista; Comércio Varejista; Atividades imobiliárias; Serviços de arquitetura e urbanismo; e Aluguel de máquinas e equipamentos.

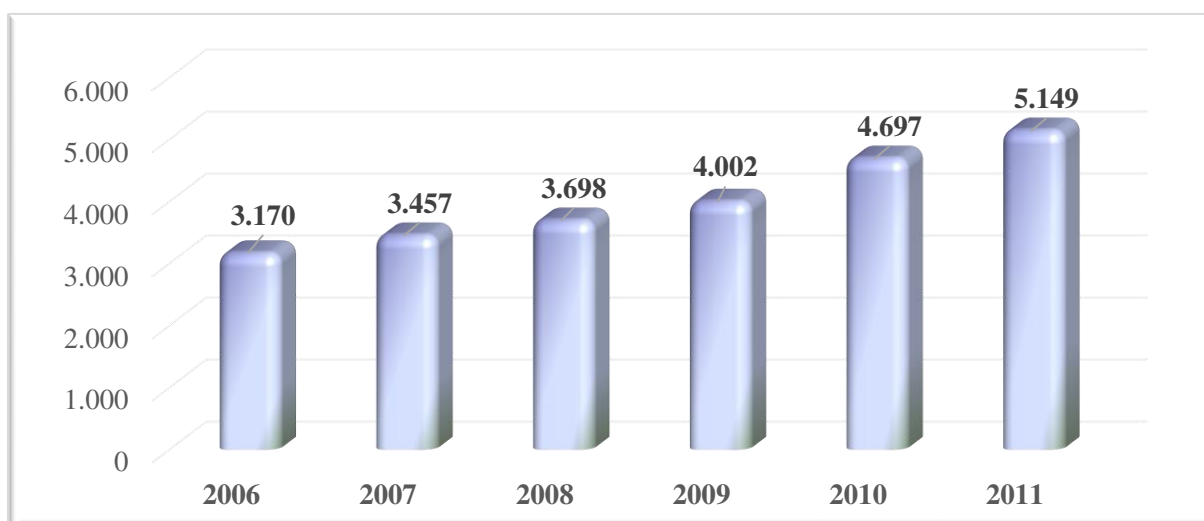
Para a análise a seguir, optou-se pela coleta de dados secundários com o maior nível de desagregação possível (Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 2.0),

com vistas a identificar com um maior nível de detalhamento, as principais atividades impulsionadas na cadeia em tela com o andamento das obras do PAC no Estado⁷⁶.

4.4.2.1 Estrutura empresarial e mercado de trabalho

Durante o período compreendido entre 2006 e 2011⁷⁷, o quantitativo de empresas da Cadeia da Construção do Maranhão apresentou uma trajetória ascendente, com aumento de 62,4% em relação ao ano base. Em termos absolutos, o Estado que em 2006 possuía 3.170 empresas na referida cadeia, fechou o ano de 2011 com 5.149 (GRÁFICO 16).

GRÁFICO 16 - Evolução do número de empresas na Cadeia da Construção do Estado do Maranhão, entre 2006 e 2011



Fonte: RAIS/MTE

Esse aumento do número de empresas resultou numa ampliação do estoque de trabalhadores formais na Cadeia em tela, com taxa de crescimento correspondente a 118,8%, entre 2006 e 2011. Em termos absolutos, no ano base havia 37.157 empregados formais e, no último ano esse quantitativo correspondeu a 81.301 (TABELA 42).

Quando se analisa os dados desagregados por atividades da Cadeia da Construção, observa-se o maior dinamismo da CNAE Construção Civil, a qual apresentou taxa de crescimento de trabalhadores formais durante o período correspondente a 169,4%. Em termos absolutos correspondeu a 18.573 empregados em 2006 e 50.037 em 2011.

⁷⁶ No ANEXO H são apresentadas as classes da CNAE 2.0 que compõem a Cadeia da Construção.

⁷⁷ Os dados são apresentados até o ano de 2011 para coincidir com o último valor disponível do PIB do Estado do Maranhão, cuja divulgação oficial possui dois anos de defasagem.

TABELA 42- Evolução do número de empregados formais na Cadeia da Construção do Estado do Maranhão, entre 2006 e 2011

ATIVIDADES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TAXA DE CRESC. (%)
Extrativismo Mineral	466	444	598	535	625	831	78,3
Extrativismo Vegetal	4.189	6.270	5.076	4.564	4.905	5.270	25,8
Fabricação de produtos de madeira	1.627	1.517	1.227	734	982	738	-54,6
Fabricação de produtos químicos	6	10	16	16	12	11	83,3
Fabricação de produtos minerais não metálicos	4.664	5.165	5.472	6.360	7.331	7.831	67,9
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	27	30	38	17	15	23	-14,8
Fabricação de máquinas e equipamentos	0	4	0	0	0	0	-
Construção Civil	18.573	22.779	25.009	28.349	45.669	50.037	169,4
Comércio Atacadista	668	1.033	1.077	1.353	1.539	1.885	182,2
Comércio Varejista	5.770	5.809	6.896	7.912	9.349	9.984	73,0
Atividades Imobiliárias	220	271	385	456	490	554	151,8
Serviços de Arquitetura e Urbanismo	688	1.466	1.155	1.176	2.063	2.949	328,6
Aluguel de máquinas para construção	259	393	354	595	1.049	1.188	358,7
TOTAL	37.157	45.191	47.303	52.067	74.029	81.301	118,8

Fonte: RAIS/MTE

As atividades relacionadas a Serviços de Arquitetura e Urbanismo e Aluguel de máquinas para construção também apresentaram forte dinamismo durante o período, nas quais a quantidade de trabalhadores formais apresentou taxa de crescimento equivalente a 358,7% e 328,6%, respectivamente.

Como se observa, em termos absolutos, na referida cadeia, a atividade da Construção Civil apresentou um maior dinamismo durante o período, absorvendo o maior quantitativo de trabalhadores. Através da abertura dos dados à classe CNAE 2.0, observa-se que a atividade de construção de edifícios foi a que absorveu o maior quantitativo de empregados formais, com cerca de 33 mil em 2011, ante 8,5 mil em 2006, representando uma taxa de crescimento de 294,3% durante o período. Os Serviços especializados para a construção também apresentaram uma taxa de crescimento expressiva (160,3%), sobretudo nas atividades de instalações elétricas (880,0%) e obras de terraplanagem (245,8%). Já as obras de infraestrutura apresentaram um crescimento no estoque de trabalhadores formais de apenas 5,1%, como pode ser observado na TABELA 43.⁷⁸

TABELA 43 - Evolução do estoque de trabalhadores formais na atividade da Construção Civil, da Cadeia da Construção do Estado do Maranhão, entre 2006 e 2011, segundo as classes CNAE 2.0

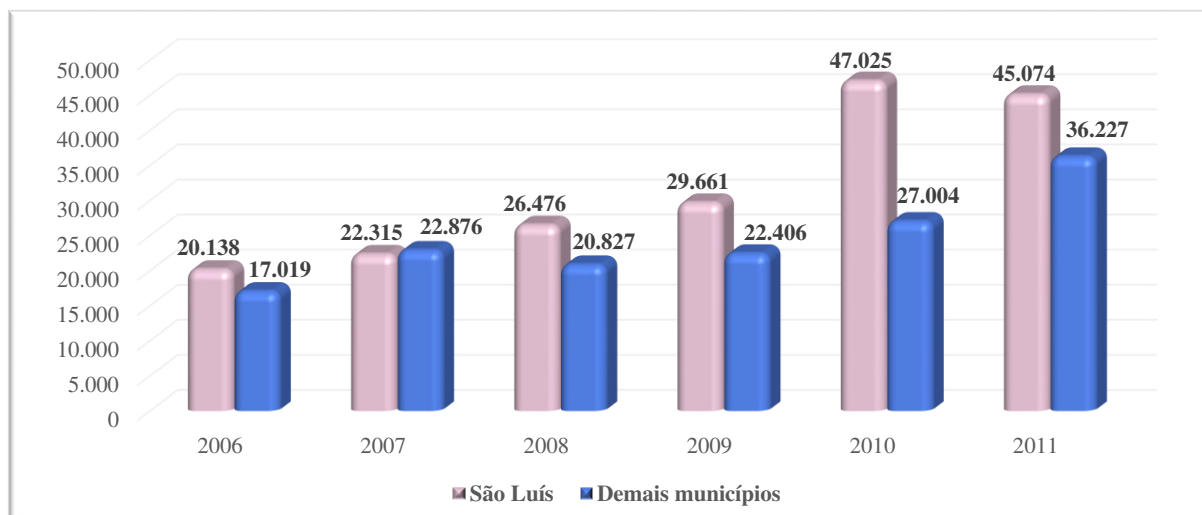
⁷⁸ Para um acompanhamento da evolução do estoque de trabalhadores formais na Cadeia da Construção do Estado do Maranhão, entre 2006 e 2011, segundo todas as classes CNAE 2.0, ver ANEXO I

ATIVIDADES	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TAXA DE CRESC. (%)
1. Construção Civil							
1.1 Construção de edifícios	8.532	9.344	13.521	17.078	27.532	33.638	294,3
Incorporação de empreendimentos imobiliários	206	251	312	1.662	3.680	487	136,4
Construção de edifícios	8.532	9.344	13.521	17.078	27.532	33.151	288,5
1.2 Obras de Infra-Estrutura	6.276	9.499	6.770	6.089	10.208	6.599	5,1
Construção de rodovias e ferrovias	2.109	3.682	3.487	3.023	5.318	4.341	105,8
Obras de urbanização ruas, praças e calçadas	19	115	143	106	80	145	663,2
Constr. de redes de transp. por dutos, exceto para água e	23	0	0	0	0	-	-100,0
Obras de engenh. civil não especificadas anteriormente	4.125	5.702	3.140	2.960	4.810	2.113	-48,8
1.3 Serviços Especializados para Construção	3.765	3.936	4.718	5.182	7.929	9.800	160,3
Demolição e preparação de canteiros de obras	65	111	114	30	18	27	-58,5
Perfurações e sondagens	11	20	31	37	163	129	1.072,7
Obras de terraplenagem	819	219	576	691	1.531	2.832	245,8
Serviços de preparação do terreno não especific. anteriormente	1	2	1	0	0	24	2.300,0
Instalações elétricas	245	630	850	1.811	2.581	2.401	880,0
Instalações hidráulicas, de sistemas de ventilação e refrigeração	133	301	202	197	245	277	108,3
Obras de instalações em construções não especificadas	241	733	1.929	826	1.155	838	247,7
Obras de acabamento	289	574	225	350	592	705	143,9
Obras de fundações	495	148	165	271	639	631	27,5
Serviços especializados para construção não especificados	1.466	1.198	625	969	1.005	1.936	32,1
TOTAL	18.573	22.779	25.009	28.349	45.669	50.037	169,4

Fonte: RAIS/MTE

A exposição desses dados corrobora os resultados alcançados acerca da taxa de execução financeira do PAC, a qual foi influenciada substancialmente pela concessão de financiamentos habitacionais, conforme evidenciado anteriormente. É interessante destacar que esse maior dinamismo na Cadeia da Construção do Estado, sobretudo na construção civil, esteve concentrado na Capital, a qual vivenciou um *boom* imobiliário, principalmente entre os anos de 2010 e 2011. Um comparativo entre o quantitativo de trabalhadores formais de São Luís e dos demais municípios do Estado, entre 2006 e 2011, pode ser observado no GRÁFICO 17.

GRÁFICO 17 - Evolução do quantitativo absoluto de trabalhadores na Cadeia da Construção de São Luís e dos demais municípios do Estado, entre 2006 e 2011



Fonte: RAIS/MTE

A partir da exposição do conjunto de dados acima pode-se inferir que apesar da baixa execução financeira do Programa de Aceleração do Crescimento entre 2007 e 2013 no Estado, o volume de recursos direcionados aos financiamentos habitacionais viabilizou uma recuperação da economia local a partir do ano de 2010, que se traduziu no aumento do quantitativo absoluto de empresas e de trabalhadores nas atividades que compõem a Cadeia Produtiva da Construção.

Destarte, apesar da taxa de execução financeira do PAC no Estado do Maranhão ter se mantido baixa durante todo período, o maior volume de recursos direcionado para o financiamento habitacional e a realização de obras do Programa Minha Casa, Minha Vida, colaboraram positivamente para o crescimento econômico do Estado durante o período. Entretanto, a contribuição dos investimentos ou das inversões financeiras do PAC para o desempenho do Maranhão foi residual, dado o peso do setor de serviços e da agropecuária na composição do PIB estadual.

5 CONCLUSÃO

Partindo-se da perspectiva keynesiana de que o aumento dos investimentos possui um elevado efeito multiplicador na economia e, portanto, se mostra capaz de conduzir as taxas de crescimento econômico a níveis mais elevados, o diagnóstico por trás do lançamento do PAC se mostrava coerente com a realidade econômica nacional, não apenas para contornar os grandes gargalos em infraestrutura existentes no país, mas também para promover o aumento da renda.

As medidas propostas pelo Programa o tornaram um plano bastante ambicioso (KUPFER, 2007), embora o volume de recursos previsto se mostrasse insuficiente para corrigir as deficiências infraestruturais existentes no país (RICARDO, RODRIGUES e HAAG, 2008). No momento do anúncio do Programa várias críticas foram realizadas acerca da forma como o mesmo foi concebido, dentre as quais pode-se citar as dos seguintes autores: Bedê (2008) afirmava que o pacote de medidas previsto não contemplava todas as áreas capazes de afetar o crescimento econômico; Kasznar (2009) defendia a tese de que as propostas do PAC se mostravam adequadas e necessárias, porém insuficientes, já que se omitiam “ao não combaterem a elefantiase do setor público; e, também, Mesquita (2008) e Domingues, Magalhães e Faria (2009) que defendiam a ideia de que o Programa iria aumentar as desigualdades regionais.

Durante os anos que abrangeram o PAC – em suas duas versões –, as críticas foram ampliadas e direcionadas para o seu baixo desempenho, já que após quase oito anos de execução do Programa muitas das obras previstas ainda não se concretizaram de fato – muitas das quais ainda estão no papel.

Todo esse atraso é decorrente de motivos muito variados, tais como problemas nas licitações, revisões no orçamento, falta de projetos e de estudos de viabilidade, atrasos nas concessões, obras embargadas pelo TCU por conter irregularidades e até mesmo pela existência de trabalhadores em obras do Programa em condições análogas à de escravidão.

De acordo com o último Relatório de Acompanhamento do Programa, as ações concluídas pelo PAC 1 totalizaram R\$ 444,0 bilhões do orçamento previsto inicialmente, equivalendo, portanto, a 88,1% de taxa de execução financeira. Deste montante, R\$ 230,0 bilhões foram executados na área de Infraestrutura Social e Urbana (valor superior ao que foi previsto inicialmente – R\$ 170,8 bilhões); R\$ 148,5 bilhões em Infraestrutura Energética

(inicialmente foram previstos R\$ 274,8 bilhões); e R\$ 65,4 bilhões em Infraestrutura Logística (R\$ 58,3 bilhões previstos no lançamento do PAC).

Entretanto, foram detectadas algumas imprecisões conceituais quando da divulgação desses dados, já que o CGPAC classificou como investimentos concluídos: as concessões rodoviárias e ferroviárias no momento da assinatura do contrato, independente da efetiva aplicação dos recursos; e os financiamentos com os recursos do Fundo da Marinha Mercante, que foram computados como realizados no momento da assinatura do contrato. Ademais, os financiamentos habitacionais foram contabilizados como investimentos e não como inversões financeiras (TCU, 2011).

Destarte, desconsiderando-se os valores atribuídos a tais categorias, a execução acumulada do PAC 1 deveria corresponder a apenas R\$ 202,0 bilhões, equivalente a apenas 49,0% do montante de recursos previsto (*idem*).

Com o argumento de que “o que deu certo tem que continuar” o Governo Federal lançou em 2011 a nova versão do PAC, ignorando completamente as deficiências apresentadas pelo Programa e apresentando um legado do PAC 1 que o assinala como uma estratégia bastante exitosa, que foi capaz de “mudar o Brasil”.

O PAC 2 absorveu grande parte dos projetos previstos desde 2007 e que não foram maturados na primeira versão do Programa. Introduziu novas ações, principalmente, na área de Infraestrutura Social e Urbana e previa um volume de recursos correspondente a cerca de R\$ 1,0 trilhão.

O último balanço oficial do Programa, datado de agosto de 2013, evidenciou que 61,0% do volume de recursos previsto se traduziu em obras concluídas (R\$ 583,0 bilhões). A partir desse resultado, o Governo Federal continua a enfatizar o êxito do PAC. Entretanto, de acordo com as ressalvas realizadas pelo TCU acerca das imprecisões conceituais inerentes a estes dados, estes resultados devem ser novamente relativizados.

No Estado do Maranhão, objeto central deste trabalho, a atuação do PAC não destoou da verificada em nível nacional, já que foi caracterizado pela baixa taxa de execução financeira das obras, em decorrência de atrasos de naturezas diversas.

A análise dos dados oficiais do PAC 1 para o Estado permitiu identificar que, entre 2007 e 2010 (incluindo projeções do Governo Federal), 48,1% do orçamento previsto inicialmente foi traduzido em obras concluídas. Deste valor, 40,9% foi referente a realizações em empreendimentos regionais e 7,4% aos de caráter regional.

Dos empreendimentos de caráter exclusivo, o que apresentou maior percentual de concretização foi o de Infraestrutura Social e Urbana, correspondendo a 25,2%, do qual 18,5% foi direcionado para financiamentos habitacionais.

Considerando-se as ressalvas acerca das imprecisões metodológicas levantadas pelo TCU – para este estudo foram excluídas apenas os financiamentos habitacionais – a taxa de execução financeira do Programa no Estado, em sua primeira versão, se reduz para apenas 29,9%.

Em se tratando da atuação do Programa de Aceleração do Crescimento em sua segunda versão no Estado, a análise dos dados até agosto de 2013 evidenciou que 52,1% do orçamento previsto se traduziu em obras concluídas durante o período. Entretanto, excluindo-se os financiamentos habitacionais, esse valor se reduz para 38,7%.

No entanto, apesar da baixa taxa de execução financeira das obras do PAC no Maranhão, estas colaboraram de maneira positiva para o crescimento econômico do Estado durante o período, principalmente entre 2010 e 2011, em decorrência do maior dinamismo da construção civil, setor que foi o maior responsável pela retomada da trajetória ascendente do PIB após a crise financeira internacional de 2008, que impactou fortemente a economia maranhense, em decorrência da sua forte dependência da exportação de *commodities*.

A adoção do modelo de Cadeia Produtiva permitiu identificar um aumento expressivo do número de trabalhadores formais na Construção Civil (que saltou de cerca de 18,6 mil em 2006 para 50,0 mil em 2011, sendo que a maior quantidade esteve concentrada no último triênio).

A desagregação da atividade da Construção Civil à CNAE 2.0 permitiu identificar que a atividade de construção de edifícios foi a que absorveu o maior quantitativo de trabalhadores formais durante o período (de 8,5 mil em 2006 para 33,1 mil em 2011), enquanto que naquela relacionada às obras de infraestrutura o número de trabalhadores saltou de 6,2 mil para 6,5 mil.

Desta forma, foi possível inferir que os impactos mais positivos do PAC para o Estado foram decorrentes da maior concessão de financiamentos e não da intervenção estatal a partir da realização de obras de infraestrutura, tal como previsto em sua concepção.

Ademais, em se tratando da sua contribuição ao crescimento econômico do Estado, constatou-se, a partir da análise do valor adicionado dos setores que compõem o PIB, que o predominante no Maranhão é o de Serviços, seguido do Agropecuário e por fim o Industrial, cujas participações no indicador de crescimento em 2011 corresponderam a 64,93%; 17,55%; e 17,52%, respectivamente.

Assim, pode-se inferir que o PAC contribuiu positivamente para o desempenho econômico do Maranhão durante o período, principalmente a partir da crise financeira de 2009, ainda que essa contribuição tenha assumido um caráter apenas residual.

À guisa de conclusão, este estudo permitiu identificar ainda, que em comparação com o Programa de Metas e o II PND, o PAC deixa a desejar em termos de crescimento econômico e de realização de mudanças estruturais, uma vez que a taxa média do período que envolve o Programa correspondeu a 3,5%, enquanto que a do Programa de Metas correspondeu a 8,2% e a do II PND a 6,7%.

Em relação às mudanças estruturais, enquanto a estratégia de planejamento de JK permitiu a consolidação das indústrias de base no país, em detrimento da sua natureza agroexportadora; e a do governo Geisel permitiu a transição da produção de bens de consumo duráveis para a de bens de capital; o PAC, nos moldes em que está sendo executado, possivelmente será mais uma das “estratégias de planejamento” anunciadas pelo Governo Federal, que tiveram pouca ou nenhuma exequibilidade.

É importante destacar que a ênfase do PAC na realização de investimentos em infraestrutura é certamente o objetivo meritório, entretanto, vários pontos precisam ser revistos para que o mesmo se traduza em uma estratégia efetiva de planejamento econômico, dos quais pode-se listar: o orçamento total que é insuficiente para corrigir os grandes gargalos existentes no país; a distribuição regional dos recursos, que acaba priorizando determinadas localidades em detrimento de outras, o que pode alargar ainda mais as disparidades já existentes e a capacidade de influenciar as expectativas do setor privado para que este seja responsável pela realização de um maior nível de investimentos.

Destarte, caso o Programa não passe por uma profunda revisão, o que se observará, no já anunciado PAC 3, será a consolidação de todas as obras previstas e não concluídas desde 2007, que novamente, se traduzirão em um baixo poder de alavancagem no crescimento do país.

6 REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. D. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, v. 1, 2006. Cap. III. ISBN 85-256-0051-2. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2847>. Acesso em: 10 janeiro 2013.
- BATISTA JÚNIOR, P. N. Desenvolvimentismo "light"? **Folha de São Paulo**, São Paulo, Janeiro 2007.
- BATISTA, J. C. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 7, n. 2, p. 66-80, abr./jun. 1987.
- BEDÊ, M. A. O PAC e o crescimento econômico da economia brasileira. **Revista Integração**, Universidade de São Judas Tadeu, n. 52, p. 33-41, jan./fev./mar. 2008.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL - uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, v. 1, 2000.
- BRASIL (A). **Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007**. Presidência da República. Brasília. 2007.
- BRASIL (A). **Relatório de Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) - Brasil**. Governo Federal. Brasília. 2010.
- BRASIL (B). **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Governo Federal. Brasília. 2007.
- BRASIL (E). **Relatório de Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)**. Governo Federal. Brasília. 2010.
- BRASIL. **Lei nº 5.727 , de 4 de novembro de 1971**. Presidência da República. Brasília. 1971.
- BRASIL. **Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974**. Presidência da República. Brasília. 1974.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo. **Folha de São Paulo**, 19 setembro 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>>. Acesso em: 01 janeiro 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao Novo Desenvolvimentismo na América Latina. In: PRADO, L. C. D. **Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. p. 27-66.

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: UNESP, 2002.

CARNEIRO, R. Desenvolvimentismos. **Valor Econômico**, 2012. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/imprimir/noticia/2601664/opinioao/2601664/desenvolvimentismos>> . Acesso em: 2014 mar. 01.

CARVALHEIRO, N. Fundamentos da intervenção do estado : algumas concepções em Keynes e Kalecki. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 7, n. 34, p. 105-122, Abril-Junho 1987.

CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço social e sociedade**, São Paulo, v. 112, p. 613-636, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000400002> >. Acesso em: 20 jan. 2014.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. 4º. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CENSO. Censo Demográfico 2010. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2010.

CEPAL. Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento na América Latina e do Caribe nos anos 1990. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, v. 2, 2000. p. 889-910.

CGPAC (A). **11º Relatório de Acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1) - Brasil**. Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. [S.l.]. 2010.

CGPAC (B). **1º Relatório de Acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1) - Brasil**. Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília. 2007.

CGPAC (B). **1º Relatório de Acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1) - Maranhão**. Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília. 2007.

CGPAC (B). **1º Relatório de Acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) - Maranhão**. Comitê de Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília. 2010.

CGPAC (C). **11º Relatório de Acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1) - Maranhão**. Comitê de Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília. 2010.

CGPAC (D). **1º Relatório de Acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1) - Maranhão**. Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília. 2007.

CGPAC (E). **9º Relatório de Acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) - Brasil**. Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento. Brasília. 2013.

COSTA JUNIOR, F. J. A. **Novo-Desenvolvimentismo, governo Lula e o Programa de Aceleração do Crescimento: uma análise crítica**. Fortaleza: [s.n.], 2012.

DOMINGUES, E. P.; MAGALHÃES, A. S.; FARIA, W. R. Infraestrutura, crescimento e desigualdade regional: uma projeção dos impactos dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em Minas Gerais. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 121-158, 2009.

FIORI, J. L. A miséria do "novo-desenvolvimentismo". **Valor Econômico**, 2011. Acesso em: 03 mar. 2014.

FLEURY, P. F. Infraestrutura - sonhos e realidade. **8º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, 2011.

FONSECA, P. C. D. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 33-58, jul-set 2000.

FRANCO, G. H. **A inserção externa e o desenvolvimento**. In: O desafio brasileiro: Ensaio sobre Desenvolvimento, Globalização e Moeda. São Paulo: 34, 1999.

FRIEDMANN, J. **Planejamento na América Latina: da ilusão tecnocrática à democracia aberta**. CENDEC. Seminário Estado e Planejamento: os sonhos e a realidade. Brasília: Seplan/Ipea. 1988. p. 161-186.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARCIA, R. C. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo: o PPA-2000-2003. **Textos para Discussão - IPEA**, Brasília, n. 76, maio 2000.

GONÇALVES, R. Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. **Revista Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez. 2012.

GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o "milagre" econômico. In: GIAMBIAGI, F., et al. **Economia brasileira contemporânea: 1945 - 2010**. 2º. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 49-72.

HOLANDA, F. M.. **Algumas evidências sobre a dinâmica recente da economia maranhense**. São Luís: Cadernos IMESC - IMESC/SEPLAN, v. 4, 2009.

HOLANDA, F. M.. **Indicadores de Conjuntura Econômica do Maranhão - 1º semestre de 2011**. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luís. 2011.

HOLANDA, F. M.; PAULA, R. Z. A.. Padrão de acumulação e dinâmica da economia maranhense na década dos 2000. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, Juiz de Fora, v. 6, jan-jun 2011.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 3, 2009.

IBGE. Banco de dados SIDRA. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

IBGE. Censo Demográfico 2010. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2010.

IMESC. **Indicadores de Conjuntura Econômica do Maranhão**. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. São Luís, p. 1 - 46. 2009.

IPEA. **O Brasil em 4 décadas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. 2010.

IPEA. Base de Dados IPEADATA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2014. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 2014.

KASZNAR, I. O PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. **Revista Científica e Tecnológica**, 2009.

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

KON, A. Quatro Décadas de Planejamento Econômico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 49-61, Maio-Junho 1994.

KUPFER, D. Tem PPP no PPI do PAC. **Valor Econômico**, 07 fev 2007. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/kupfer070207.pdf>>. Acesso em: 18 dez 2012.

LAMOUNIER, B. Do Modelo Institucional dos Anos 30 ao Fim da Era Vargas. In: D'ARAÚJO, M. C. **As Instituições Brasileiras da Era Vargas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. Cap. 2, p. 34-53.

LEITÃO, K. O. **A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento**: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. São Paulo: Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2009. 285 p. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-04032010-140034/es.php>>. Acesso em: 10 jan 2013.

MATOS, E. A. **O Programa "Aliança para o Progresso"**: o discurso civilizador na imprensa e a educação profissional no Paraná-Brasil. XI Simposio Internacional Proceso Civilizador: Civilización, Cultura e Instituciones. Buenos Aires, Argentina: [s.n.]. 2008. p. 359-367.

MATOS, P. O. **Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND**. Universidade de São Paulo (USP). Piracicaba, p. 184. 2002.

MATTOS, C. A. Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. **Revista de la CEPAL**, Santiago, Chile, p. 119-137, Abril 1987.

MDIC. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. **Banco de Dados AliceWeb**, 2013. Disponível em: <<http://alicesweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 6 Dezembro 2013.

MEDINA, H. Governo espera baratear energia elétrica. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Janeiro 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2301200713.htm>>.

MERCADANTE, A. O. **As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil**: Análise do Governo Lula (2003 - 2010). Campinas: Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. 509 p.

MESQUITA, B. A.. Desenvolvimento econômico recente do Maranhão: uma análise do crescimento do PIB e perspectivas. **Cadernos IMESC-MA**, São Luís, v. 7, 2008.

MOURA, J. G.; MOURA, E. P. Investimentos em infra-estrutura e desenvolvimento: O caso do PAC no Maranhão. In: APOLINÁRIO, V. **Impactos dos grandes projetos federais sobre os estados do Nordeste**. Natal: EDUFRN, v. 1, 2011. p. 169-194.

NUNES, A. PAC imobiliário, de novo. **Veja**, 2013. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/feira-livre/pac-imobiliario-de-novo-editorial-do-estadiao/#more-813497>>. Acesso em: 10 fevereiro 2014.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. D. Keynes, política fiscal e a economia brasileira. **Valor Econômico**, 5 março 2009. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/keynes.pdf>>. Acesso em: 20 abril 2013.

ORENSTEIN, L.; SOCHACZEWSKI. A Ordem do Progresso. Cem Anos de Política. In: ABREU, M. P. **A Ordem do Progresso. Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 171-195.

PAULANI, L. Um passeio pela atualidade. In: PAULANI, L. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008. p. 152.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 2, 2010. Brasil em Destaque.

PROCHNIK, V.; HAGUENAUER, L. Cadeias produtivas e oportunidade de investimento no nordeste brasileiro. **Congresso Brasileiro de Economistas**, Recife, 14, 2001. 1 - 18.

RAIS/MTE. Base de dados RAIS. **Ministério do Trabalho e Emprego**, 2013.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. **Estudo no âmbito do Convênio IPEA/CEPAL**, Brasília, junho 2009.

RICARDO, E. G.; RODRIGUES, M.; HAAG, Á. L. O Programa de Aceleração do Crescimento e o investimento público nas regiões. **Anais do XIII Seminário sobre Economia Mineira**, Belo Horizonte: UFMG, 2008. Disponível em: <http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A061.pdf>.

Acesso em: 24 out. 2012.

RUA, M. G. **Políticas Públicas: aula 12**. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas. [S.l.]. 2013.

SALLUM JR., B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [online], v. 18, n. 52, p. 35-55, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000200003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 20 mai 2012.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SEBRAE. **Cadeia produtiva do refino de petróleo - Cenários econômicos e estudos setoriais**. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Recife. 2008.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. D.; MICHEL, R. **Novo-Desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Manole, 2005.

SILVEIRA, S. J. C. D.; RATHMANN, R. Uma breve análise do PAC tendo como base a retrospectiva dos planos econômicos dos governos militares no Brasil entre 1964 e 1985. **Revista Estudos do CEPE**, Santa Cruz do Sul, v. 25, p. 1-68, jan./jul. 2007.

SOUZA, N. M. O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações críticas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1671-1720, 2012. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/9139/o-planejamento-economico-no-brasil--consideracoes-criticas/i/pt-br>>.

TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república, exercício de 2010**. TCU. [S.l.]. 2011.

VIANNA, S. B.; VILLELA, A. O pós-Guerra. In: GIAMBIAGI, F., et al. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 - 2010**. 2º. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 1-24.

VILLELA, A. Dos "anos dourados" de JK à crise não resolvida. In: GIAMBIAGI, F., et al. **Economia brasileira contemporânea: 1945 - 2010**. 2º. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 24 - 48.

ANEXO A – RESULTADO FÍSICO-FINANCEIRO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA DO PAC 1, ENTRE 2007 E 2010*

TIPO DE INVESTIMENTO	EXECUÇÃO FÍSICA	EXECUÇÃO FÍSICA/META¹ (%)	EXECUÇÃO FINANCEIRA (R\$ milhões)
Energia Elétrica	-	-	33.394
Geração	10.851 MW	88,0	26.161
Transmissão	9.139 km	66,0	6.970
Estudos de viabilidade econômica	14.789 MW	57,0	216
Estudos de inventários de bacias hidrográficas	24.737 MW	75,0	46
Petróleo - Exploração e Produção	-	-	50.585
Produção - autossuficiência	2,26 milhões²	87,0	37.720
Aumento de reservas de petróleo	100,0%	n.a.	12.000
Estaleiro	1 unidade	n.d.	800
Pesquisa Exploratória - Estudos	100,0%	100,0	1,89
Pesquisa Exploratória - Pesquisas Geoquímicas	3.000 amostras	56,0	7
Pesquisa Exploratória - Aerogeofísica	11.450 km lineares	0,0	56
Refino, Transporte e Petroquímica	-	-	20.766
Refinaria - ampliação	6 mil barris/dia	0,5	301
Modernização	6 unidades	67,0	2.566
Conversão	3 unidades	67,0	9.099
Qualidade	3 unidades	67,0	6.656
Petroquímicas	1.000 ton./ano	100,0	2.087
HBIO	256 mil m³/ano	60,0	55
Gás Natural	-	-	33.658
Plangas - exploração e produção	35 milhões de m³/dia	88,0	6.536
Plangas - refinaria	13 milhões de m³/dia	100,0	1.488
Plangas - unidade de tratamento de gás	220 m³/hora	100,0	1.734
Plangas - escoamento de líquidos	2.400 ton./dia	100,0	1.726
GNL	21 milhões m³/dia	105,0	3.118
Gasodutos	3.780 km	84,0	16.332
Gasodutos - melhoria de sistema	2 unidades	100,0	2.413
Gasodutos - aumento da capacidade	5 milhões m³/dia	100,0	307
Combustíveis Renováveis	-	-	10.057
Biodiesel	2 bi litros/ano	65,0	1.382
Etanol	5 bi litros/ano	20,0	8.674
Alcooduto/Poliduto	0 km	0,0	0

*Inclui valores projetados para dezembro de 2010. ²barris de óleo/dia. n.a.-não aplicável; n.d.- não disponível. Fonte: CGPAC (A) (2010); COSTA JÚNIOR (2012)

ANEXO B – RESULTADO FÍSICO-FINANCEIRO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA DO PAC 1, ENTRE 2007 E 2010

TIPO DE INVESTIMENTO	EXECUÇÃO FÍSICA	EXECUÇÃO FÍSICA/META¹ (%)	EXECUÇÃO FINANCEIRA (R\$ milhões)
Luz para Todos	2.650 mil ligações	-	6.572
Transporte Urbano	-	-	-
Trem urbano	0 km	0,0	0
Corredor exclusivo de ônibus	32,8 km	100,0	95
Metrô - trens	25 unidades	n.d.	61
Metrô	4,9 km	5,0	2.583
Projeto (metrô)	0 unidade	0,0	0
Recursos Hídricos	-	-	-
Revitalização de bacias	-	-	-
Hidrovia do São Francisco	0 km	0,0	0
Saneamento, proc. eros. e resíduos sólidos	31 unidades	14,0	91
Integração de bacias	18,0 km	8,0	14
Barragem	585,5 milhões de m³	53,0	539
Drenagem	2,0 unidade	17,0	31
Irrigação	-	-	602
Estudos	1,0	100,0	13
Perímetros de irrigação	21.681 ha	20,0	589
Água bruta	-	-	182
km	239,3 km	63,0	182
Projeto	0,0 unidade	0,0	0
Água tratada	130,0 km	-	85
Adutora	-	20,0	85
Água para todos	8.075 unidades	89,0	28
Proágua	-	-	13
Adutora	78,0 km	8,0	13
Barragem/açude	0,0 milhão m³	0,0	0
Recuperação de sistema e ETA	0,0 unidade	0,0	0
Saneamento	6.623 milhares de famílias	46,0	1.528
OGU - Mcdades	5.081 milhares de famílias	n.a.	118
OGU - Funasa	56 milhares de famílias	n.a.	-
Financiamento do setor público	939 milhares de famílias	n.a.	-
Setor privado	547 milhares de famílias	n.a.	-
Habitação	2.243 milhares de famílias	-	217.248
OGU	15 milhares de famílias	n.d.	235
Financiamento do setor público	9 milhares de famílias	n.d.	119
Habitação pessoa física	971 milhares de famílias	n.d.	50.888
Habitação SBPE	1.249 milhares de famílias	n.d.	166.007

*Inclui valores projetados para dezembro de 2010. Fonte: CGPAC (A) (2010); COSTA JÚNIOR (2012)

ANEXO C – RESULTADO FÍSICO-FINANCEIRO DAS AÇÕES CONCLUÍDAS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA DO PAC 1, ENTRE 2007 E 2010*

TIPO DE INVESTIMENTO	EXECUÇÃO FÍSICA	EXECUÇÃO FÍSICA/META ¹ (%)	EXECUÇÃO FINANCEIRA
Rodovias	-	-	42.959
Investimento público	56.747 km	93,0	23.959
Recuperação	53.652 km	98,0	13.513
Adequação/Duplicação	1.306 km	60,0	4.016
Construção	1.789 km	49,0	6.431
Investimento privado (concessão)	1.789 km	47,0	19.000
Ferrovias	909 km	42,0	3.403
Investimento público	896 km	66,0	3.403
Investimento privado	13 km	2,0	0
Portos	-	-	789
Estudos e Projetos	1 unidade	50,0	11
Dragagem e derrocamento	34.330 mil	41,0	525
Acessos terrestres	5,99 km	41,0	146
Constr., Ampliação e Recup. de berços	453,80 m	40,0	88
Infraestrutura portuária	2 unidades	100,0	20
Aeroportos	-	-	281
Pista	2.340 m	44,0	41
Terminal de cargas	0 m²	0,0	0
Terminal de passageiros	142.047 m²	98,0	167
Estudos e Projetos	3 unidades	38,0	9
Acesso viário	7 km	100,0	29
Estacionamento	41.208 m²	100,0	9
Torre de controle	3.200 m²	64,0	26
Hidrovia			1.010
Portos	10 unidades	26,0	44
Eclusa	1 unidade	100,0	966
Fundo da Marinha Mercante	-	-	16.978

*Incluindo projeção até dezembro de 2010.¹ O cálculo foi realizado considerando as metas físicas divulgadas no Balanço de 3 anos do PAC, já que em 2009 houveram algumas redefinições. Fonte: CGPAC (A) (2010); COSTA JÚNIOR (2012)

ANEXO D – EMPREENDIMENTOS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA PREVISTOS PELO PAC PARA O MARANHÃO

EMPREENDIMENTOS EXCLUSIVOS				
TIPO	SUBTIPO	EMPREENDIMENTO	2007 - 2010	PÓS-2010
Porto	Construção, ampliação e recuperação de berços, cais	Itaqui - construção do berço 108	20,0	60,0
		Itaqui - recuperação do berço 101	18,4	18,3
		Itaqui - recuperação do berço 102	36,7	-
		Itaqui - construção do berço 100, alargamento do cais sul e ampliação do porto	114,9	11,1
	Dragagem e derrocamento	Itaqui - dragagem dos berços 100 a 103 e da retroárea dos berços 100 e 101	55,0	-
	Infraestrutura portuária (outras ações)	Aquisição e montagem de equipamentos no TEGRAM - Itaqui/MA		
Rodovias	Balanças	Balanças - Lote 09	3,1	0,1
		Controle de peso		
	Duplicação	BR-135/MA - duplicação do acesso ao Porto do Itaqui	63,3	-
	Controle de velocidade	Controle de velocidade	1,0	0,5
	Estudos e projetos contínuos	Estudos e projetos	3,5	-
			34,1	-
	Manutenção	Manutenção	82,1	-
			682,2	-
	Sinalização	Sinalização	2,0	-
			20,4	-
SUBTOTAL			1.136,7	90,0
EMPREENDIMENTOS REGIONAIS				
TIPO	SUBTIPO	EMPREENDIMENTO	2007-2010	PÓS 2010
Ferrovia	Estudos e projetos	Conexão Ferrovia Transnordestina com a Ferrovia Norte Sul (Elizeu Martins/PI - Estreito/MA) / MA - PI	3,0	0,6
		Prolongamento Norte da Ferrovia Norte Sul - Açailândia Barcarena / MA - PA - TO	3,1	0,6
	Construção de ferrovias	Trecho Norte da Ferrovia Norte Sul - Aguiarnópolis - Araguaína / MA - TO	448,0	-
		Conexão da Ferrovia Transnordestina com a Ferrovia Norte-Sul (Estudo)	-	-
Rodovias	Balanças	Balanças Lote 19 / BA-MA - PI	-	23
		Balanças Lote 20 /CE- MA - PI		
SUBTOTAL			454,1	24,2
TOTAL			1.590,8	114,2

Fonte: Relatórios de Acompanhamento do PAC 1 no Estado do Maranhão

ANEXO E – INVESTIMENTOS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA PREVISTOS PELO PAC 1 PARA O MARANHÃO

EMPREENDIMENTOS EXCLUSIVOS				
TIPO	SUBTIPO	EMPREENDIMENTO	2007 - 2010	PÓS-2010
Combustíveis renováveis	Biodiesel	Brasil Ecodiesel	54,6	-
		Biomã		
Geração de energia elétrica	Usina Termelétrica a Carvão	Termomaranhão (Porto do Itaqui)	1.017,6	79,2
	Usina Termelétrica a Oléo	Nova Olinda	241,3	-
	Usina Termelétrica a Oléo	Tocantinópolis	247,4	-
Petróleo e gás natural	Refinarias	Refinaria Premium I	850,5	37.367,0
Transmissão de energia elétrica	Linha de Transmissão	Açailândia - Presidente Dutra	-	266,6
		Presidente Dutra - Miranda II	-	101,5
		São Luís II - São Luís III	60,5	-
		LT São Luís II - São Luís II - C2	-	41,7
	Subestação	SE Miranda II 500/230kV	77,3	-
TOTAL			2.549,2	37.856,0
EMPREENDIMENTOS REGIONAIS				
TIPO	SUBTIPO	EMPREENDIMENTO	2007-2010	PÓS 2010
Geologia e mineração - CPRM	Levantamentos - estudo	Levantamento da geodiversidade	7,8	5,0
		Levantamentos Geológicos	27,4	33,0
		Levantamentos Geológicos - Avaliação de recursos minerais	14,4	22,0
		Levantamentos Geológicos - Geologia Marinha	12,2	27,0
		Levantamentos Geoquímicos	4,2	5,0
		Levantamentos Hidrogeológicos	23,2	33,0
Geração de energia elétrica	Inventário	Bacia do rio Itacaiúnas		
	EVTE - EIA Rima - Aproveitamentos Hidrelétricos	Marabá	39,7	3,5
	Usina Hidrelétrica	Cachoeira (MA/PI)	-	213,9
		Castelhano (MA/PI)	-	221,8
		Estreito (MA/TO)	3.659,8	207,0
		Estreito Parnaíba (MA/PI)	-	197,8
		Ribeiro Gonçalves (MA/PI)	-	397,9
		Serra Quebrada (MA/TO)	-	3.054,4
		Uruçuí (MA/PI)	-	377,2
Petróleo e gás natural	Pesquisa exploratória	Bacia Sedimentar do Parnaíba	49,4	50,0
		Bacia Sedimentar do São Luís - Bragança - Vizeu	1,4	50,0
Transmissão de energia elétrica	Linha de transmissão	Balsas - Ribeiro Gonçalves (MA/PI)	22,0	80,0
		Interligação N-NE (Colinas - S.J. do Piauí)	532,7	-
TOTAL			4.394,2	4.978,5

Fonte: CGPAC (2013)

ANEXO F - INVESTIMENTOS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA PREVISTOS PELO PAC 2 PARA O MARANHÃO

EMPREENDIMENTOS EXCLUSIVOS				
TIPO	SUBTIPO	EMPREENDIMENTO	2011-2014 (R\$ milhões)	PÓS2014 (R\$ milhões)
Porto	Construção, ampliação e recuperação de berços, cais	Itaqui - construção do berço 108	70,00	-
		Itaqui - construção do berço 100, alargamento do cais sul e ampliação do porto	22,10	-
	Infraestrutura portuária (outras ações)	Porto do Itaqui/MA - Tegram	280,00	-
Rodovias	Duplicação	BR-135/MA - duplicação Anjo da Guarda ao Porto do Itaqui	n.d.	n.d.
		BR-135/MA - duplicação Bacabeira - Miranda do Norte	n.d.	n.d.
		BR-135/MA - duplicação Estiva - Bacabeira	58,00	48,50
	Estudos e projetos contínuos	Estudos e projetos	n.d.	n.d.
	Estudos e projetos contínuos	Estudos e projetos	38,32	-
	Estudos e projetos contínuos	Estudos e projetos	79,44	-
	Manutenção	Manutenção	n.d.	n.d.
	Manutenção	Manutenção	716,32	-
	Manutenção e operação de rodovias	Manutenção, sinalização, e controle de velocidade	870,14	-
Aeroporto	Teminal de passageiros	Aeroporto São Luís - ampliação do terminal de passageiros	25,00	-
		Aeroporto São Luís - reforma do terminal de passageiros	n.d.	n.d.
Estradas Vicinais	Caminhões-caçamba	Equipamentos para recuperação de estradas vicinais - caminhões caçamba - MA	50,00	-
	Motoniveladoras	Equipamentos para recuperação de estradas vicinais - motoniveladoras - MA	24,96	-
		Equipamentos para recuperação de estradas vicinais - motoniveladoras - MA	n.d.	n.d.
	Retroescavadeiras	Equipamentos para recuperação de estradas vicinais - retroescavadeiras - MA	25,88	-
		Equipamentos para recuperação de estradas vicinais - retroescavadeiras - MA	9,72	-
	Subtotal			2.269,9
Subtotal incluindo valores não divulgados			2.819,9	159,6
EMPREENDIMENTOS EXCLUSIVOS				
TIPO	SUBTIPO	EMPREENDIMENTO	2011-2014 (R\$ milhões)	PÓS2014 (R\$ milhões)
Hidrovias	Estudos e projetos - hidrovias	Estudos hidroviários do corredor do rio Parnaíba	6,50	-
Portos	Inteligência Logística	Cadeia Logística Portuária Inteligente	115,00	-
		Implantação das áreas de apoio logístico portuário -AALPS - estudos, projetos e documentação de apoio	n.d.	n.d.
		Porto sem papel - fase 2 - concentração de dados e portal de informações portuárias	92,00	-
		Programa Federal de apoio a regularização e gestão ambiental portuária	n.d.	n.d.
		Sistema de gerenciamento de tráfego marítimo -VTMS - fase 2 - estudos e apoio à implantação do VTMS nos demais portos	5,00	-
Subtotal			218,50	0,00
Subtotal incluindo valores não divulgados			226,95	0,00
TOTAL			2.488,38	159,60
TOTAL INCLUINDO VALORES NÃO DIVULGADOS			2.819,91	2.819,61

n.d. - não divulgado. Fonte: CGPAC (2013)

ANEXO G - INVESTIMENTOS NO EIXO DE INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA PREVISTOS PELO PAC 2 PARA O MARANHÃO

EMPREENDIMENTOS EXCLUSIVOS				
TIPO	SUBTIPO	EMPREENDIMENTO	2011-2014 (R\$ milhões)	PÓS 2014 (R\$ milhões)
Geração de energia elétrica	Usina Termelétrica a Carvão	Termomaranhão (Porto do Itaqui)	128,53	-
		Maranhão III	244,41	-
	Usina Termelétrica a Gás Natural	Maranhão IV	434,87	-
		Maranhão V	434,87	-
		Nova Venécia 2	108,72	-
Petróleo e gás natural	Refinarias	Refinaria Premium I	2.869,26	37.997,36
Transmissão de energia elétrica	Linha de transmissão	São Luís II - São Luís III	n.d.	n.d.
		LT 230 kv Miranda - Encruzo Novo	73,64	-
		LT Açailândia - Miranda II	329,00	-
EMPREENDIMENTOS REGIONAIS				
TIPO	SUBTIPO	EMPREENDIMENTO	2011-2014 (R\$ milhões)	PÓS 2014 (R\$ milhões)
Geologia e mineração - CPRM	Levantamentos - estudo	Levantamento da geodiversidade	11,46	-
		Levantamentos Geológicos	69,19	-
		Levantamentos Geológicos - Avaliação de recursos minerais	44,44	-
		Levantamentos Geológicos - Geologia Marinha	134,22	-
		Levantamentos Geoquímicos	8,71	-
		Levantamentos Hidrogeológicos	56,52	-
	EVTE - EIA Rima - Aproveitamentos Hidrelétricos	Marabá	n.d.	n.d.
	Usina Hidrelétrica	Cachoeira (MA/PI)	n.d.	n.d.
		Castelhano (MA/PI)	n.d.	n.d.
		Estreito (MA/TO)	1617,00	-
		Estreito Parnaíba (MA/PI)	n.d.	n.d.
		Ribeiro Gonçalves (MA/PI)	n.d.	n.d.
		Serra Quebrada (MA/TO)	n.d.	n.d.
		Uruçuí (MA/PI)	-	-
Petróleo e gás natural	Pesquisa exploratória	Bacia Sedimentar do Parnaíba	76,99	-
		Bacia Sedimentar do São Luís - Bragança - Vizeu	0,12	-
Transmissão de energia elétrica	Linha de transmissão	Balsas - Ribeiro Gonçalves (MA/PI)	70,00	-
		LT 500 kv Presidente Dutra - Teresina II, C3 e LT 500 kv Teresina II-Sobral III, C3	n.d.	n.d.

n.d. - não divulgado. Fonte: CGPAC (2013)

ANEXO H – CLASSES CNAE DA CADEIA DA CONSTRUÇÃO

CNAE		CADEIA DA CONSTRUÇÃO
1		EXTRATIVISMO MINERAL
	1.1	Extração de minerais metálicos
0710	1.1.1	Extração de minério de ferro
0721	1.1.2	Representantes comerciais e agentes do comércio de madeira, material de construção e ferragens
	1.2	Extração de minerais não-metálicos
0810	1.2.1	Extração de pedra, areia e argila
0899	1.2.2	Extração de minerais não metálicos não especificados anteriormente
	1.3	Atividades de apoio à extração de minerais
0990	1.3.1	Atividades de apoio à extração de minerais, exceto petróleo e gás natural
2		EXTRATIVISMO VEGETAL
0210	2.1	Produção florestal florestas plantadas
0220	2.2	Produção florestal florestas nativas
3		FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA
1610	3.1	Desdobramento de madeira
1621	3.2	Fabricação de madeira laminada e de chapas de madeira compensada, prensada e aglomerada
1622	3.3	Fabricação de estruturas de madeira e de artigos de carpintaria para construção
1629	3.4	Fabricação de artefatos de madeira, palha, cortiça, vime e material trançado não especificados anteriormente, exceto móveis
4		FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS
2071	4.1	Fabricação de tintas, vernizes, esmaltes e lacas
2072	4.2	Fabricação de tintas de impressão
2073	4.3	Fabricação de impermeabilizantes, solventes e produtos afins
5		FABRICAÇÃO DE PRODUTOS MINERAIS NÃO-METÁLICOS
2311	5.1	Fabricação de vidro plano e de segurança
2312	5.2	Fabricação de embalagens de vidro
2319	5.3	Fabricação de artigos de vidro
2320	5.4	Fabricação de cimento
2330	5.5	Fabricação de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes
2341	5.6	Fabricação de produtos cerâmicos refratários
2342	5.7	Fabricação de produtos cerâmicos não refratários para uso estrutural na construção
2349	5.8	Fabricação de produtos cerâmicos não refratários não especificados anteriormente
2391	5.9	Aparelhamento e outros trabalhos em pedras
2392	5.10	Fabricação de cal e gesso
2399	5.11	Fabricação de produtos de minerais não metálicos não especificados anteriormente
6		FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS
2733	6.1	Fabricação de fios, cabos e condutores elétricos isolados
2740	6.2	Fabricação de lâmpadas e outros equipamentos de iluminação
7		FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS
2840	7.1	Fabricação de máquinas ferramenta
8		CONSTRUÇÃO CIVIL
8.1		Construção de edifícios
4110	8.1.1	Incorporação de empreendimentos imobiliários
4120	8.1.2	Construção de edifícios
8.2		Obras de Infra-Estrutura
4211	8.2.1	Construção de rodovias e ferrovias
4213	8.2.2	Obras de urbanização ruas, praças e calçadas
4223	8.2.3	Construção de redes de transportes por dutos, exceto para água e esgoto
4299	8.2.4	Obras de engenharia civil não especificadas anteriormente

8.3		Serviços Especializados para Construção
4311	8.3.1	Demolição e preparação de canteiros de obras
4312	8.3.2	Perfurações e sondagens
4313	8.3.3	Obras de terraplenagem
4319	8.3.4	Serviços de preparação do terreno não especificados anteriormente
4321	8.3.5	Instalações elétricas
4322	8.3.6	Instalações hidráulicas, de sistemas de ventilação e refrigeração
4329	8.3.7	Obras de instalações em construções não especificadas anteriormente
4330	8.3.8	Obras de acabamento
4391	8.3.9	Obras de fundações
4399	8.3.10	Serviços especializados para construção não especificados anteriormente
9		COMÉRCIO ATACADISTA
4613	9.1	Representantes comerciais e agentes do comércio de madeira, material de construção e ferragens
4662	9.2	Comércio atacadista de máquinas, equipamentos para terraplenagem, mineração e construção; partes e peças
4671	9.3	Comércio atacadista de madeira e produtos derivados
4672	9.4	Comércio atacadista de ferragens e ferramentas
4673	9.5	Comércio atacadista de material elétrico
4674	9.6	Comércio atacadista de cimento
4679	9.7	Comércio atacadista especializado de materiais de construção não especificados anteriormente e de materiais de construção em geral
10		COMÉRCIO VAREJISTA
4741	10.1	Comércio varejista de tintas e materiais para pintura
4742	10.2	Comércio varejista de material elétrico
4743	10.3	Comércio varejista de vidros
4744	10.4	Comércio varejista de ferragens, madeira e materiais de construção
11		ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS
6810	11.1	Atividades imobiliárias de imóveis próprios
6821	11.2	Intermediação na compra, venda e aluguel de imóveis
12		SERVIÇOS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA
7111	12.1	Serviços de arquitetura
7112	12.2	Serviços de engenharia
13		ALUGUEL DE MÁQUINAS PARA CONSTRUÇÃO
7732	13.1	Aluguel de máquinas e equipamentos para construção sem operador
7739	13.2	Aluguel de máquinas e equipamentos não especificados anteriormente

Fonte: IBGE

ANEXO I – EMPREGADOS FORMAIS NA CADEIA DE CONSTRUÇÃO NO MARANHÃO, DE ACORDO COM A CNAE 2.0

CNAE	CADEIA DA CONSTRUÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	EXTRATIVISMO MINERAL	466	444	598	535	625	831
	1.1 Extração de minerais metálicos	13	2	0	0	7	41
0710	1.1.1 Extração de minério de ferro	0	8	5	1	9	9
0721	1.1.2 Representantes comerciais e agentes do comércio de madeira, material de construção e ferragens	13	2	0	0	7	32
	1.2 Extração de minerais não-metálicos	453	426	586	464	586	768
0810	1.2.1 Extração de pedra, areia e argila	330	306	486	363	476	677
0899	1.2.2 Extração de minerais não metálicos não especificados anteriormente	123	120	100	101	110	91
	1.3 Atividades de apoio à extração de minerais	0	16	12	71	32	22
0990	1.3.1 Atividades de apoio à extração de minerais, exceto petróleo e gás natural	0	16	12	71	32	22
2	EXTRATIVISMO VEGETAL	4.189	6.270	5.076	4.564	4.905	5.270
0210	2.1 Produção florestal florestas plantadas	2.633	4.830	4.466	4.182	4.046	3.582
0220	2.2 Produção florestal florestas nativas	1.556	1.440	610	382	859	1.688
3	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA	1.627	1.517	1.227	734	982	738
1610	3.1 Desdobramento de madeira	765	641	621	408	656	500
1621	3.2 Fabricação de madeira laminada e de chapas de madeira compensada, prensada e aglomerada	618	606	299	103	98	30
1622	3.3 Fabricação de estruturas de madeira e de artigos de carpintaria para construção	169	178	226	150	179	169
1629	3.4 Fabricação de artefatos de madeira, palha, cortiça, vime e material trançado não especificados anteriormente, exceto móveis	75	92	81	73	49	39
4	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS	6	10	16	16	12	11
2071	4.1 Fabricação de tintas, vernizes, esmaltes e lacas	6	10	16	16	12	11
2072	4.2 Fabricação de tintas de impressão	0	0	0	0	0	0
2073	4.3 Fabricação de impermeabilizantes, solventes e produtos afins	0	0	0	0	0	0
5	FABRICAÇÃO DE PRODUTOS MINERAIS NÃO-METÁLICOS	4.664	5.165	5.472	6.360	7.331	7.831
2311	5.1 Fabricação de vidro plano e de segurança	0	0	0	6	4	3
2312	5.2 Fabricação de embalagens de vidro	5	14	0	0	0	0
2319	5.3 Fabricação de artigos de vidro	4	4	4	10	9	17
2320	5.4 Fabricação de cimento	310	341	358	365	409	486
2330	5.5 Fabricação de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes	617	688	938	1.103	1.170	1.479
2341	5.6 Fabricação de produtos cerâmicos refratários	436	535	455	482	548	726
2342	5.7 Fabricação de produtos cerâmicos não refratários para uso estrutural na construção	2.432	2.605	2.805	3.241	3.807	3.647
2349	5.8 Fabricação de produtos cerâmicos não refratários não especificados anteriormente	564	604	621	824	1.013	1.006
2391	5.9 Aparelhamento e outros trabalhos em pedras	163	186	177	207	245	265
2392	5.10 Fabricação de cal e gesso	64	98	86	96	111	172
2399	5.11 Fabricação de produtos de minerais não metálicos não especificados anteriormente	69	90	28	26	15	30

CNAE		CADEIA DA CONSTRUÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
6		FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS	27	30	38	17	15	23
2733	6.1	Fabricação de fios, cabos e condutores elétricos isolados	0	0	0	0	0	10
2740	6.2	Fabricação de lâmpadas e outros equipamentos de iluminação	27	30	38	17	15	13
7		FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	0	4	0	0	0	0
2840	7.1	Fabricação de máquinasferramenta	0	4	0	0	0	0
8		CONSTRUÇÃO CIVIL	18.573	22.779	25.009	28.349	45.669	50.037
8.1		Construção de edifícios	8.532	9.344	13.521	17.078	27.532	33.638
4110	8.1.1	Incorporação de empreendimentos imobiliários	206	251	312	1.662	3.680	487
4120	8.1.2	Construção de edifícios	8.532	9.344	13.521	17.078	27.532	33.151
8.2		Obras de Infra-Estrutura	6.276	9.499	6.770	6.089	10.208	6.599
4211	8.2.1	Construção de rodovias e ferrovias	2.109	3.682	3.487	3.023	5.318	4.341
4213	8.2.2	Obras de urbanização ruas, praças e calçadas	19	115	143	106	80	145
4223	8.2.3	Construção de redes de transportes por dutos, exceto para água e esgoto	23	0	0	0	0	0
4299	8.2.4	Obras de engenharia civil não especificadas anteriormente	4.125	5.702	3.140	2.960	4.810	2.113
8.3		Serviços Especializados para Construção	3.765	3.936	4.718	5.182	7.929	9.800
4311	8.3.1	Demolição e preparação de canteiros de obras	65	111	114	30	18	27
4312	8.3.2	Perfurações e sondagens	11	20	31	37	163	129
4313	8.3.3	Obras de terraplenagem	819	219	576	691	1.531	2.832
4319	8.3.4	Serviços de preparação do terreno não especificados anteriormente	1	2	1	0	0	24
4321	8.3.5	Instalações elétricas	245	630	850	1.811	2.581	2.401
4322	8.3.6	Instalações hidráulicas, de sistemas de ventilação e refrigeração	133	301	202	197	245	277
4329	8.3.7	Obras de instalações em construções não especificadas anteriormente	241	733	1.929	826	1.155	838
4330	8.3.8	Obras de acabamento	289	574	225	350	592	705
4391	8.3.9	Obras de fundações	495	148	165	271	639	631
4399	8.3.10	Serviços especializados para construção não especificados anteriormente	1.466	1.198	625	969	1.005	1.936
9		COMÉRCIO ATACADISTA	668	1.033	1.077	1.353	1.539	1.885
4613	9.1	Representantes comerciais e agentes do comércio de madeira, material de construção e ferragens	13	24	61	46	25	32
4662	9.2	Comércio atacadista de máquinas, equipamentos para terraplenagem, mineração e construção; partes e peças	23	47	48	20	25	44
4671	9.3	Comércio atacadista de madeira e produtos derivados	89	169	98	77	67	86
4672	9.4	Comércio atacadista de ferragens e ferramentas	220	239	227	370	508	572
4673	9.5	Comércio atacadista de material elétrico	119	235	241	334	419	490
4674	9.6	Comércio atacadista de cimento	85	67	71	89	65	67
4679	9.7	Comércio atacadista especializado de materiais de construção não especificados anteriormente e de materiais de construção em geral	119	252	331	417	430	594

CNAE		CADEIA DA CONSTRUÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011
10		COMÉRCIO VAREJISTA	5.770	5.809	6.896	7.912	9.349	9.984
4741	10.1	Comércio varejista de tintas e materiais para pintura	175	142	158	185	231	269
4742	10.2	Comércio varejista de material elétrico	292	212	313	302	287	404
4743	10.3	Comércio varejista de vidros	266	286	309	363	431	525
4744	10.4	Comércio varejista de ferragens, madeira e materiais de construção	5.037	5.169	6.116	7.062	8.400	8.786
11		ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS	220	271	385	456	490	554
6810	11.1	Atividades imobiliárias de imóveis próprios	103	114	136	144	218	265
6821	11.2	Intermediação na compra, venda e aluguel de imóveis	117	157	249	312	272	289
12		SERVIÇOS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA	688	1.466	1.155	1.176	2.063	2.949
7111	12.1	Serviços de arquitetura	32	27	42	56	46	60
7112	12.2	Serviços de engenharia	656	1.439	1.113	1.120	2.017	2.889
13		ALUGUEL DE MÁQUINAS PARA CONSTRUÇÃO	259	393	354	595	1.049	1.188
7732	13.1	Aluguel de máquinas e equipamentos para construção sem operador	110	158	110	286	693	728
7739	13.2	Aluguel de máquinas e equipamentos não especificados anteriormente	149	235	244	309	356	460
TOTAL			37.157	45.191	47.303	52.067	74.029	81.301

Fonte: RAIS – MTE