

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA APLICADA

MIRABEL SILVA DOS SANTOS

**BRASIL: A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO
PERÍODO 2003-2014**

MACEIÓ

2020

MIRABEL SILVA DOS SANTOS

**BRASIL: A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO
PERÍODO 2003-2014**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia Aplicada.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Maria Rita Milani

MACEIÓ
2020

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S237b Santos, Mirabel Silva dos.
Brasil : a estratégia de desenvolvimento em infraestrutura no período 2003-2014 / Mirabel Silva dos Santos. – 2020.
109 f. : il.

Orientadora: Ana Maria Rita Milani.
Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de Pós-Graduação em Economia. Maceió, 2020.

Bibliografia: f. 100-109.

1. Brasil - Infraestrutura (Economia). 2. Programa de Aceleração do Crescimento. 3. Desenvolvimento econômico. I. Título.

CDU: 330.34(81)

FOLHA DE APROVAÇÃO

MIRABEL SILVA DOS SANTOS

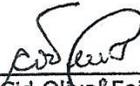
**BRASIL: A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO
PERÍODO 2003-2014**

Dissertação submetida ao corpo docente
do Programa de Pós-Graduação em
Economia Aplicada da Universidade
Federal de Alagoas e aprovada em 28 de
julho de 2020.

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Ana Maria Rita Milani – (FEAC/UFAL)
– Orientador –



Prof. Dr. Cid Olival Feitosa – (FEAC/UFAL)
– Examinador Interno –

Profa. Dra. Marlene Grade – (UFSC)

– Examinador Externo –



Documento assinado digitalmente
Marlene Grade
Data: 31/07/2020 11:35:14-0300
CPF: 627.979.489-04

Dedicatória:

A minha mãe, Maria Vicência, meu pai, Manuel Giló, meus irmãos, Vanessa e Maurício e a
minha namorada, Lisiane Maria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, pela oportunidade e sabedoria. Aos meus pais, que sempre me deram e ainda continuam dando o suporte necessário, mostrando que só através do conhecimento pode-se chegar mais longe.

Agradeço a todos colegas do mestrado, em especial Moisés Ôrdonio, Josafá Verçosa, Bárbara Rayssa, Aldiana Luiz, Ewerton Pereira, Leandro Carvalho, Édipo Tenório e Samoel Santos. Tenho certeza de que muitas dessas amizades carregarei comigo ao longo da vida. Muito obrigado, pessoal! Agradeço também ao grande amigo Victor Emmanuel, que sempre me incentivou e deu força para seguir nessa jornada, cujo caminho, muitas vezes, é árduo.

Deixo também meus sinceros agradecimentos à banca: Prof. Dr. Cid Olival Feitosa e a Profª. Dra. Marlene Grade, pela avaliação cuidadosa e atenta que tanto contribuiu com este trabalho. Muito obrigado, ainda, por terem aceitado o convite para participar da minha defesa, um momento ímpar para mim.

Agradeço também, e principalmente, a minha namorada, Lisiane Maria, pelo incentivo, força e compreensão nas tantas vezes em que estive ausente. Obrigado pela paciência e pelo amor que fizeram tanta diferença nesse processo.

Agradeço a toda equipe de professores do Mestrado em Economia (FEAC-UFAL). Seus ensinamentos me ajudaram a chegar até este momento. Meu obrigado também à ex-gestora da Escola Estadual Dom Adelmo Machado, professora Joelma Barreto, e às atuais gestoras da escola, professoras Elza Cavalcante, Márcia Cabral e Ingrid Lopes. Elas entendiam meus momentos de ausência na escola devido às atividades e aulas no período do mestrado e, com isso, também foram indispensáveis para a conclusão dessa etapa de minha vida acadêmica.

De uma forma muito especial, agradeço à minha orientadora e professora, Ana Maria Rita Milani, pela dedicação, auxílio, amizade e orientações tão valiosas na execução desse trabalho. Obrigado pelo incentivo e colaboração no desenvolvimento e ajuste de minhas ideias. O sucesso deste trabalho também é mérito seu.

Agradeço, por fim, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que, através da bolsa de estudos a mim concedida, tornou essa dissertação possível e financiou todo o estudo aqui apresentado.

“A rigor, a ideia de desenvolvimento possui pelo menos três dimensões: a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a satisfação de necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos [...] Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia à sua estrutura social [...]”.

FURTADO, Pequena Introdução ao Desenvolvimento, 2000.

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo principal discutir a importância dos investimentos em infraestrutura no impulso para o desenvolvimento econômico interno do Brasil, no período compreendido entre 2003 e 2014. Vale ressaltar que o presente estudo focará sua atenção nos setores de transporte, recursos hídricos, saneamento, habitação e energia. A metodologia utilizada ao longo da pesquisa inclui uma investigação teórico-bibliográfica e qualitativa. Esta, por sua vez, envolve revisão bibliográfica, coleta de dados e índices e interpretação das informações levantadas. Este trabalho será dividido em três capítulos, nos quais pretende-se avaliar se os investimentos realizados pelo governo federal em infraestrutura obtiveram êxito e realmente impactaram o desenvolvimento do país. As considerações finais apresentarão os resultados das análises e informações coletadas. Observou-se, ao concluir este estudo, que as aplicações nos setores de infraestrutura aqui levados em consideração destacaram-se a partir da última década, criando um paradoxo interessante com o período que vai de 1980 a 2000, quando os investimentos eram quase nulos. Além disso, pode-se afirmar que, apesar de todos os pontos positivos dos programas governamentais no que concerne à infraestrutura, nenhum deles foi capaz de sanar em definitivo e por completo alguns dos maiores problemas do país, como a pobreza e a desigualdade social. O Brasil ainda precisa avançar em setores importante, como o de energia e de saneamento, e aproveitar a capacidade total de seus recursos. Esse objetivo, como essa pesquisa concluiu, só será alcançado a partir de aplicações significativas na infraestrutura, que tanto influencia na economia e na qualidade de vida dos brasileiros.

Palavras-chave: Brasil; infraestrutura; Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

The main objective of this paper is to discuss the importance of infrastructure investment in boosting Brazil's internal economic growth, in the period between 2003 and 2014. It is worth mentioning that the present research will focus its attention on the sectors of transport, water resources, sanitation, habitation and energy. The methodology used throughout the research includes a theoretical-bibliographic and qualitative investigation. The methodology used throughout the research includes a theoretical-bibliographic and qualitative investigation, which involves bibliographic review, collection of data and indexes and interpretation of the information collected. This paper will be divided into three chapters, in which it is intended to appraise whether the investments made by the federal government in infrastructure were successful and really impacted the country's development. Final considerations will present the results of the analysis and information collected. At the conclusion of this research, it was observed that the applications in the infrastructure sectors taken into account stood out from the last decade, creating an interesting paradox with the period from 1980 to 2000, when investments were almost null. Furthermore despite all the positives of government programs with regard to infrastructure, none of them has been able to permanently and completely solve some of the biggest problems of countries, such as poverty and social inequality. Brazil still needs to move forward in important sectors, such as energy and sanitation, and take full advantage of its resources. This objective, as this research concluded, will only be achieved through significant applications in the infrastructure, which influences both the economy and the quality of life of Brazilian people.

Keywords: Brazil; infrastructure; Growth Acceleration Program (PAC); economic development.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição de investimentos no programa Bolsa Família por Regiões, nos anos 2004 a 2007 (em um total de 100%)	44
Gráfico 2 – Brasil: Renda média domiciliar per capita 2004 – 2007 (em R\$)	45
Gráfico 3 – Brasil: Redução do percentual de desigualdade social entre 2004 e 2007 (Índice de Gini)	46
Gráfico 4 – Brasil: PIB – Preços Básicos – Var. Anual (%)	53
Gráfico 5 – Brasil: Taxa de investimento (%) do PIB	54
Gráfico 6 – Brasil: Investimento Público (% do PIB)	54
Gráfico 7 – Brasil: Criação de Empregos Formais (1.000 Postos de Trabalho)	55
Gráfico 8 – Brasil: Investimentos públicos em energia (2003 – 2014) em bilhões R\$	72
Gráfico 9 – Brasil: Investimentos públicos em energia (2003 – 2014) em percentual do PIB	73
Gráfico 10 – Brasil: Investimentos públicos em Transportes (2003 – 2014) em bilhões R\$	75
Gráfico 11 – Brasil: Investimentos públicos em Rodovias (2003 – 2014) em bilhões R\$	78
Gráfico 12 – Brasil: Investimentos públicos em Ferrovias (2003 – 2014) em bilhões R\$	80
Gráfico 13 – Brasil: Investimentos públicos em Aeroportos (2003 – 2014) em bilhões R\$	81
Gráfico 14 – Brasil: Investimentos públicos em Habitação e Urbanismo (2003 – 2014) em bilhões R\$	84
Gráfico 15 – Brasil: Investimentos públicos em Recursos Hídricos (2003 – 2014) em bilhões R\$	90
Gráfico 16 – Brasil: Investimentos públicos em Saneamento (2003 – 2014) em bilhões R\$	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Brasil: Indicadores Sociais, no período 2003-2014	56
Tabela 2 – Eixos abrangidos pelo PAC	60
Tabela 3 – Brasil: Investimento em infraestrutura por setor 2007-2010 (em R\$ Bilhões)	63
Tabela 4 – Brasil: Investimento em infraestrutura por setor 2011 – 2014 (em R\$ Bilhões)	66
Tabela 5 – Brasil: Ações e investimentos previstos no PAC 2 por setor de infraestrutura (2011-2014)	68
Tabela 6 – Concessão de rodovias no Brasil 2003 – 2014	77
Tabela 7 – Brasil: Domicílios particulares permanentes urbanos, total e sua respectiva distribuição percentual, situação do domicílio, Unidades da Federação (2003 – 2014)	83
Tabela 8 – Brasil: Iniciativas de cooperação institucional da Agência Nacional de Águas com base em estratégias focadas em resultados	87
Tabela 9 – Brasil: Instrumentos de gestão de bacias hidrográficas	89
Tabela 10 – Brasil: Evolução do grau de liberdade orçamentária dos recursos federais programados para o saneamento básico (em R\$ milhões), 2003 – 2014	92
Tabela 11 – Índices do saneamento básico por região	95

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Brasil: Modelo de Consumo de massa no PPA – 2004-2007	42
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Empreendimentos do PAC 2 por modalidade (em R\$ Bilhões).....	65
---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABCR	Associação Brasileira de Captadores de Recursos
ANTT	Agência Nacional dos Transportes Terrestres
BB	Banco do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brasil sem Miséria
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CNI	Confederação Nacional da Indústria
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FIOL	Ferrovia de Integração Oeste-Leste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNS	Ferrovia Norte-Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCIDADES	Ministério das Cidades
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OGU	Orçamento Geral da União
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos

PIB	Produto Interno Bruto
PIL	Produto Interno Líquido
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SEPAC	Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 MARCO TEÓRICO: DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO, NOVO DESENVOLVIMENTISMO E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO	21
2.1 Noção geral de Desenvolvimento e Subdesenvolvimento	21
2.2 Novo-desenvolvimentismo	29
2.3 Estratégias de desenvolvimento	32
3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA 2003 – 2014	40
3.1 Planos Plurianuais	41
3.1.1 Plano Plurianual 2004 a 2007	41
3.1.2 Plano Plurianual 2008 a 2011	47
3.1.3 Plano Plurianual 2012 a 2015	49
3.2 Análise das políticas implementadas do período 2003 – 2014	52
3.3 Programa de Aceleração do Crescimento: PAC 1 e PAC 2	59
3.3.1 Programa de Aceleração de Crescimento – PAC 1.....	62
3.3.2 Programa de Aceleração de Crescimento – PAC 2.....	64
4 INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA: ENERGIA, TRANSPORTES, HABITAÇÃO, RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO BÁSICO.	67
4.1 Investimento em Infraestrutura: Setor Energético brasileiro (2003 – 2014)	69
4.2 Investimento em Infraestrutura: Setor de Transporte brasileiro (2003 – 2014)	74
4.2.1 Investimento em Infraestrutura: Setor de Transporte Brasileiro (2003 – 2014) – Rodoviário	76
4.2.2 Investimento em Infraestrutura: Setor de Transporte brasileiro (2003 – 2014) – Ferrovia..	78
4.2.3 Investimento em Infraestrutura: Setor de Transporte brasileiro (2003 – 2014) – Aeroporto	80
4.3 Investimento em Infraestrutura: Setor de Habitação brasileira (2003 – 2014)	82
4.4 Investimento em Infraestrutura: Setor de Recursos Hídricos brasileiro (2003 – 2014) .	85
4.5 Investimento em Infraestrutura: Setor de Saneamento Básico brasileiro (2003 – 2014)	91
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	100

1 INTRODUÇÃO

No começo do século XXI, o Brasil vivencia um período de ressurgimento de algumas ideias do desenvolvimento que se concretizam em novas políticas que foram aplicadas com o Governo Lula, que tinham como foco fundamental o aspecto social, devido ao comportamento medíocre das variáveis econômicas e sociais apresentado na década de 1990.

Com o objetivo de aumentar os investimentos em áreas de infraestrutura nacional e, assim, eliminar os obstáculos para o crescimento econômico do país, o PAC dividiu-se em duas fases. A primeira delas abrange o período de 2007 a 2010, no governo Lula, e a segunda avança sobre o governo Dilma, de 2011 a 2014. Apesar das opiniões divergentes de especialistas sobre a efetividade do PAC, pode-se afirmar que essa iniciativa governamental marcou a economia brasileira, bem como abriu espaço para obras que beneficiaram todas as regiões do Brasil.

Os impactos positivos do Programa de Aceleração do Crescimento ocorreram, principalmente, na primeira fase. De acordo com Teixeira e Pinto (2012), no período compreendido entre 2003 – 2010, o Brasil atravessou o maior desenvolvimento econômico ainda não visto nos últimos três governos anteriores. Isso conforme os números descritos pelo PIB – Produto Interno Bruto – que apontam um crescimento de 4,1% ao ano em média. Segundo o autor, esse índice é o dobro do visto no período entre 1980 a 2002.

Autores como Carvalho (2018) afirmam que os resultados econômicos alcançados no referido período foram produtos da dinâmica de desenvolvimento da economia brasileira, centrada em serviços e construção civil, energia elétrica e habitação. Igualmente, Singer (*apud* Teixeira e Pinto, 2012), sustenta que as estratégias de desenvolvimento adotadas durante o Governo Lula – formadas principalmente pelo programa Bolsa Família (política de distribuição de renda), pelo aumento do salário mínimo e pela expansão do crédito – contribuíram, em certa medida, para o desenvolvimento da economia brasileira. Segundo Carvalho (2018), os investimentos em infraestrutura social, urbana e distribuição de renda constituíram um “tripé” para a construção de uma nova política econômica. Essa seria baseada em princípios ortodoxos de combate à inflação e possuiria caráter desenvolvimentista, no entanto, acompanhadas com política de distribuição de renda para as classes populares, as quais poderiam acender a novos padrões de consumo.

Nos últimos anos, alguns analistas, como por exemplo Carvalho (2018) e Bielschowsky (2012), defendem a tese de que as estratégias de investimentos do Estado em infraestrutura foram responsáveis pelo desenvolvimento econômico experimentado ao longo da última década. Para

Carvalho (2018), a infraestrutura forma, junto com a distribuição de renda e maior acesso ao crédito, os “três pilares” que fomentaram uma economia desenvolvida socialmente e inclusiva. Esse fato foi extremamente importante para algumas classes sociais e ajudou Lula a eleger sua candidata, a ex-presidente Dilma Rousseff.

Além disso, outros fatores também contribuíram para que o Governo Lula apresentasse resultados positivos, “vistos nos superávits do balanço de pagamentos entre 2003 e 2010 (US\$ 231,8 bilhões no acumulado)” (TEIXEIRA E PINTO, 2012, p. 923). Segundo o autor, esses resultados foram bastante proveitosos não somente por possibilitar o desenvolvimento econômico, mas também por permitir que o governo brasileiro pudesse saldar sua dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI), diminuindo o endividamento público externo.

A chamada “Era Lula”, portanto, se caracterizou principalmente pela aproximação de objetivos econômicos e sociais (BIANCARELLI, 2014). Essa característica pode ser considerada novidade até então, conforme frisa Biancarelli (2014). Isso porque, ao longo da história do Brasil, a relação entre os setores sociais e econômicos nunca foi contemplada como estratégia de crescimento. Oreiro e Marconi (2016), assim como Bresser-Pereira e Theuer (2012), chamam essa política econômica adotada pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) ao longo desses últimos 12 (doze) anos de social-desenvolvimentismo. Esse, por sua vez, pode ser caracterizado justamente mediante a associação entre o “[...] investimento das empresas estatais em conjuntos com gastos públicos e expansão do mercado interno em função do crescimento da massa salarial e do volume de crédito” (OREIRO; MARCONI, 2016, p. 169). Segundo os autores, o social-desenvolvimentismo adota uma política industrial que pode se estender também às empresas atuantes no setor da agroindústria.

Com base nessas análises, pode-se observar que os resultados das novas medidas implantadas pelo PAC foram fundamentais para o desenvolvimento da economia ao longo do último mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. São eles os responsáveis por manter a inflação controlada, o real valorizado e o emprego e renda em alta. No entanto, mesmo diante dessas modificações e de bons resultados, não foram suficientes para mudanças mais robustas e consistentes ou para romper definitivamente com todos os problemas socioeconômicos do país. Isso porque os recursos destinados ao PAC não foram distribuídos de maneira igualitária a todos os setores de infraestrutura do país. Áreas como Energia e Saneamento Básico tiveram um número

reduzido de investimento, o que favoreceu a manutenção dos problemas já encontrados nesses dois campos, aumentando, em muitos casos, o prejuízo a esses setores.

Levando em consideração a relevância do PAC para o país e seu desenvolvimento, é significativa a discussão acerca de quais medidas foram implementadas por ele e de que maneira elas impactaram sobre os mais diferentes âmbitos da sociedade brasileira. Assim sendo, essa pesquisa apresenta a seguinte questão principal: **É possível afirmar que os investimentos em infraestrutura foram determinantes para o desenvolvimento econômico do país no período entre 2003-2014?**

Cabe destacar, neste momento, que o termo infraestrutura utilizado para esse trabalho atende às classificações do Banco Mundial, da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e do Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDES). Portanto, essa noção abrange os principais setores que subsidiam os domicílios e a produção. Estes correspondem às áreas selecionadas para análise ao longo do presente estudo. São elas: transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos.

Assim, o objetivo geral desta dissertação é analisar a importância dos investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento do país no período recente (2003-2014), concentrando-se nos seguintes setores: saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos.

Os objetivos específicos serão os seguintes:

- Reconhecer se o Programa de Aceleração do Crescimento teve um impacto positivo sobre os setores econômicos e sociais brasileiros;
- Identificar quais os retornos que os investimentos realizados ao longo do programa trouxeram para a economia do país no referido período;
- Determinar, a partir dos dados coletados, se os investimentos obtiveram êxito suficiente para promover uma transformação estrutural no país.

A metodologia utilizada neste trabalho tem caráter qualitativo e constituiu-se como um trabalho de revisão bibliográfica, coleta de dados e índices e interpretação das informações levantadas. Com isso, buscou-se abarcar as mais diversas linhas de pensamento. Isso inclui analistas, especialistas, economistas e outros teóricos que discutem a repercussão do PAC e sua relevância para os setores econômicos e estruturais do país. Procurou-se analisar os pontos negativos quanto os positivos com relação à temática trabalhada. Com o estudo teórico aqui desenvolvido, pretende-se contribuir com a discussão sobre esse período (2003-2014) de

prosperidade econômica no Brasil, observando também porque tal prosperidade não foi suficiente para uma transformação mais consistente da realidade socioeconômica do país.

O objeto de pesquisa desse estudo é, portanto, em termos gerais, a infraestrutura do Brasil. Ao pensar na importância que a organização de um país tem no crescimento do mesmo, pode-se afirmar que a justificativa para a relevância do trabalho aqui proposto advém justamente desse fato. Um setor de infraestrutura bem organizado é fundamental para o desenvolvimento de um país em vários aspectos, os quais serão elencados a seguir. Um desses aspectos, relaciona-se com a visão de considerar a infraestrutura um setor importante para o desenvolvimento de uma sociedade e sua economia. Além disso, ela é uma das áreas às quais o Programa de Aceleração do Crescimento deu ênfase especial. Outro motivo para a seleção foi o paradoxo interessante que permeou esse setor em específico ao longo do tempo no país. Durante os anos 1980 e 2000, praticamente não aconteceram aplicações significativas nessa área. Na última década, em contraposição, o campo foi alvo de investimentos relevantes do Estado, fazendo parte de um conjunto de estratégias do governo para promover o crescimento socioeconômico. Assim, fica clara a importância da infraestrutura para o recente desenvolvimento conquistado pelo Brasil. O terceiro motivo para a justificativa da temática deste trabalho diz respeito às mudanças consideráveis pelas quais essa área, iniciadas, principalmente, nos anos de 2003 e 2004. O campo estrutural do país foi um dos aspectos que mais se modificaram ao longo do tempo e conclui-se ser importante tratar dessas modificações e de como elas influenciaram positiva ou negativamente para o desenvolvimento brasileiro.

Além desta introdução, esta dissertação está dividida nos seguintes capítulos. No primeiro capítulo será abordado o marco teórico do neo-desenvolvimentismo. O foco será discutir e se debruçar sobre as ideias desse conceito, tentando caracterizar as estratégias de desenvolvimento implementadas no período de estudo. No segundo capítulo, será apresentada uma contextualização do período de estudo focando em dois aspectos: na caracterização dos planos econômicos, em especial o Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) e numa análise do desempenho das variáveis econômicas. No terceiro capítulo, apresentar-se-á os investimentos em infraestrutura, estudando os seguintes setores: transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos, analisando os avanços no desenvolvimento econômico a partir dos investimentos do PAC e também as áreas nas quais esses investimentos não obtiveram o sucesso esperado. Por fim, as considerações finais.

2 MARCO TEÓRICO: DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO, NOVO DESENVOLVIMENTISMO E ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

2.1 Noção geral de Desenvolvimento e Subdesenvolvimento

A compreensão histórica do desenvolvimento econômico se faz necessária para o entendimento da sociedade contemporânea, principalmente em relação ao subdesenvolvimento. Através do estudo científico surge a necessidade de analisar a industrialização e a sua influência na economia. Se de um lado se tem o progresso econômico, de outro se observa a desigualdade. Furtado (2009), entende que as técnicas desenvolvidas para aumentar a produtividade resultam da expansão na economia industrial. Para o autor, a expansão da economia industrial está relacionada à capacidade humana para a obtenção de conhecimento. Essa transição da economia comercial para a industrial é responsável pelas transformações econômicas. O processo industrializado faz com que se desenvolva uma dependência cultural, que bloqueia o acesso da população aos bens que são relacionados ao progresso técnico. Assim, surge uma relação de desigualdade entre a industrialização e as necessidades do mercado doméstico.

Segundo Furtado (1992, p. 8):

O subdesenvolvimento é um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida atraso na adoção de métodos produtivos mais eficazes. É que os dois processos de penetração de novas técnicas se apoiam no mesmo vetor que é a acumulação. Nas economias desenvolvidas existe um paralelismo entre a acumulação nas forças produtivas e diretamente nos objetos de consumo. O crescimento de uma requer o avanço da outra. A raiz do subdesenvolvimento reside na desarticulação entre esses dois processos causada pela modernização.

Ante o exposto, pode-se verificar que o subdesenvolvimento caracteriza um desequilíbrio na relação comercial entre os países, fruto da inexistência de tecnologia na produção. A incorporação de tecnologia não corresponde às necessidades internas, produzindo bens que são consumidos pelos países centrais, inviabilizando a acumulação de capital. Em relação à mão de obra, observa-se que os países periféricos oferecem salários que atendem apenas à subsistência, não levando em consideração a produtividade, o que faz com que o trabalhador não seja incorporado nos lucros e que a economia local não se desenvolva (FURTADO, 2009).

Nos países subdesenvolvidos a economia industrial é relativa, vivendo basicamente da produção primária. A utilização de excedentes tem como finalidade controlar a estruturação de poder por parte dos grupos, incentivando a evolução produtiva. Essa tentativa de acompanhamento do consumo dos países centrais, faz com que a elite periférica procure o excedente produtivo de economias desenvolvidas. Torna-se necessário o investimento em inovação tecnológica e na diversificação produtiva, não se limitando à produção de bens primários. O desenvolvimento está relacionado ao nível produtivo, transformando as estruturas econômicas. Aumentar a produtividade e a renda *per capita* permite que o país se desenvolva. A distribuição de renda é um dos elementos que caracterizam o desenvolvimento, sendo conjunta a produtividade. O investimento em inovação é essencial para que os países periféricos possam se desenvolver economicamente.

O desenvolvimento da América Latina, ocorre a partir de uma mudança na estrutura econômica e na forma de produção, com maiores investimentos, melhor distribuição de renda e uma mudança cultura da elite. Furtado (1983), explica que a economia mundial foi transformada com o desenvolvimento industrial, vivenciado na Europa do século XVIII. O mundo passou a discutir a questão do crescimento após as grandes guerras mundiais. Logo, se relaciona o crescimento econômico ao processo de industrialização, vivenciado no território europeu, que contribuiu para esse processo histórico.

A expansão da produção se apresenta da seguinte forma: inicialmente se tem a desorganização do sistema artesanal que antecedia o capitalismo, permitindo a existência de muitos trabalhadores à procura de uma ocupação no mercado, sendo um fator essencial para a indústria que surgia e que passou a absorver essa mão-de-obra. O aumento da produção, que ocorreu em massa, se deu a partir da introdução da tecnologia, que possibilitou um custo menor e maior produtividade. O desenvolvimento da indústria na Europa permite expandir a produção e obter lucro. A industrialização se desenvolveu em regiões densamente ocupadas e com uma economia pré-capitalista forte, que precisavam de matéria-prima e tinham um comércio em expansão.

Cada região teve o capitalismo expandido de forma diferenciada. Para Furtado (2009), o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo no qual se mantêm estruturas “híbridas” que tem uma parte capitalista que se relaciona com a estrutura preexistente, atrasada e menos produtiva.

Ribeiro (2010), entende que existem duas regiões no comércio internacional, uma desenvolvida e outra atrasada, mas que se relacionam diretamente através da interdependência.

Assim, o crescimento da renda e do lucro com a indústria interna está associado à indução externa. Logo, Furtado (1983) cita três setores econômicos: subsistência, comércio exterior e mercado interno, sendo preciso diversificar a produção de bens de capital para promover o crescimento. Nesse contexto, a industrialização influencia a estrutura e o comportamento social, uma vez que a introdução de novos produtos e a alteração dos tradicionais, visa aumentar o consumo, criando uma cultura consumista entre os membros da sociedade.

[...] nos países subdesenvolvidos, mesmo na hipótese de desenvolvimento impulsionado pela industrialização, o intercâmbio externo desempenha papel estratégico. Com efeito: como a oferta externa apresenta grande flexibilidade, no curto prazo é sempre ela que possibilita a adaptação da oferta à procura global. Quanto mais rápido o desenvolvimento, mais rápidas tendem a ser as modificações da procura global (FURTADO, 1983, p.173).

Para Bacelar (2009), a variação do crescimento está alicerçada em três aspectos: substituição da importação pela produção interna; crescimento da procura de produtos; e, expansão da demanda de produtos intermediários. Em relação ao crescimento industrial, a renda gerada permanece no país e cria uma demanda por produtos industrializados. A instabilidade econômica é ocasionada pelo setor de exportação, no qual é criada uma redução da receita global e uma concentração da receita governamental (BACELAR, 2009).

O setor exportador requer a mudança política no mercado cambial e monetário, criando pressão na economia, para aumentar o preço dos produtos industrializados que são adquiridos a partir da importação. Com a depressão das exportações se tem o fortalecimento da indústria interna, que passa a se desenvolver de maneira competitiva.

Para Furtado (1983), a expansão da industrialização dos países subdesenvolvidos surge por meio das tensões da procura global, fruto de redistribuição de renda, permitindo o investimento na produção. Com a capacidade produtiva instalada e a oferta da mão-de-obra, observa-se a intensificação da atividade industrial e sua liderança no processo de desenvolvimento. Logo, a expansão da produção industrial surge com a finalidade de atender a insatisfação com a diminuição das importações.

Furtado (1992), afirma que a industrialização substitutiva não é suficiente para superar o desenvolvimento, sendo necessário se inserir no sistema econômico internacional. Conceituando o subdesenvolvimento, Furtado (2009), afirma que se trata de um processo autônomo, que não é uma

fase do processo de desenvolvimento, mas sim um processo histórico relacionado à forma como se dá absorção de novas técnicas.

Surge no seio da CEPAL, da qual Furtado fez parte, o conceito de centro-periferia. Assim, os países periféricos são caracterizados como aqueles que exportam produtos primários, enquanto os países de centro exportam bens industrializados. Pode-se observar que existe desvantagem para aqueles países que produzem bens agrícolas, pois esses produtos sofrem dos “percalços” da variação cíclica dos preços internacionais. A teoria furtadiana entende que os países periféricos vêm adotando padrões de consumo sofisticados, sem acúmulo de capital e um processo produtivo mais avançado e que corresponda à demanda existente de bens finais (RANGEL, 2015). A modernização ocorre com a adoção de padrões de consumo sofisticados sem acúmulo de capital e progresso no método produtivo (FURTADO, 1974).

A periferia oferece bens primários, que servem de matéria-prima para os países centrais, que fornecem bens industrializados e mais valorizados economicamente. Nessa relação comercial, o centro se torna mais desenvolvido e se apropria dos processos produtivos modestos, ofertados pelas nações periféricas, gerando desigualdade de valores. Produtos manufaturados são mais caros que os primários. O desenvolvimento econômico surge a partir do progresso técnico e industrial, ocasionando a deteriorização dos termos de troca, na qual países periféricos possuem mão de obra predominantemente agrária e países centrais são industrializados.

Com relação à noção de deteriorização dos termos de troca, esta surgiu a partir do pensamento de Raul Prebisch, economista argentino, e sintetiza a teoria do autor de subdesenvolvimento. O objetivo da teoria pensada por Prebisch é demonstrar os problemas enfrentados por países subdesenvolvidos (como os da América Latina) em face de sua tardia industrialização. Segundo o autor, há uma desigualdade, no mercado mundial, entre os países periféricos e os países centrais. Em uma relação de troca entre nações, os primeiros não possuem condições de incrementar as matérias primas obtidas em seu território. Dessa forma, seus termos de troca são desvalorizados contínua e significativamente, o que gera uma dependência econômica e subordinação aos países considerados mais ricos financeiramente, que comandam o mercado. Isso significa que são os países desenvolvidos os mais beneficiados pelas relações de troca entre nações: os Estados subdesenvolvidos não possuem tecnologia suficiente para fazer uso de seus recursos, que são exportados aos países desenvolvidos. Estes, com suas indústrias, desenvolvem produtos utilizando as matérias-primas das nações periféricas. Mais tarde, comercializam esses

produtos, altamente valorizados economicamente. Assim, obtém lucro às custas do subdesenvolvimento dos países periféricos.

Essa relação de importação de produtos primários e exportação de manufaturados limita o desenvolvimento da periferia. Para Furtado (1992), é preciso corrigir os desequilíbrios internos e promover bem-estar social, modificando a estrutura e desenvolvendo uma política industrial. Cabe ao Estado, a função de intervir na industrialização, para que haja homogeneidade na produção, variando os setores e dinamizando a economia para a internalização. A modernização do processo produtivo se faz necessária para que o modelo de exportação primária seja substituído pela industrialização e pelo fornecimento de produtos manufaturados, atendendo o mercado interno e o externo.

Para Bacelar (2009), os países subdesenvolvidos absorvem os padrões de consumo internacionais, construindo uma relação que torna a dinâmica mundial econômica desequilibrada. A relação entre países periféricos e centrais é desequilibrada porque economias pobres gastam mais que a própria capacidade de produção, gerando uma tendência inflacionária interna. Isto é, ao invés de conduzir ao investimento, esse processo induz ao consumo.

Furtado (1992) defendia a expansão do planejamento para o desenvolvimento do país. Tinha como objetivo o aspecto social, estabelecendo ações políticas que combatessem o desemprego, a pobreza e o atraso cultural. O autor entendia que a industrialização é um dos elementos capazes de solucionar os problemas da sociedade. Nesse contexto, o período posterior à Segunda Guerra, foi marcado por forte recessão dos países desenvolvidos, que eram responsáveis pela produção de bens de capital e industrializados, impulsionando o Brasil a investir na produção nacional, buscando o atendimento da demanda interna. A década de 40, foi marcada pela produção de bens intermediários. Mello e Souza (1994), explicam que essa fase, marca um avanço econômico do país, mas não o suficiente para promover o desenvolvimento da periferia.

Um dos entraves, apontados por Corrêa (2015), para o desenvolvimento brasileiro é a mentalidade das elites, que ocasiona a dependência cultural e estrutural. Sendo assim, é preciso que haja uma mudança na cultura da periferia, para que se possa romper com o subdesenvolvimento. Nota-se que o período de industrialização contribuiu para o aumento substancial da relação capital-trabalho, possibilitando a concentração de renda. A expansão da produção de bens de consumo de luxo, surge a partir dessa fase industrial. Para que o Brasil se

tornasse desenvolvido, era necessário construir um sistema de controle das necessidades locais, diversificando a indústria e buscando atender às necessidades do mercado interno.

O desenvolvimento surge com a participação da indústria na superação das desigualdades sociais, atuando na pobreza. Para Suzigan (1988), a industrialização brasileira era ineficaz e insignificante, sendo necessária a intervenção do governo para que se tornasse eficiente e expansiva, em relação aos recursos financeiros. Para a corrente desenvolvimentista do setor público nacionalista, o Estado deve assumir a função de realizar estratégias e planejamentos, para coordenar a economia e financiar a industrialização, tornando a nação autônoma.

A teoria desenvolvimentista entende que é possível construir um crescimento justo, no sistema capitalista, desde que sejam elaboradas estratégias efetivas. Bielschowsky e Mussi (2006) entendem que a elaboração de políticas econômicas se faz necessária para transformar a sociedade, buscando superar problemas econômicos e sociais no capitalismo. Após a Segunda Guerra Mundial, surgem discussões a respeito do crescimento do mercado na Europa, buscando ações que efetivassem o desenvolvimento econômico no continente. Com a Revolução industrial, surgiu a necessidade de buscar novos mercados através da liberação para o comércio internacional.

Prebisch (1976) explica que existem três linhas distintas: a) absorção de fatores produtivos com alto nível de produtividade; b) deslocamento dos fatores produtivos, procurando terras; c) prolongamento da economia industrial. Nesse contexto, a Revolução Industrial trouxe mudanças no universo socioeconômico. Logo, o desenvolvimento se relaciona ao progresso econômico, político e social, tendo como alicerce a expansão da indústria e a participação do Estado como centralizador.

Para Furtado (2000), o desenvolvimento está relacionado ao aumento da produtividade, com a aplicação eficiente de recursos, no acúmulo de capital e na inovação tecnológica. O que impulsiona as mudanças na produção é a maneira como a renda é distribuída. O desenvolvimento está associado ao crescimento e nível tecnológico. Países atrasados tecnologicamente e financeiramente fazem parte da vertente subdesenvolvida. A exportação dos países subdesenvolvidos está relacionada aos produtos primários, importando produtos industrializados, para abastecimento da demanda interna, tornando-se dependentes.

Furtado (2000) entende que o subdesenvolvimento não é visto como uma fase, mas como uma realidade que precisa ser avaliada, ocorrendo um processo histórico autônomo. Não se trata apenas de uma questão econômica, mas de restrições econômicas e sociopolíticas. Nesse contexto,

a CEPAL contribui para o desenvolvimento latino-americano, coordenando ações de promoção e reforço nas relações econômicas entre os países e as demais nações mundiais.

O conceito fundamental da CEPAL é centro-periferia, analisando o desajuste na periferia, que não integra o progresso técnico ao desenvolvimento social. Os países do centro, por sua vez, apresentam industrialização avançada, com a incorporação de novas tecnologias, aumentando a produção e a competitividade no mercado globalizado. A orientação de exportações e importações para investimento interno promovem a autonomia.

Furtado (1992) defende que a periferia tem a economia baseada no setor primário de exportação, sendo incapaz de progredir tecnicamente. Com a polarização social, a periferia transfere seus ganhos para os países do centro. Os salários de trabalhadores que vivem na produção primária são mais baixos, uma vez que os ganhos desse setor também são inferiores ao setor industrial. O conceito centro-periferia é dado por Furtado (1966, p. 180) e transcrito abaixo:

[...] a resultante foi que quase sempre a criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro de uma estrutura preexistente. Este tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo. Subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo e não uma etapa pela qual, necessariamente, tenham passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento.

Ante o exposto, verifica-se que o subdesenvolvimento está relacionado à incorporação de progressos técnicos nos países centrais e nos países periféricos. Sabe-se que em nações subdesenvolvidas a industrialização é recente. Essa lentidão no desenvolvimento industrial faz com que os países periféricos tenham a economia, basicamente primária. De acordo com a CEPAL (2000), o progresso técnico diminui o emprego na produção primária.

O progresso técnico, como sabemos, tende a fazer com que se reduza a população empregada na produção primária. Mas essa diminuição tem-se efetuado, historicamente, com grande lentidão; enquanto isso, surgem na técnica produtiva outras inovações que impõem a necessidade de novos reajustes na distribuição da população empregada. Assim, em geral, há uma relativa abundância de potencial humano nas atividades primárias, que tende a pressionar continuamente os salários e os preços dos produtos primários e que, com isso, impede a periferia de compartilhar com os centros industrializados o fruto do progresso técnico obtido por estes, mais ainda, impede essa periferia de conservar uma parte do fruto de seu progresso técnico (CEPAL, 2000, p. 142).

Nota-se que a periferia atua, historicamente, no fornecimento de alimentos e matérias primas, para os países centrais, que por sua vez, fornecem o produto industrializado, cujo valor

agregado é mais lucrativo. No entendimento de Prebisch (1963), os países centrais se apropriam da produção da periferia, gerando uma relação de desigualdade no preço dos produtos.

A teoria do desenvolvimento chama atenção para a questão do fenômeno do desenvolvimento econômico. Em relação ao aspecto social, observa-se que a distribuição e o crescimento da renda, são responsáveis pela condição de favorecimento econômico, na qual se encontram as economias desenvolvidas. Quanto à economia fechada, pode-se observar que o preço do salário está associado à subsistência. O crescimento ocorre a partir da criação e ampliação de empresas, sem o estabelecimento de limite salarial ou qualquer limite à criação de novas fontes de emprego. O desenvolvimento econômico ocorre com a iniciativa de poupar, acumulando o capital de forma rápida, ultrapassando a renda nacional.

A partir destes postulados, pode-se perceber que as regiões desenvolvidas são aquelas que não apresentam desocupação de fatores, aumento sua produtividade e, conseqüentemente, a renda, através da introdução de técnicas inovadoras. O comércio externo, que se desenvolveu na Europa Ocidental fez surgir uma classe empresarial, cuja motivação era o lucro. Aliado a esse processo industrial, se tem a mudança de hábitos de consumo, que foram sendo transformados lentamente, uma vez que sofriam forte influência de instituições religiosas e sociais. Com o avanço dos meios de comunicação e propaganda, essa transformação ocorre de forma mais rápida.

As mudanças estruturais necessitam de uma reforma política. Economia e política se unem, uma vez que o mundo vivencia uma guerra ideológica. Na qual países desenvolvidos se veem ameaçados por ideias comunistas. Países desenvolvidos alcançaram avanços decorrentes do processo de industrialização. Para Furtado (1992), o desenvolvimento ocorre com o fortalecimento das liberdades individuais. Segundo ele, não se promove o desenvolvimento econômico através do regime ditatorial, limitando os direitos dos indivíduos.

Nas sociedades integradas no capitalismo industrial, as decisões são tomadas por empresários capitalistas, que dependem da classe trabalhadora, que por sua vez não toma decisões políticas (FURTADO, 1964). O desenvolvimento dos países desenvolvidos ocorre a partir da inserção de novas técnicas produtivas, bem como pela transformação que é ocasionada por essa inovação tecnológica, tornando-se um sucesso quando se tem a organização do proletariado.

Ao contrário de países desenvolvidos, os periféricos possuem dificuldades de organizar sua classe trabalhadora. A industrialização em países subdesenvolvidos tem como finalidade imitar aquela realizada em países desenvolvidos, mas substituindo a importação. Os interesses da classe

dominante inviabilizam a construção de um desenvolvimento nacional, monopolizando o poder para uma pequena elite, restando aos trabalhadores a condição de estrato social e não de classe propriamente dita.

Desenvolvimento na América Latina, assim como no Brasil, tem sido associado com a ideia de industrialização, que se concretizaria através do que foi denominado de processo de substituição das importações. Para Bastos (2012), o desenvolvimento, enquanto conceito ideológico, parte do pressuposto da transformação da sociedade, por meio de um planejamento econômico que tem como ações a industrialização integral como forma de romper com a condição de pobreza e subdesenvolvimento, não havendo como alcançá-la de forma eficiente e racional, apenas pela espontaneidade do mercado, sendo necessária a intervenção do Estado.

Cabe ao Estado, segundo Schneider (1999), planejar e estabelecer qual a expansão desejada dos setores econômicos, bem como os meios que podem ser utilizados para que isso ocorra. Logo, é papel estatal ordenar e executar esse processo expansivo, captando recursos financeiros e investindo diretamente dos setores privados, quando se observa que os investimentos não são suficientes para promover o desenvolvimento.

Nesse sentido, Furtado (1961), estende que o subdesenvolvimento é uma forma específica do desenvolvimento capitalista. São implantadas políticas econômicas necessárias à mudança social e de diminuição das desigualdades. Portanto, a história demonstra que se tem um processo inerente a certas formas sociais e estruturas econômicas.

2.2 Novo-desenvolvimentismo

O termo “novo” faz referência à atualização do desenvolvimentismo clássico, associado ao nacional desenvolvimentismo surgido no final dos anos 1940 no Brasil. Embora a nova corrente ainda carregue consigo alguns aspectos e ideias da antiga, com olhar crítico sobre alguns pontos, pode-se afirmar que existem mais divergências entre essas duas tendências do que semelhanças. O novo-desenvolvimentismo procura dar foco à macroeconomia do desenvolvimento, elemento não considerado pelo desenvolvimentismo clássico.

Sendo assim, o novo-desenvolvimentismo pode ser compreendido como a estratégia nacional que é realizada em busca do desenvolvimento, que vai ter como base a macroeconomia estruturalista. No Brasil, o novo-desenvolvimentismo surge a partir de iniciativas políticas para compreender e corrigir os problemas decorrentes do contexto histórico de formação da própria sociedade nacional. Para Oliveira (2017), ao se falar em novo-desenvolvimentismo, pressupõe-se

a existência de um antigo, que compõe a história de formação do pensamento teórico e das ações políticas. Nesse sentido, a trajetória brasileira demonstra que a característica do governo de Vargas é a ideologia nacionalista, que utiliza o capital estrangeiro, mas valoriza os investimentos prioritários na demarcação de áreas para o capital nacional. Esse novo-desenvolvimentismo é entendido como uma tentativa de resgatar o antigo entendimento nacionalista, que beneficia a burguesia industrial.

O novo-desenvolvimentismo é caracterizado por três correntes: a corrente dos novos-desenvolvimentistas precursores; a corrente dos novos desenvolvimentistas pós-keynesianos; e a corrente dos sociais-desenvolvimentistas. A primeira delas se fundamenta na economia de países asiáticos, analisando os países subdesenvolvidos, mas industrializados. O principal pensador desta corrente, Bresser-Pereira (2009), sustenta que a taxa de câmbio competitiva é imprescindível para que o país se desenvolva economicamente, impulsionando a exportação e a abertura do mercado externo para empresas nacionais, que passam a apresentar níveis tecnológicos competentes. Com um nível de taxa de câmbio competitivo, eleva-se a poupança interna. Segundo o autor, é a oferta e a demanda que contribuem para o aumento da poupança. Em relação ao câmbio volátil, verifica-se que ocorrem depreciações em decorrência de crises na balança de pagamentos. O país desenvolvido neutraliza a tendência de sobreapreciação da taxa.

Assim, o novo-desenvolvimentismo, nesta vertente, caracteriza-se por combinar ações de mercado para atingir a mudança estrutural. Essa teoria seria aplicada para interpretar países de renda média que já se industrializaram. A proposta novo-desenvolvimentista precursora, como se pode observar, tem caráter conservador e frequentemente é relacionada às concepções da ortodoxia liberal.

Já a segunda corrente, o novo-desenvolvimentismo pós-keynesiano, surge como uma proposta de política econômica diferenciada: ao mesmo tempo em que prioriza o mercado externo, foca sua atenção no controle de capitais – quando a economia for aberta (MOLLO e AMADO, 2015). A teoria pós-keynesiana parte do pressuposto de que o desenvolvimento precisa ser assegurado por um “projeto nacional”. Este envolveria um conjunto de ações que se originariam no Estado, mas envolveriam também os cidadãos. O objetivo desse projeto é buscar proteger o capital e o trabalho, para que o mercado interno possua uma participação equilibrada, ou igual, ao mercado internacional na economia do país (SICSÚ et al, 2005).

A corrente pós-keynesiana tem como variável-chave a taxa de juros: se o valor dessa variável for mantido baixo, isso possibilitará a melhora das contas públicas e o controle da entrada de capitais especulativos. No que concerne à distribuição de renda, o foco principal dos pós-keynesianos é medido pela capacidade de elevar o nível de demanda agregada, criando um ambiente minimamente estável e, conseqüentemente, de menos incertezas para os investimentos produtivos (MOLLO e AMADO, 2015). Pode-se afirmar, a partir dessas ideias, que essa corrente se preocupe de forma mais explícita com a estabilidade macroeconômica do que com a estabilidade dos preços.

A terceira corrente, denominada de social-desenvolvimentista é a única que dá ênfase às políticas de distribuição de renda. Isso porque sua variável-chave é o estímulo ao mercado interno, que possui a capacidade de promover o desenvolvimento econômico no país. Mollo e Amado (2015) abordam alguns aspectos dessa corrente, como o interesse no aumento dos salários e nas políticas sociais orientadas pelo Estado, e as relacionam ao marxismo.

A proposta do social-desenvolvimentismo que se disseminou no Brasil pode ser dividida em 3 áreas distintas: i) a social, que busca promover a inclusão social, assim como a descentralização da renda; ii) a macroeconômica, responsável por garantir a estabilidade macroeconômica, sem deixar de lado as questões distributivas de renda; iii) e a produtiva, composta por duas subáreas que são definidas por três frentes de expansão e dois potencializadores. O social-desenvolvimentismo vai de encontro às políticas de desvalorização cambial defendidas pela corrente novo-desenvolvimentista precursora. Para a tendência social-desenvolvimentista, esse tipo de ação deve ser considerado com cautela, uma vez que, ao pressionar a inflação, pode promover a redução significativa dos salários, desestimulando o consumo no mercado interno. Para Mollo e Amado (2015, p. 16), “contar com o mercado interno como motor ou como estratégia leva a maior garantia de distribuição de renda e de aumento das rendas mais baixas do que quando isso é apenas resultado esperado do crescimento movido pelo mercado externo”.

Apesar de todas as diferenças entre as três principais correntes focalizadas neste trabalho, pode-se chegar a algumas conclusões gerais. Em primeiro lugar, retoma-se o conceito de Bresser-Pereira (2009, p. 83), que afirma que o novo-desenvolvimentismo “é um ‘terceiro discurso entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional; é um conjunto de ideias, instituições e políticas econômicas através das quais os países de renda média tentam [...] alcançar os países desenvolvidos”. Em segundo lugar, pode-se observar que o princípio fundador do novo-

desenvolvimentismo é o equilíbrio fiscal. Cabe destacar que esse equilíbrio é defendido pelos novo-desenvolvimentistas porque se torna estratégico para o crescimento econômico de um país: para o desenvolvimento sustentável de uma nação, seu Estado precisa ser forte em termos financeiros e sua dívida deve ser moderada, com prazos longos para quitação.

Por fim, vale ressaltar que o novo-desenvolvimentismo considera o mercado como ponto-chave dentro de sua estratégia econômica. De acordo com Bresser-Pereira (2009, p. 89), na teoria novo-desenvolvimentista, o mercado é encarado como “uma instituição mais eficiente, capaz de coordenar o sistema econômico”. Esse pressuposto diferencia o novo-desenvolvimentismo do “velho” desenvolvimentismo.

2.3 Estratégias de desenvolvimento

A comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), discute alternativas para o desenvolvimento nos países latino-americanos, como é o caso do Brasil, num contexto de mudanças econômicas no cenário internacional e incertezas ocasionadas pela crise brasileira. Segundo Marini (2008), delegar a tarefa do desenvolvimento unicamente ao livre-mercado traz vulnerabilidade externa, no âmbito econômico, social, ambiental e político. Ao reduzir o Estado se dificulta a promoção do desenvolvimento igualitário. Entre as propostas da CEPAL para desenvolver a América Latina, Barcena e Prado Jr. (2016) apontam:

- Industrialização;
- Reformas tributárias, agrárias, financeiras e administrativas, voltadas para a indústria;
- Homogeneização social e diversificação da exportação;
- Renegociação da dívida externa;
- Ampliação da exportação;
- Transformação produtiva com equidade;
- Imperativo da igualdade.

Analisando a proposta de desenvolvimento, observa-se que se têm dois temas importantes, a igualdade e a equidade, como pressupostos essenciais para promoção de uma mudança estrutural. Assim, Bielschowsky e Torres (2018), entendem que o pensamento cepalino se divide em duas etapas. A primeira é a estruturalista, até a década de 1990 e a segunda, neo-estruturalista, posterior a ela. Esse estruturalismo latino-americano tem como pilar analítico fundamental o centro-

periferia. Nota-se que existe uma assimetria internacional, fruto das relações de poder na economia mundial.

Segundo Sicsú e Michel (2007), a renda adquirida a partir de importações e exportações e a restrição externa ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, são elementos que contribuem para que essas economias se encontrem em situação de subordinação. O estruturalismo procura explicar as trajetórias inflacionárias, por meio dos problemas que ocorrem a partir de balanços de pagamentos. Nesse contexto, observa-se que a industrialização é entendida como essencial para que o país se desenvolva.

Ao analisar o esquema centro-periferia, se tem uma reflexão sobre o contexto histórico que está associado ao desenvolvimento da economia no mundo. Os países centrais são aqueles que comandam internacionalmente o progresso técnico, estabelecendo normas que são aceitas mundialmente, principalmente pelos países periféricos (PREBISCH, 2000). A desigualdade encontrada na repartição desse progresso técnico tem contribuído para o surgimento de dois polos. Essa relação entre as economias, decorrente da industrialização que ocorreu na Europa, nos Estados Unidos e no Japão, fez com que se tornassem países detentores do controle do desenvolvimento tecnológico e de acumulação.

A falta de simetria nas relações existentes entre o centro e a periferia caracteriza a explicação para a concentração de renda no mundo. Segundo Bielschowsky e Torres (2018), os países subdesenvolvidos se especializaram em produtos primários, que são menos valorizados quando ocorrem trocas internacionais.

[...] o desenvolvimento periférico teve um período “para fora”, quando o padrão de crescimento esteve determinado pelas exportações de produtos primários para o centro industrial. Naquele período, constituindo-se um setor exportador de maior produtividade que ficava restrito a uma parcela muito pequena da população, sem penetrar na economia. Com as transformações do mundo no século XX, o desenvolvimento periférico voltou-se “para dentro”, como se passou no contexto das duas grandes guerras e no pós-crise de 1929, que gerou sérias dificuldades para a importação de manufaturas e acentuou as restrições de divisas na periferia, induzindo a uma mudança no polo dinâmico de algumas das economias periféricas, que passaram a se industrializar para suprir a demanda interna (LEITE, 2019, p. 13).

Refletindo sobre a ideia do autor, pode-se dizer que o desenvolvimento dos países periféricos teve como base o acúmulo de capital para países estrangeiros, através do comércio exterior. De um lado se exportava produtos primários e de outro, a de produtos industrializados

com um valor de mercado maior. Nos países desenvolvidos surgiram empresas transnacionalizadas, crescendo tecnicamente.

Na periferia o desenvolvimento sofre restrições externas, seja por meio de deterioração dos termos de troca, seja na construção de barreiras que comprometam a capacidade de exortação desses produtos primários. Com a necessidade de aquisição de produtos fabricados no centro, muitos países subdesenvolvidos optam pela importação que tende a ser elevada, causando déficits nas transações e o estrangulamento do crescimento econômico.

A heterogeneidade estrutural demonstra a existência de uma relação desigual no mercado de trabalho e na distribuição de renda nos países subdesenvolvidos. Um mercado de trabalho desigual contribui para o aumento da desigualdade social e inviabiliza o desenvolvimento. A estrutura heterogênea e moderna, baseada no uso da tecnologia e na alta produtividade é uma das marcas dos países centrais, enquanto os periféricos apresentam maior disparidade entre as rendas. Os países subdesenvolvidos, conforme explica Furtado (2009), internacionalizam a tecnologia, estando sua população ocupada em atividades de baixa produtividade, o que não gera renda e ganhos salariais significativos.

Através do método histórico, o estruturalismo procura estudar a condição de periferia vivenciada pela América Latina, por meio do método histórico-estrutural se tem a discussão sobre as raízes históricas que explicam essa condição de subdesenvolvimento. É fruto de um sistema mundial que se constrói a partir do modo produção, aliado à divisão do trabalho. Enquanto economias de centro crescem e se desenvolvem gerando progresso tecnológico e incorporando mercados que viabilizam o acúmulo de capital, economias subdesenvolvidas se tornam dependentes, devido à relação assimétrica que é imposta mundialmente.

Diante dessa relação centro-periferia se tem o desenvolvimento de um progresso técnico desigual, sendo que países desenvolvidos apresentam salários mais altos e homogeneidade, enquanto países subdesenvolvidos são dependentes e vulneráveis aos de centro. O problema está na falta de salários crescentes, tendo uma industrialização voltada para o consumo de padrões estabelecidos pelos economicamente mais fortes.

O estruturalismo estuda as desigualdades na América Latina, em relação ao desenvolvimento do capitalismo. Batista (1994) entende que a industrialização da economia e a urbanização, aliadas à distribuição funcional da renda, permitem que a economia de países médios se desenvolva. Romper com o passado histórico, realizando mudanças estruturais e formulando

escolhas políticas acertadas com a consolidação de estruturas modernas, se tornam o alicerce para as melhorias no salário e na geração de renda e, conseqüentemente para a possibilidade de desenvolvimento.

Bielschowsky et al (2015), esclarece que os planos econômicos para o desenvolvimento brasileiro por meio de divisão de setores ou atividades. Assim, pode-se dizer que são analisadas questões como: infraestrutura, família, recursos naturais, produtores de bens e serviços de consumo de massa e aqueles que produzem bens de capital e intermediários. Segundo o autor, foi necessário diferenciar residências familiares dos demais empreendimentos que compõem a infraestrutura, bem como os bens que são produzidos para consumo e aqueles de capital e intermediários.

Entende-se que cada categoria possui uma lógica individualizada e que deve ser avaliada no momento do investimento. O desenvolvimento, para Santos (2015), ocorre com o investimento em infraestrutura, que tem como finalidade melhorar a produtividade dos serviços industriais que são necessários para a sociedade, como energia, água, telefonia, transporte, correios. Em relação à família, verifica-se a necessidade de repensar a questão das construções habitacionais, com a oferta de crédito e a melhoria dos salários. É essencial que sejam oferecidas condições de financiamento para o mercado residencial.

O investimento em recursos naturais permite o desenvolvimento da agroindústria e a oferta de combustíveis. Os investimentos nesse setor visam atender à demanda externa, mesmo quando são bens agropecuários. Percebe-se a importância de incentivar o consumo interno em massa desses produtos regionais. Quanto ao petróleo e gás, se tem autonomia em relação à demanda, permitindo um maior investimento em pesquisa e na elaboração de novas técnicas de extração. Oreiro e Marconi (2016) entendem que esse investimento em bens e serviços para consumo de massa, sejam eles duráveis ou não, é essencial para que o país se desenvolva.

As atividades produtoras de bens de capital e intermediários suprem os bens de toda a atividade econômica, porque transformam capital, mas estão condicionadas à demanda como um todo e de forma secundária ao mercado internacional. Bielschowsky et al (2015) esclarecem que as baixas taxas de investimento no Brasil têm ocasionado discussões em teorias diversas. Para os pensadores keynesianos os aspectos negativos para o crescimento do PIB estão relacionados ao baixo investimento do setor público, às taxas de juros elevadas e atividades manufatureiras, taxas de câmbio e o aumento da competitividade com o mercado asiático.

Analisando a questão política, observam que não há encorajamento para o investimento privado, faltando infraestrutura necessária para atender aos anseios da produtividade.

Os que preferem a abordagem das falhas de governo apontam para a existência de uma institucionalidade pouco encorajadora de investimentos privados (aí incluídos problemas no marco regulatório das atividades de infraestrutura) e má gestão dos investimentos do setor público. Em comum, passaram a assinalar, desde que se instalou a atual crise internacional, em 2008, que as perspectivas nada animadoras na economia mundial enfraqueceram a propensão a investir. Ao mesmo tempo, há os que apontam que, não obstante a existência de vários entraves ao investimento, existe um conjunto de elementos na economia brasileira que lhe é favorável. No plano macroeconômico, assinalam que a inflação está sob controle, que a dívida pública é moderada como proporção do PIB e que há razoável reserva de divisas (BIELSCHOWSKY et al, 2015, p. 8).

A economia brasileira é baseada na exportação de *commodities*, o que tem sido responsável por uma menor vulnerabilidade em relação ao mercado mundial. Para Oreiro e Marconi (2016) a tendência ao aumento de déficit em conta corrente tem sido alvo de preocupação dos especialistas em economia, sendo necessário estabelecer três frentes de expansão, que podem contribuir para o desenvolvimento brasileiro, que surgem a partir do relaxamento histórico, vivenciado nos anos 2000, que é o estrangulamento externo.

A recuperação é possível por meio de dinamismo e expansão, elementos que podiam ser previstos num período anterior ao ano de 2003. Entretanto, Bresser-Pereira (2016), compreende que o desenvolvimento brasileiro está em ação de maneira lenta, necessitando da potencialização de ações políticas adequadas. Essa iniciativa do poder público é entendida como um motor para que ocorram investimentos e, conseqüentemente, a expansão da economia.

Puga (2011) esclarece que os recursos naturais abundantes e a demanda local e mundial por eles, também permite que se tenha um aumento da produtividade e o crescimento econômico. Outro aspecto importante está relacionado ao aumento do consumo interno de massa, possibilitando que todas as classes sociais tenham acesso aos bens para que os investidores tenham interesse em produzir mais e atender à crescente demanda. Observa-se que houve expansão anual nos setores da construção civil, de infraestrutura e de investimentos agregados.

A discussão a respeito das famílias e a separação dos elementos estruturais permitem compreender a temática, principalmente no que se refere ao consumo das massas, relacionado à distribuição de renda e a possibilidade de aumento da produtividade, não apenas para a exportação, mas para atender à demanda interna em constante crescimento. É importante destacar que não se

pode produzir tudo internamente sem que seja necessário investir em tecnologia e técnicas inovadoras.

Nesse contexto, observa-se que nem todas as atividades são dinâmicas, já que é preciso que haja impulso para que ocorra a expansão, principalmente com o investimento em setores produtivos. “Quanto mais generalizado vier a ser esse impulso, mais vigorosa será a frente de expansão, ou seja, maior será seu ritmo de investimento e de progresso técnico, e seu impacto sobre o crescimento econômico, bem como a transformação do país a longo prazo” (BIELSCHOWSKY et al, 2015, p. 10). Compreende-se que é fundamental desenvolver políticas de estruturação adequadas, que respeitem a dotação de recursos e transformem os setores produtivos.

Para que haja desenvolvimento é imprescindível que se tenha ação política voltada para o fortalecimento da cadeia produtiva e para o estabelecimento de inovação. As análises keynesianas apontam a importância de expansão da demanda interna e externa, possibilitando que sejam realizados investimentos que não dependam diretamente da evolução da demanda.

A política de crescimento com endividamento externo é responsável pela sobrevalorização da taxa de câmbio, substituindo-se poupança interna por externa, segundo Bresser Pereira e Gala (2012), prejudicam o desenvolvimento do país, porque os produtos internacionais passam a ser adquiridos por valores elevados, inviabilizando o investimento em inovação. Na maioria dos casos, o investimento torna a empresa não competitiva, assim como o produto com valor mais elevado e pouco atrativo ao mercado externo.

É preciso analisar se é viável importar o produto que é produzido localmente, uma vez, que pode ser encontrado a um custo menor, porque para muitas empresas é mais viável importar que investir na modernização da empresa. Em relação à responsabilidade fiscal, Oreiro (2012) esclarece que o déficit público enfraquece o Estado e causa inflação, o que faz com que o sistema econômico também enfraqueça. O desenvolvimento e a estabilidade econômica, o Estado não pode se tornar dependente dos credores externos. Os problemas estão relacionados à demanda e não à oferta, uma vez que a industrialização e o crescimento sustentável, se tornam elementos essenciais para o aumento da produtividade.

Oreiro (2012) enfatiza que o *export-led* caracteriza um comportamento do coeficiente das exportações, no qual a economia cresce sendo estimulada pela venda de produtos manufaturados ao exterior, expandindo o produto real e acelerando o acúmulo de capital, o que viabiliza investir em inovação e tecnologia. Com a distribuição funcional de renda, com aumento real de salário se

tem maior consumo e, conseqüentemente, crescimento do setor produtivo. Esse crescimento está relacionado à capacidade de conceber uma política cambial competitiva.

Os novos desenvolvimentistas entendem que a exportação se torna essencial para o desenvolvimento do país, seguida da expansão do consumo interno, que é realizada a partir do oferecimento de salários mais elevados. Entre as ações que podem ser desenvolvidas pelo Estado, estão a redução na taxa de lucro e investimentos que prejudicam a produtividade e a aquisição de recursos tecnológicos. Bresser-Pereira e Gala (2012), explicam que o crescimento dos salários, também ocasiona a necessidade de aumento da produtividade.

A inflação estrutural, que é decorrente da teoria clássica, se encontra em desconformidade com a realidade atual. A agricultura tem se desenvolvido em países em desenvolvimento, da mesma forma que os demais mercados, tendo atendido à demanda e ocasionando níveis baixos de inflação. Segundo Oreiro (2012), essa taxa pode ser considerada dentro dos níveis de países desenvolvidos. A teoria do novo desenvolvimentismo sugere a necessidade de evitar a poupança externa, que se relaciona aos déficits de transação e valoriza o câmbio, o que favorece produtos importados. A poupança interna é reduzida com o alto consumo de produtos importados.

Nota-se que surge o debate a respeito da tecnologia e da necessidade de modernizar a produção, desenvolvendo uma política livre de incertezas e capaz de promover o desenvolvimento do capital humano. Para Oreiro (2012), a taxa de juros, de câmbio e de salários, quando bem administradas, asseguram uma boa política monetária, fiscal e cambial. O autor entende que a taxa de lucro é um dos preços mais importantes da macroeconomia desenvolvimentista, uma vez que não se pode falar em desenvolvimento, se não houver lucratividade satisfatória.

Os investimentos podem ser potencializados com a participação do Estado, que passa a investir em serviços essenciais, como a educação e a infraestrutura, possibilitando que a produção aumente e fazendo com que sejam gerados emprego e renda para os cidadãos. Em relação à taxa de juros, o Banco Central procura diminuir o máximo possível, uma vez que a elevação favorece apenas uma elite econômica e a valorização do câmbio.

Para Oreiro (2012), a taxa de câmbio é de maior relevância, uma vez que equilibra a indústria, permitindo maior competitividade, incentivando investimentos em exportação de produtos manufaturados, o que aumenta a poupança interna. O crescimento econômico está relacionado ao acesso da demanda interna e externa. O novo desenvolvimentismo entende que a demanda não garante o investimento, sendo necessário uma taxa de câmbio favorável.

Segundo Carneiro (2012), a teoria do novo desenvolvimentismo não é suficiente para garantir que a economia brasileira cresça, mas torna-se uma forma de romper com a teoria clássica, solucionando a teoria ortodoxa, que o autor considera um fator de baixo crescimento e crise financeira. Entende-se que a estabilidade de preços e a equidade social, aliados a uma reforma macroeconômica, permitem o crescimento econômico sustentado. Assim, a política social se faz essencial para o desenvolvimento brasileiro.

A corrente desenvolvimentista pós-keynesiana também defende a intervenção estatal, transformando a sociedade e buscando superar o subdesenvolvimento. Em relação à taxa de câmbio, entende que é importante para o desenvolvimento de países em desenvolvimento, tendo como base a taxa de juros. Segundo Bielschowsky (2012), essa teoria entende que o Estado deve desenvolver ações que visem proteger o capital e o trabalho, auxiliando o mercado interno a competir com mercado internacional.

A corrente pós-keynesiana rompe com a teoria ortodoxa, se preocupando com a vulnerabilidade da economia aberta. O Estado assume o papel de poupar com liquidez, estimulando a economia através de políticas monetárias e fiscais. É preciso reduzir a taxa de juros dos ativos líquidos, aumentando o crédito e oferecendo condições financeiras para investimentos. Entre as ações, está o protecionismo a entrada de capitais, valorizando a moeda nacional. Outro aspecto defendido pela teoria é o desenvolvimento de ações de aumento de emprego e renda. Nesse contexto, os novos desenvolvimentistas entendem que as ações estatais devem reduzir a incerteza econômica e a vulnerabilidade, estimulando investimentos em geração de empregos. O país se desenvolve economicamente a partir da redução da pobreza e diminuição das desigualdades sociais.

A corrente social desenvolvimentista entende que o desenvolvimento é centrado na expansão do mercado interno, aumentando o consumo da população e melhorando a questão social. Assim, é preciso distribuir a renda e investir em seguridade social, valorizando o salário mínimo, expandindo o crédito, fazendo com que a indústria se desenvolva.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA 2003 – 2014

A contextualização da economia brasileira no período de 2003 – 2014 desmembra em um conglomerado de argumentações que visam descrever a evolução, em certa medida, de mercado financeiro, mercado de trabalho e o mercado internacional. Tais aspectos compactuam com uma fase de desenvolvimento econômico nacional correlacionado com a infraestrutura nacional. Nesse período, apresenta-se um destinado avanço as políticas públicas e industriais.

Percebe-se que, historicamente, a implementação da política pública nacional oscilou em diversos cenários e adversidades, nos quais englobavam os organismos, a coordenação e o planejamento que são imprescindíveis para o desenvolvimento industrial, ao passo que, estavam esvaziados e/ou extintos, além das privatizações, em certa medida, de empresas públicas de infraestrutura. Por tal problemática, que nos anos de 2003 -2014 foram assegurados os planos plurianuais que objetivavam uma política pública norteadas aos investimentos de infraestrutura congruentemente com o desenvolvimento do mercado nacional.

Cabe acrescentar ainda que neste capítulo será abordada uma contextualização das políticas econômicas implementadas no período de estudo, trazendo uma análise dos Planos Plurianuais (PPA), assim como resultados obtidos através da ilustração de estatística descritiva. O foco deste trabalho é estudar os investimentos em infraestrutura que serão os seguintes: saneamento, recursos hídricos, transportes, energia e habitação. No período que interessa a esta dissertação, o Brasil assumiu metas de inflação, ajuste fiscal permanente, câmbio flutuante e implantação de novas medidas econômicas, tais como: o aumento de oferta de emprego e melhoria nas taxas salariais. Estas medidas provocaram aumento do consumo e a reativação de alguns setores econômicos.

Carvalho (2018, p. 24) argumenta que “a alta do preço das commodities e os três pilares de crescimento – distribuição de renda, expansão do crédito e investimentos públicos – explicam a melhora no desempenho da economia brasileira em relação às duas décadas anteriores”. Ou seja, o cenário descreveu o compromisso nacional com a distribuição de renda atrelado à expansão do crédito e investimentos públicos, assegurando êxito na economia que se manifestou através da diminuição da dívida pública, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), diminuição da inflação e da dívida externa e aumento das reservas internacionais. Assim, neste capítulo, serão analisadas as políticas implementadas no período em estudo buscando mostrar os planos plurianuais e medidas aplicadas e, na segunda seção do mesmo, serão abordados os resultados obtidos mostrados através dos principais indicadores.

3.1 Planos Plurianuais

Os instrumentos orçamentários constantes na Constituição Federal de 1988 são o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. O Plano Plurianual está previsto no artigo 165 da Constituição do Brasil e é regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Em teoria, ele se constitui como um projeto de médio prazo, que estabelece diretrizes e metas a serem alcançadas pelo Governo Federal ao longo de um espaço de tempo determinado (quatro anos).

Vale ressaltar que, ainda que as diretrizes sejam fixadas pelos atores políticos, é indispensável que os compromissos a serem formalizados na Lei do PPA observem critérios e procedimentos legais e técnicos, de forma a garantir viabilidade, confiabilidade e efetividade ao planejamento (MATUS, 2006). O objetivo pelo qual os Planos Plurianuais são elaborados no segundo mandato presidencial e no início do mandato do presidente seguinte se materializa como uma forma de dar segurança da continuação das políticas públicas.

De acordo com o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o PPA é o documento que define as prioridades governamentais e pode ser revisto anualmente. Nele, consta o planejamento para a execução das políticas públicas que visam alcançar o bem-estar da população, através de investimentos e ações nas mais diversas áreas. Com relação à importância dos planos plurianuais para um país, pode-se afirmar que eles se constituem como o principal elemento responsável por organizar as ações governamentais, além de também apresentarem os objetivos maiores e os delineamentos estratégicos a serem desenvolvidos em cada período de quatro anos. A seguir, apresentar-se-á cada um dos planos aplicados no período em estudo.

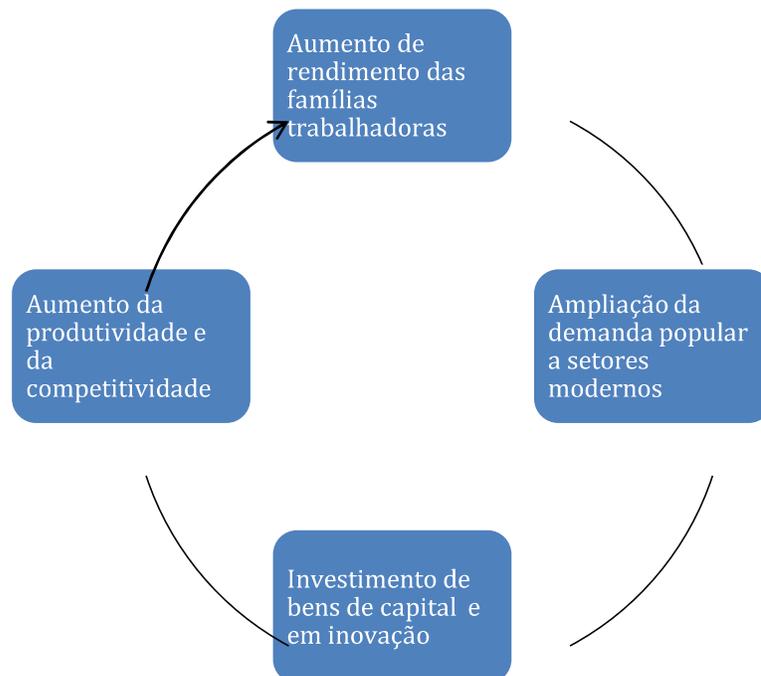
3.1.1 Plano Plurianual 2004 a 2007

O objetivo do Plano Plurianual do período entre 2004 a 2007 foi impulsionar o consumo de massa. Entendia-se, assim, que a concentração de renda e da riqueza era um problema a ser considerado como foco da política econômica, pois refletia na falta de emprego, na exclusão social e na ausência de ganho real de rendimentos, os quais impossibilitavam acesso aos bens de consumo por parte das famílias.

Ou seja, quanto mais as famílias tivessem ganhos reais e progressivos em seus rendimentos, maior a possibilidade de garantirem o consumo dos bens e serviços, assim como ocasionarem investimentos, produtividades e ganhos salariais com o aumento da produção (**Figura 1**). Esse aumento de consumo foi idealizado com a visão do incremento do mercado interno que teria um

efeito positivo na produtividade das empresas, provocando-se um círculo virtuoso que poderia alavancar o crescimento da economia.

Figura 1 – Brasil: Modelo de Consumo de massa no PPA – 2004-2007



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008).

O entendimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2008, p. 23) à época era:

A expansão da renda e do consumo ao ampliar o tamanho dos mercados estimula a elevação do volume dos investimentos. Por sua vez, os investimentos voltados para o mercado que se amplia redundam em ganhos de produtividade associados a economias de escala que geram queda dos custos unitários nas linhas de produção e expansão do tamanho das empresas, as quais passam a ter acesso a melhores condições de compra, financiamento e tecnologia. Ademais, os ganhos de produtividade obtidos com a elevação do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, também, se devem à ampliação da demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia, a qual possui as empresas mais aptas a criar e/ou absorver novas tecnologias de produto e processo.

Esse panorama resultaria na ampliação dos mercados, conseqüente elevação dos investimentos que levariam a ganhos em produção e economias de escalas. Isso permitiria às indústrias ganhos reais e liderança em custos, levando as empresas a adotarem novas estratégias.

Este Plano Plurianual colocou o Estado como protagonista na disseminação do desenvolvimento social e regional, pautado nos programas de investimentos nos setores sociais e em infraestrutura.

A elaboração do PPA 2004 – 2007, denominado de *Plano Brasil de Todos*, propiciou estratégias para uma agenda desenvolvimentista, trazendo planos de longo prazo, dos quais destacaram-se:

[...] inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia. (BRASIL, 2003, p. 15)

Dentro das estratégias de desenvolvimento, propunha-se:

- a) Fortalecimento do mercado interno, que tinha como políticas as seguintes: a transferência de renda (PBF e BBC¹, RGPS²); a valorização do salário-mínimo; a expansão do crédito; a simplificação e desoneração tributária; a desoneração ao consumo e a expansão/melhoria dos serviços públicos.
- b) Expansão dos investimentos em infraestrutura econômica e social. Como carro-chefe de suas medidas estruturais estão o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Programa Minha Casa, Minha Vida; Produto Interno Líquido – PIL; Bancos Públicos.
- c) Expansão do investimento para ampliar a capacidade produtiva em recursos naturais, que se baseou no Programa de Investimento (Pré-sal); no PAC (energia); no Programa de concessões (ex. BR 163); no Crédito rural do Banco do Brasil e Empresas estatais.

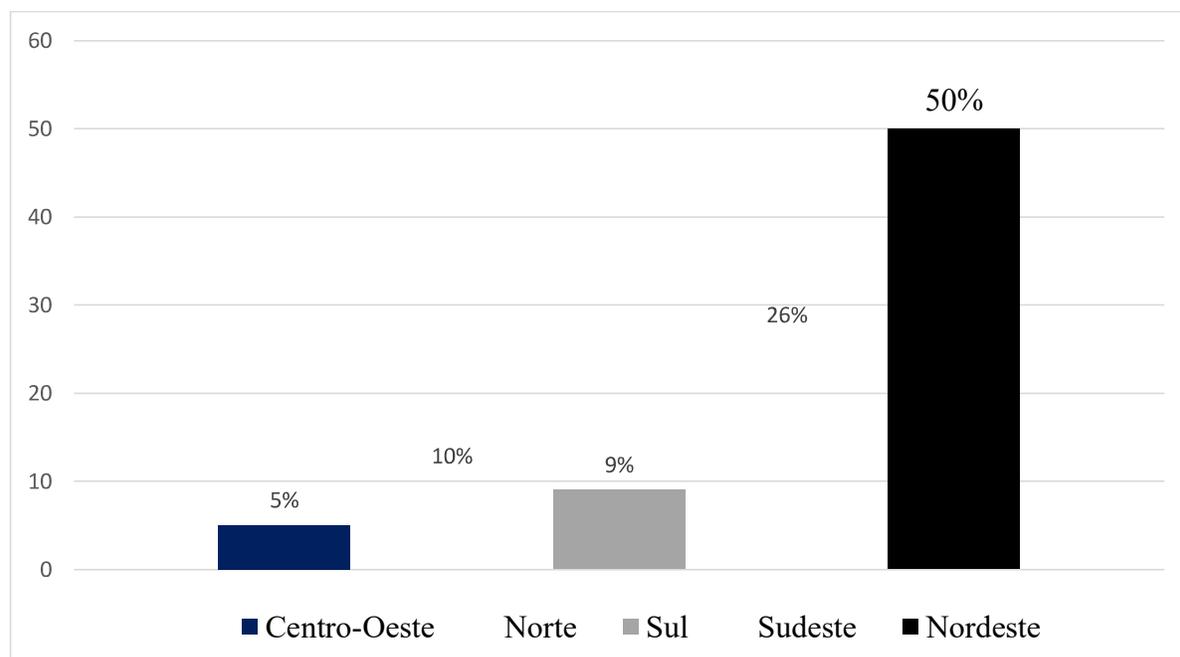
Todas essas medidas estruturantes tinham como objetivos a serem alcançados o crescimento e desenvolvimento econômico sustentável e a redução das desigualdades sociais. Para alcançar esse último objetivo, vários programas governamentais foram propostos. Um dos principais é o Bolsa Família, em vigência até os dias de hoje. A intenção dessa iniciativa era colaborar com a renda de famílias em situação de pobreza. Dessa forma, o capital seria distribuído de forma mais equilibrada e essa parcela da população conseguiria efetivar sua participação econômica. O **Gráfico 1**

¹ Transferência de renda PBF: é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades (Bolsa Família), voltado para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País. Fonte: [https://www.scielo.org > article > sdeb](https://www.scielo.org/article/sdeb).

² Transferência de renda RGPS: piso do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) pago aos trabalhadores rurais e urbanos. Fonte: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n2/a06v33n2.pdf>.

apresenta a participação de investimentos no programa Bolsa Família até o ano de 2007 e sua variação de acordo com a grande região atendida.

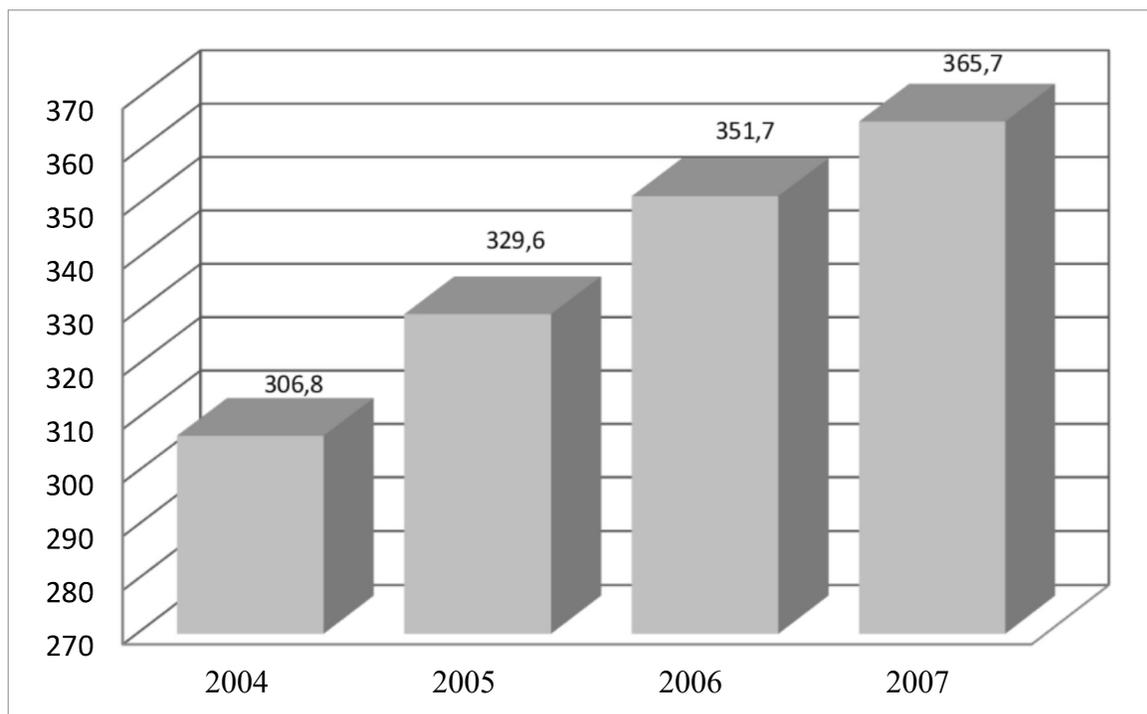
Gráfico 1 – Participação da distribuição de investimentos no programa Bolsa Família por Regiões, nos anos 2004 a 2007(em %)



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2008).

Cabe ressaltar, que, assim como a pobreza varia de região para região dentro do país, os investimentos do Bolsa Família também foram distintos, dependendo da demanda populacional de cada localidade do Brasil. Os resultados do programa governamental foram significativos e influenciaram diretamente a renda familiar, como mostra o **Gráfico 2**. Nele, são apresentados os indicadores de renda média domiciliar *per capita* com dados oriundos do PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, baseado nos valores à época. Nota-se que houve um aumento da renda média domiciliar em 7,43% no primeiro ano, 6,70% no segundo e no terceiro ano um aumento de 3,98%. Desta forma, é importante destacar que esse indicador é de suma importância para demonstrar o ganho real para a população.

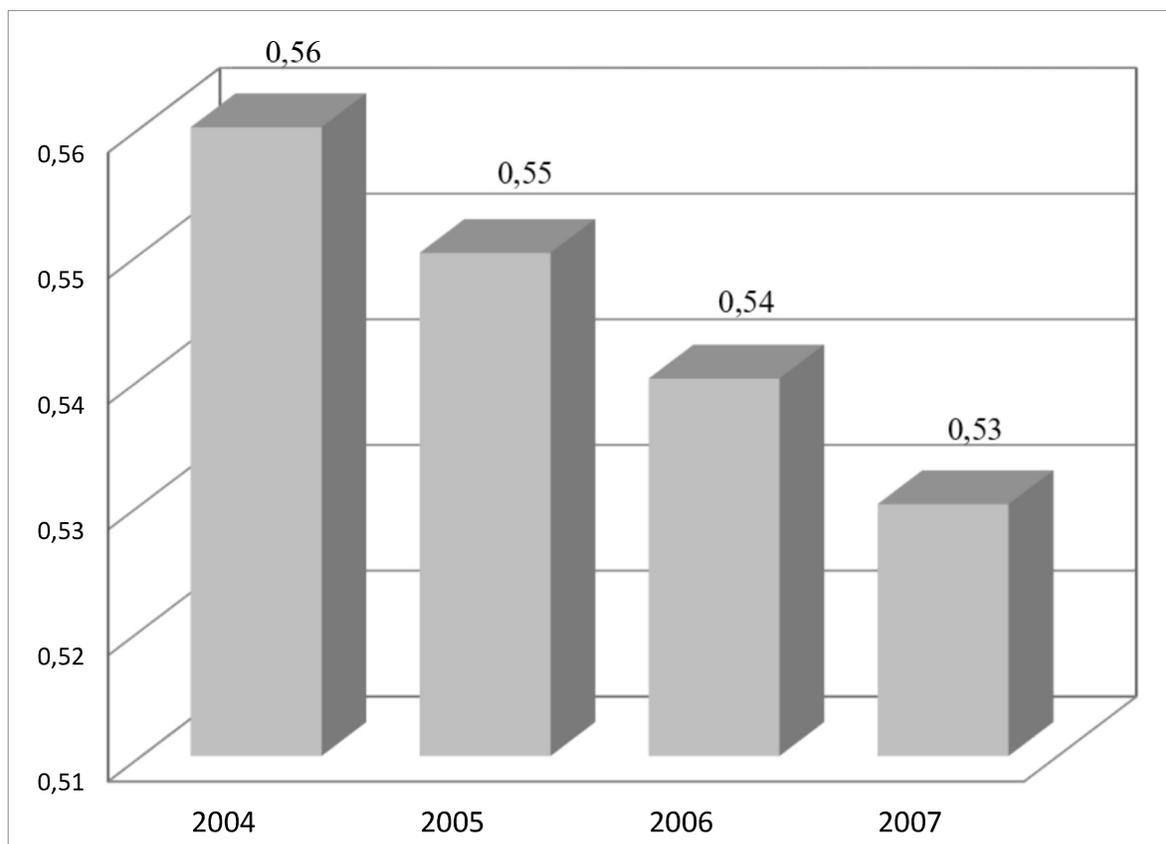
Gráfico 2 – Brasil: Renda média domiciliar per capita 2004 – 2007 (em reais R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2008).

Além da redução da desigualdade social e pobreza, também é importante ressaltar que um dos pilares do Plano Plurianual daquela época tinha como ideia norteadora o desenvolvimento através da distribuição de renda e da expansão do crédito. Ou seja, a análise dos indicadores, tanto relacionados à proporção de renda quanto à renda média domiciliar, serviu como retrato da proposta inicial de desenvolvimento, refletindo na redução considerável da porcentagem da desigualdade social, como mostrado no **Gráfico 3**.

Gráfico 3 – Brasil: Redução do percentual de desigualdade social entre 2004 e 2007 (Índice de Gini)



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2008).

O planejamento econômico voltado para o equilíbrio, objetivando aumento de produção, competitividade do mercado interno, grande oferta de produtos, barateamento dos meios de produção, diminuição dos preços e aumento da demanda, foram indicadores relevantes para diminuição da desigualdade.

Com relação aos investimentos do PPA 2004 – 2007 no setor de transportes, estavam previstos, principalmente, a redução do custo de logística e o aumento da mobilidade urbana. No setor energético, o governo pretendia investir na garantia do abastecimento sem riscos de crises, além de aproveitar as vantagens oferecidas pela competitividade gerada pela alta produção de energia no país. Além disso, o referido PPA objetivava criar e instalar um mecanismo de crescimento e desenvolvimento através do mercado consumidor que seria alimentado por famílias trabalhadoras. Assim, atrelando-se todos os pilares pré-estabelecidos, propiciou-se uma dinâmica

nos setores econômicos do Brasil. E, a partir disso, foi possível pensar no próximo Plano Plurianual.

3.1.2 Plano Plurianual 2008 a 2011

O Plano Plurianual do período 2008 a 2011 priorizava o crescimento econômico atrelado à distribuição de renda; equilíbrio ambiental; educação de jovens e adultos; e promoção da inclusão social. Assim, sua proposta definia que a iniciativa: “[...] articula e integra as principais políticas públicas para o alcance dos objetivos de governo e dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004-2007” (BRASIL, 2007, p. 9).

O PPA 2008-2011 previa um gasto total do setor público federal, incluindo estatais, de R\$ 3,53 trilhões no período determinado para o plano. Destes, R\$ 730 bilhões do orçamento eram destinados às áreas sociais e será destinado ao pagamento de auxílios, como o seguro-desemprego, o salário mínimo para idosos e deficientes e o Bolsa Família; R\$ 43,9 bilhões serão distribuídos a 11 milhões de famílias; e R\$ 70,9 bilhões estão previstos para o setor educacional, sendo R\$32,6 bilhões para a educação básica e R\$ 29,9 bilhões para o ensino superior. Na área econômica, o PPA 2008-2011 previa um crescimento do PIB ao ritmo de 5% ao ano, com exportações ultrapassando a barreira de R\$ 200 bilhões em 2011.

Este PPA visava contribuir com as demandas principais do Governo Federal, que eram superar o desafio da aceleração do crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. Para isso, as prioridades deste segundo PPA foram:

- a) políticas públicas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda;
- b) a elevação da qualidade da educação;
- c) o aumento da produtividade e da competitividade;
- d) a expansão do mercado de consumo de massa;
- e) a utilização da diversidade dos recursos naturais de forma sustentável;
- f) a melhoria da infraestrutura, incluindo a urbana, principalmente nas regiões metropolitanas;
- g) a redução das desigualdades regionais.

O cenário apresentou uma queda no PIB após a crise de 2008, embora a economia tenha se recuperado e voltado a apresentar crescimento, motivada por estratégias no PPA 2008-2011. O objetivo deste, por sua vez, foi inserir as famílias de trabalhadores no mercado consumidor de empresas de grande porte, conforme descrito no plano (BRASIL, 2007, p. 11):

O aumento da demanda por produtos dos setores modernos da economia amplia a utilização da capacidade já existente e estimula maiores investimentos em bens de capital e inovação, que por sua vez conduzem a ganhos de produtividade e competitividade das empresas, ampliando espaço para as exportações. A elevação da produtividade gera maiores lucros e tende a beneficiar as famílias com aumento dos rendimentos auferidos do trabalho. Esses rendimentos se convertem em consumo continuamente ampliado, que mobiliza as forças produtivas para a expansão dos investimentos e o progresso técnico, caracterizando um círculo virtuoso capaz de promover o crescimento com inclusão social e distribuição de renda.

As agendas contemplavam os seguintes temas: Agenda Social, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse sentido, a Agenda Social era composta por um conjunto de medidas com foco em transferências de rendas; no fortalecimento da cidadania e direitos humanos, além da cultura e segurança pública, algo que ainda não havia sido tratado pelo governo. Já a Agenda do PDE, almejava, através da competitividade econômica, a igualdade social, o aumento de indivíduos capacitados e, conseqüentemente, um melhor desempenho no atendimento das necessidades do mercado tecnológico que se implantaria no Brasil.

Foram implementados investimentos na educação, tais como: educação básica, com investimentos na Educação Superior e Tecnológica composta por ações inseridas no Programa *Todos pela Educação*. Conforme Milani e Pessoa (2018), durante o período de 2007 a 2010, houve um investimento em torno de R\$ 656,5 bilhões em programas que abrangiam três eixos dos setores econômicos, como a logística e energética; social e urbana; habitação e saneamento. Entre estas medidas estão a redução de alguns impostos, a taxa do IPI, de forma a facilitar a aquisição de automóveis, imóveis e eletrodomésticos.

De acordo com Sicsú (2013, p. 9), o período de 2008 a 2011 é assim descrito:

[...] além dos elementos que já estavam em curso, a política de investimentos públicos e das estatais, que estimulou o investimento privado, foi o elemento chave. Por exemplo, a Petrobras aumentou seus investimentos de forma significativa, e houve os lançamentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Minha Casa Minha Vida. Em média, a economia passou a crescer 4,6% ao ano, apesar da aguda crise financeira americana que atingiu o Brasil em 2009.

Assim, a criação do PPA 2008 – 2011 e da continuação das aplicações das medidas contidas no documento de Gestão de Estratégias do governo foram importantes para manter o crescimento da economia brasileira através do combate da fome e miséria, somado ao incentivo do consumo de

produtos de empresas de grande porte por famílias trabalhadoras, que passaram a ter e manter seus empregos.

3.1.3 Plano Plurianual 2012 a 2015

O PPA 2012 a 2015 continuava com o Projeto Nacional de Desenvolvimento e visava como objetivos específicos os seguintes pontos: redução das desigualdades regional e entre o rural e o urbano; transformação produtiva ambientalmente sustentável com geração de emprego e distribuição de renda; erradicação da pobreza extrema (BSM); e eliminação das desigualdades sociais, tendo a educação de qualidade, construção de conhecimento e inovação tecnológica como pilares:

Assim, a partir do PPA 2012-2015 a execução das políticas públicas passa a se organizar em torno de três grandes áreas: o Brasil Sem Miséria, promovendo a inclusão social e produtiva da população em situação de extrema pobreza e possibilitando a incorporação de um contingente ainda maior de brasileiros ao mercado interno; o PAC 2, com mais recursos e maior integração com estados e municípios nos investimentos em infraestrutura e habitação; e a política de desenvolvimento produtivo que congrega diversas iniciativas visando, no curto prazo, a defesa do País diante da crise internacional que voltou a se acentuar em 2011, e, no longo prazo, ao fortalecimento de cadeias produtivas e o fomento à inovação tendo em vista que os ganhos de competitividade para a economia brasileira é a única forma de conjugar o crescimento econômico com a inclusão social e preservação de direitos sociais. Nesta linha são fundamentais programas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec e o Programa Ciência sem Fronteiras. (BRASIL, 2014, p. 27).

As estratégias do PPA 2012 – 2015 se assentavam em cinco dimensões interligadas entre si, de forma a prezar pelo cumprimento do desenvolvimento. A saber: a social, a econômica, a ambiental, a territorial e a político-institucional. Na conjuntura da dimensão econômica, a política macroeconômica era alicerçada pela manutenção do tripé macroeconômico com as seguintes bases: taxa de câmbio flutuante, meta de estabilização da inflação e responsabilidade fiscal.

A macroeconomia utilizada na elaboração do referido PPA tinha expectativa de taxa de câmbio média de 1,72 durante 2013. Contudo, nesse período, ela ultrapassou essa média, alcançando a taxa de 2,16, o que foi considerado um saldo positivo para a recuperação da produção interna em relação à concorrência internacional. Já o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, analisado nesse ano, foi de 2,3%, valor inferior ao previsto, que, de acordo com pesquisas, seria de 5,5%. Houve, no período do PPA 2008-2011, a oscilação e redução da produção de bens e serviços no país.

No tocante à dimensão ambiental, o objetivo era:

Utilizar os mecanismos de apoio à comercialização de produtos agropecuários que compõem a pauta da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e aperfeiçoar a geração e a disseminação de dados sobre safras, preços, custo de produção e abastecimento de produtos e insumos agropecuários para subsidiar a formulação de políticas públicas visando a garantia do abastecimento interno, a geração de divisas cambiais e renda aos produtores rurais. (BRASIL, 2014, p. 27).

As novas estratégias criadas com o PPA 2012 – 2015 foram de suma importância para o desenvolvimento do Brasil, mantendo e ampliando, inclusive, o Programa de Aceleração do Crescimento. No período em estudo, houve uma redução considerável da taxa de desemprego, além do aumento do piso salarial, fatos que contribuíram com a redução do Coeficiente do Gini.

Outra medida que multiplicou a receita do mercado doméstico foram as operações de crédito, que tiveram investimentos destinados a auxiliar o desenvolvimento do setor habitacional, através de programas como o Minha Casa Minha Vida. Esse programa contemplou milhares de famílias que não possuíam condições de adquirir um imóvel dentro das taxas de financiamentos imobiliários vigentes. Segundo Biancarelli (2014, p. 11), “a relação entre crédito total do PIB, que havia iniciado 2003 em apenas 25% terminou 2010 acima de 45% (um valor ainda abaixo para padrões internacionais)”.

Concomitantemente, nesses anos o país enfrentou uma crise política e econômica que levou a realizar cortes de gastos que atingiram diretamente o setor público. Além disso, o aumento das taxas básicas de juros a fim de controlar o crédito, o abandono de alguns eixos temáticos e as medidas excessivas de intervenção econômica resultaram numa desaceleração do crescimento econômico constatado pelo PIB: de acordo com o IBGE (BRASIL), no ano de 2011, o índice do Produto Interno Bruto foi de 2,7%; no ano de 2012 diminuiu para 0,9%; e no ano de 2013 aumentou para 2,3%.

De acordo com Carvalho (2018, p. 11), “em 2011, essa atuação deu lugar a uma estratégia baseada nos incentivos ao setor privado, tanto via política fiscal, quanto via política monetária e creditícia”. O resultado foi a lucratividade para essas empresas, que poderia ter sido aplicada para o setor público e o país, de forma a ter como ponto positivo a taxa de emprego. Conforme explica Sicsú (2013, p. 60), “embora não seja possível analisar uma trajetória mais longa da taxa de desemprego por causa da mudança metodológica de 2002, pelo menos a herança deixada a Lula pode ser identificada”.

Entretanto, setores como o dos transportes ficaram em segundo plano, rompendo ou diminuindo o ciclo de aceleração. Em contrapartida, passa-se a priorizar os programas sociais, de forma a dar continuidade aos planos implantados, como o Programa Brasil Sem Miséria. De acordo com Leite (2019, p. 12),

Nesse contexto, um projeto social de desenvolvimento no Brasil deve ter como objetivo o crescimento e a transformação social, com a distribuição da renda e da riqueza, ampliação da oferta pública de bens e serviços sociais básicos e a adequação da estrutura produtiva às necessidades econômicas deste projeto.

Um dos pontos importantes foi a valorização do salário-mínimo como estratégia para melhorar a visão de sua administração pela sociedade. Segundo Sicsú (2013, p. 60), “a recuperação do poder de compra dos salários foi o principal pilar da constituição do imenso mercado de consumo de massas que foi organizado no Brasil nos últimos tempos”. Como a distribuição de renda por indivíduo continuou aumentando, o Índice de Gini³, em 2012, caiu para casa⁵⁴ de 0,50, o mesmo índice em que se encontrava no país na década de 1960. Segundo Sicsú (2013, p. 59),

O Índice de GINI/PNAD³ e a participação percentual das remunerações dos trabalhadores no PIB são medidas complementares. Ambas representam dimensões da desigualdade e do desenvolvimento socioeconômico do país. As duas medidas mostram que o desenvolvimento socioeconômico brasileiro está em trajetória benigna desde 2003-2004. Elas mostram também que no período anterior (1995-2003) as rendas do trabalho perdiam espaço no PIB para as rendas do capital.

O desempenho das políticas sociais refletiu numa melhoria no Índice de Gini, que pode ser interpretado como uma redução da desigualdade. As medidas tomadas no período entre 2004 a 2007, como, por exemplo, a política de desonerações tributárias, cujo objetivo era o de combater a crise econômica interna, de forma a ativar o mercado consumidor através da redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) dos automóveis, não obtiveram êxito. Em contrapartida, no período entre 2012 a 2014, as aplicações das desonerações tributárias vieram direcionadas a fortalecer os setores da indústria e do governo através de políticas fiscais.

³ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem).

O período compreendido entre 2004 a 2015 demonstrou que houve recuperação na economia interna do país, com políticas públicas criadas não só visando o avanço do setor público, mas também a área do serviço social, com a formalização do emprego. Assim, o poder de compra desses empregados estaria garantido, bem como a movimentação do mercado consumidor, além de outros setores como a pecuária. Todavia, no final do período, houve desvio do objetivo que já tinha sido de combater a crise econômica e alavancar o crescimento do país através do setor de exportação, além de também continuar com políticas públicas de incentivo ao crescimento econômico.

3.2 Análise das políticas implementadas do período 2003 – 2014

O Brasil passou por diversas transformações entre os anos de 2003 a 2014 em vários campos da área econômica, como por exemplo, saneamento, recursos hídricos, transportes, energia e, principalmente, habitação. Entre os anos de 2003 a 2010 ocorreram grandes avanços na economia e na política, além de avanços na luta por direitos individuais e trabalhistas, conforme afirma Biancarelli (2014). Além das medidas implementadas, ocorreram o aumento de oferta de emprego, melhoria nas taxas salariais e maior fluxo de movimentação financeira no mercado consumidor, fatos que estimularam a economia interna gerando um círculo virtuoso. Essas medidas, de acordo com Sicsú (2013, p. 27), ajudaram na recuperação da economia, mas não foram as políticas macroeconômicas que impulsionaram o setor econômico brasileiro. O impulso vivenciado no período veio da valorização do salário, ampliação do crédito, do consumo e dos investimentos públicos e privados, a exemplo da Petrobrás, que quintuplicou suas aplicações.

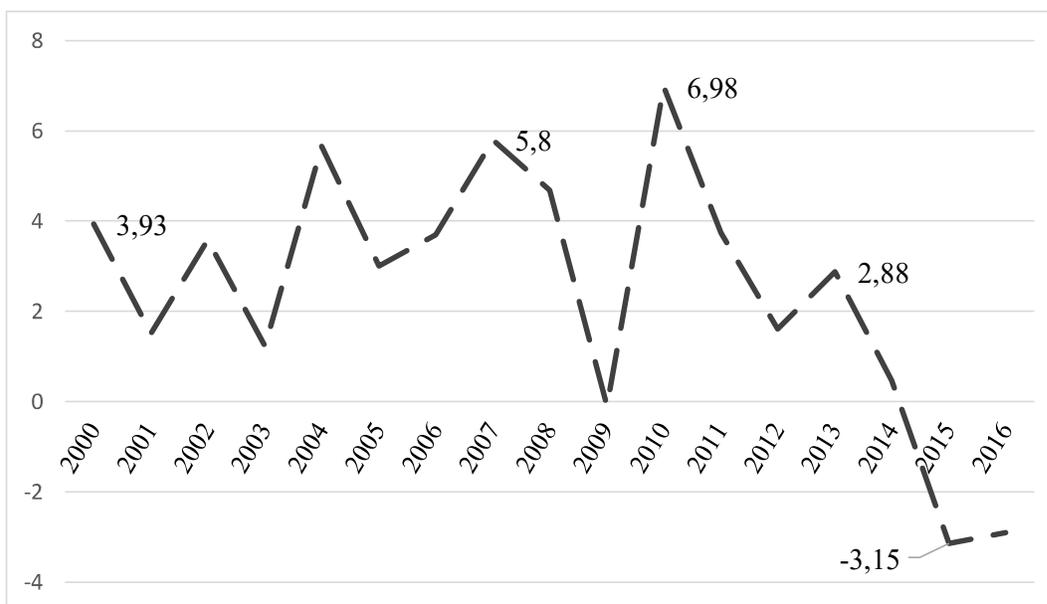
No entanto, o Brasil perdeu espaço nas exportações para países como a China, tendo em vista que o nosso mercado consumidor estava se alimentando das produções externas, ou seja, estávamos importando mais do que exportando para outros países, o que se apresenta como um empecilho para o desenvolvimento do país, pois provocam efeitos da modernização idealizada por Furtado (1983). Nesse sentido, Leite afirma (2019, p. 13):

A perda de mercados estrangeiros pela produção industrial brasileira, para produtos chineses, teve impacto negativo sobre as exportações do Brasil e pode ter reduzido a participação dos setores afetados no valor adicionado agregado. A substituição da produção doméstica pela chinesa pode também ser observada no mercado doméstico brasileiro, afetando, nesse caso, as importações e o valor adicionado. A apreciação contínua da taxa de câmbio brasileiro observada entre 2003 e 2010 e sua reversão apenas parcial a partir de 2011 contribuíram indubitavelmente para essa perda de espaço da produção doméstica. Tais efeitos negativos sobre a produção industrial do Brasil podiam,

no entanto, ser compensados pelo aumento das exportações de alguns bens industriais para países da América do Sul, cujo crescimento também se acelerou como consequência do boom de commodities.

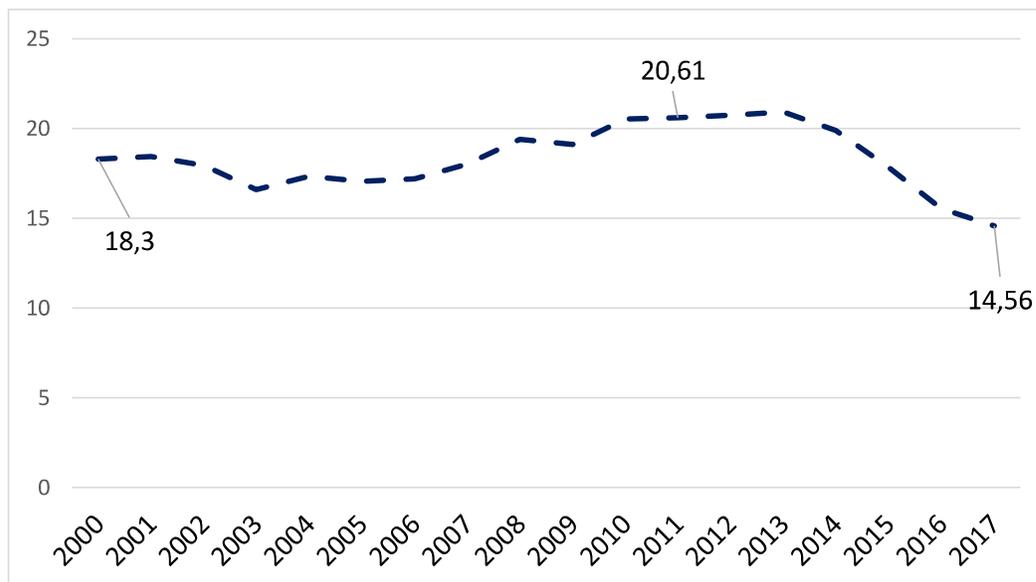
Assim, no período em estudo o comportamento do principal indicador, o PIB, foi o apresentado pelo **Gráfico 4**, o qual mostra um comportamento de *stop and go* que denota a fragilidade da economia. Esta não consegue sustentar um crescimento equilibrado a longo prazo.

Gráfico 4 – Brasil: PIB – Preços Básicos – Var. Anual (%)



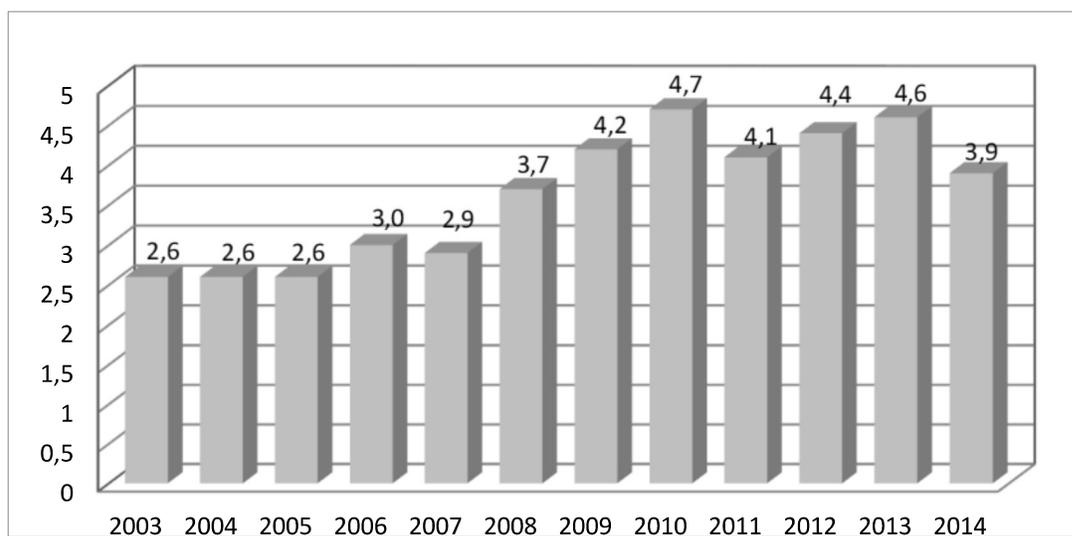
Fonte: elaborado pelo autor, a partir de dados das Contas Nacionais (IBGE, 2019).

Com relação ao investimento, componente da demanda agregada que geraria um impacto positivo no desempenho do PIB, observa-se que o mesmo teve um comportamento medíocre, com tendência de queda se comparados o começo e final da série. Este fenômeno limita as possibilidades de crescimento do PIB.

Gráfico 5 – Brasil: Taxa de investimento (%) do PIB

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados das Contas Nacionais (IBGE, 2019).

Quanto ao percentual do PIB em investimentos públicos, o montante manteve-se estagnado entre 2003 e 2005 em 2,6%. A partir de 2006 a quantidade de investimentos aumentou, tendo seu auge em 2010, com 4,7% do PIB. A partir de 2009, os valores permaneceram acima de 4,0%, com exceção no ano de 2014, com investimento de 3,9%, conforme aponta o **Gráfico 6**.

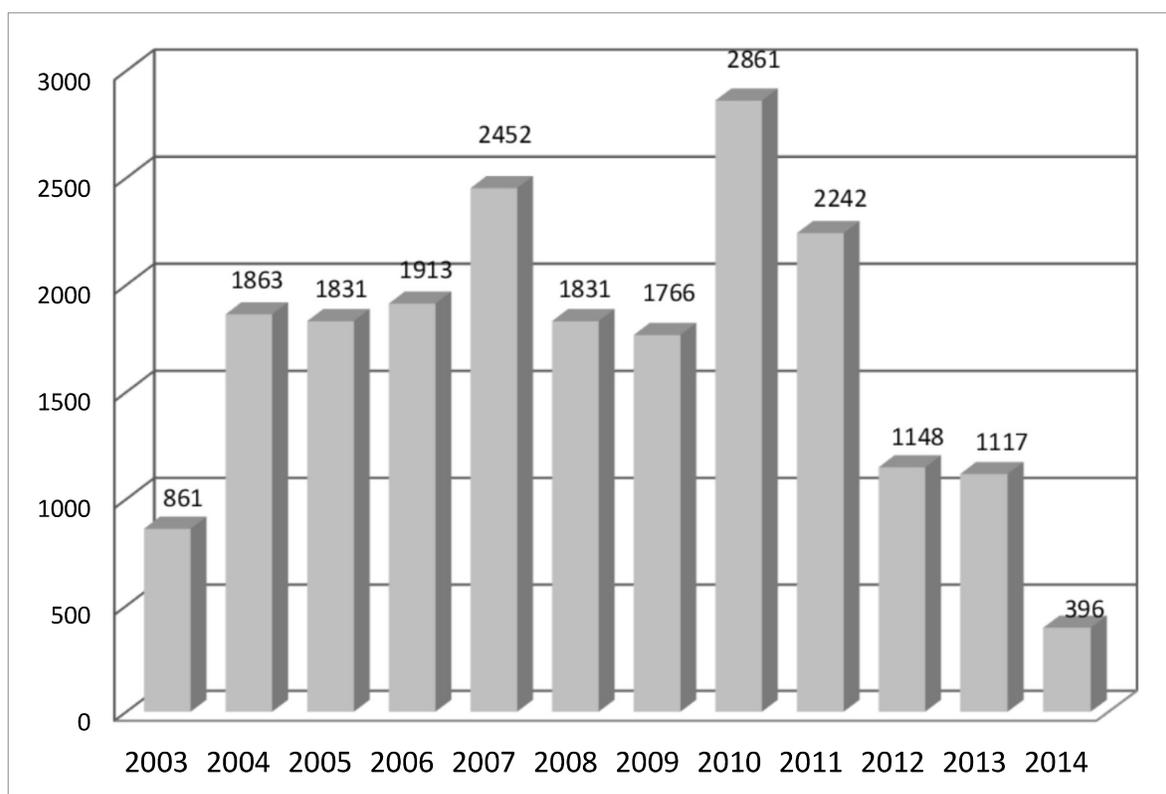
Gráfico 6 – Brasil: Investimento Público* (% do PIB)

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em PEREIRA e PUGA (2016).

*Incluiu Investimentos realizados pelos Governos Federal, Estadual e Municipais e Estatais federais.

Embora os números demonstrassem êxito alcançado, para Carvalho (2018, p. 6), a economia fora beneficiada nos anos em estudo pela alta dos preços das commodities exportadas: petróleo, minério de ferro e soja. Foi uma ilusão, foi sorte, que durou 4 ou 5 anos, e que no fim levou ao desemprego alto e à ampliação das desigualdades, influenciados também por erros. Foi a estabilidade criada nos anos 1990 quem garantiu sucesso no início dos anos 2000. No entanto, com relação aos indicadores sociais, a década de 2000 se apresenta mais auspiciosa que a de 1990. Isto pode ser observado no **Gráfico 7**, que mostra os dados das contratações de emprego que tiveram um comportamento expansivo com aumento do número de empregados formais, tendência que muda a partir de 2011, ano que esses começam a despencar.

Gráfico 7 – Brasil: Criação de Empregos Formais (1.000 Postos de Trabalho)



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2018).

Apesar do governo manter-se rígido na administração macroeconômica, o rumo traçado para a economia de forma a direcionar e modificar os processos para o alcance do desenvolvimento resultou na produção do crescimento dos fatores sociais, como a questão do número de famílias

abaixo da linha de pobreza. Conforme explica Paulani (2010, p. 17), “o trabalhador ganhava um salário, mas o bem-estar dele dependia não só dessa verba, mas também de uma série de outros benefícios que ele recebia como cidadão”.

É evidente que levar investimentos ao setor público e privado era importante. Contudo, aumentar a qualidade de vida do cidadão e, conseqüentemente, seu poder de compra também moveria as engrenagens da economia interna. Outros fatores também auxiliariam nessa tarefa, como a expansão do crédito interno e outras medidas políticas e econômicas.

Posteriormente, em 2004, foi lançado, com outra nomenclatura, um programa social advindo de governos anteriores, com o nome de Bolsa Família. Esse programa tinha como preocupação assegurar o mínimo de sobrevivência às crianças carentes e suas famílias, contribuindo com a melhoria dos indicadores sociais. A seguir, na **Tabela 1**, são apresentados os indicadores sociais no período entre 2003 e 2014, onde é possível observar um comparativo dos dados e os possíveis efeitos do programa.

Tabela 1 – Brasil: Indicadores Sociais, no período 2003-2014

Ano	Taxa de Desemprego (%)	Salário Mínimo Real (R\$)	Coefficiente de Gini
2003	12,3	240,00	0,576
2004	11,5	260,00	0,555
2005	9,8	300,00	0,548
2006	10,0	350,00	0,544
2007	9,3	380,00	0,531
2008	7,9	415,00	0,526
2009	8,1	465,00	0,521
2010	6,7	510,00	0,515
2011	6,0	545,00	0,506
2012	5,5	622,00	0,505
2013	7,1	678,00	0,501
2014	4,3	724,00	0,497

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do IPEA/DATA (2016).

Desse modo, infere-se que, durante o período compreendido entre 2003 e 2014, houve uma redução considerável da taxa de desemprego, além do aumento do piso salarial, de forma a também reduzir o Coeficiente do Gini. A multiplicação da receita do mercado doméstico foi o resultado das aprovações de operações de crédito, que receberam investimento de forma a auxiliar no desenvolvimento do setor habitacional, através de programas como o Minha Casa Minha Vida, que contemplou milhares de famílias que não possuíam condições de adquirir um imóvel dentro das taxas de financiamentos imobiliários vigentes.

Segundo Biancarelli (2014, p. 279), “a relação entre crédito total do PIB, que havia iniciado 2003 em apenas 25% terminou 2010 acima de 45% (um valor ainda abaixo para padrões internacionais”. Logo, a implantação desses investimentos, tanto no setor trabalhista quanto no habitacional, favoreceu o crescimento não só do mercado consumidor doméstico, mas também da economia interna, de forma a gerar benefícios à população brasileira em geral, principalmente à parcela de marginalizados que corresponde a maior parte da população, assim como também a produtores de alimentos e criadores de animais. Para Paulani (2010, p. 19):

(...) a própria crise afirmou a disposição de Lula de se preocupar concretamente com as questões do desenvolvimento: já havia o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), depois houve toda a reação, a forte intervenção do Estado no pós-crise, por meio das instituições financeiras como a Caixa e o Banco do Brasil—que entraram aumentando o crédito na marra, forçando o mercado a abrir o crédito para ajudar a superar a crise—, também retirando impostos e concedendo subsídios, alavancando o consumo.

Em 2010 foram aplicadas escolhas do governo, como, por exemplo, os cortes de gastos que atingiram diretamente o setor público, e o aumento das taxas básicas de juros, a fim de controlar o crédito. Segundo Carvalho (2018, p. 30), essas mudanças

(...) que marcaram o primeiro governo Dilma tampouco se resumem a um papel maior e distinto para esses incentivos: vários elementos da política econômica do período do Milagrinho foram abandonados se outros eixos passaram a nortear a estratégia de desenvolvimento.

Já para Sicsú (2013, p. 20), o aumento do salário-mínimo surge como estratégia para melhorar a visão de sua administração pela sociedade e “a recuperação do poder de compra dos salários foi o principal pilar da constituição do imenso mercado de consumo de massas que foi organizado no Brasil nos últimos tempos”. Como a distribuição de renda por indivíduo continuou

aumentando, o Índice de Gini⁴, em 2012, caiu para casa de 0,50, mesmo índice em que se encontrava o país na década de 60. Segundo Sicsú (2013),

O Índice de Gini/Pnad⁵ e a participação percentual das remunerações dos trabalhadores no PIB são medidas complementares. Ambas representam dimensões da desigualdade e do desenvolvimento socioeconômico do país. As duas medidas mostram que o desenvolvimento socioeconômico brasileiro está em trajetória benigna desde 2003-2014. Elas mostram também que no período anterior (1995-2003) as rendas do trabalho perdiam espaço no PIB para as rendas do capital.

Pode-se interpretar analisando o Índice de Gini, que nesse período houve uma redução da desigualdade. Contudo, do total de declarações de renda analisada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD, 96% delas correspondem a remunerações trabalhistas e a movimentações públicas. A desigualdade observada pelo Índice de Gini não pode ser utilizada como parâmetro para medir o nível de renda de trabalhadores versus empresários, por exemplo.

O Setor Energético sofreu com a crise nesse período, apresentando diversos problemas estruturais combatidos a passos lentos. Esse setor teve no pacote de concessões a oportunidade de se reerguer, assim como outras áreas. A saber: estradas, ferrovias, além, é claro, dos projetos para exploração das reservas de petróleo da camada do pré-sal. Setores de serviços da área de tecnologia também entram em rota de colisão, pois sem empenhos produtivos, sem mão de obra qualificada, sem investimentos em tecnologias não foram suficientes para garantir a competitividade.

Por conseguinte, houve uma recuperação na economia interna do país entre 2003 e 2010, com políticas públicas criadas não só visando o avanço do setor público, mas também a área do serviço social com a formalização do emprego, garantindo assim o poder de compra desses empregados movimentado o mercado consumidor, além de outros setores como a pecuária. Todavia, entre 2011-2014, avalia-se que houve um desvio do objetivo que já tinha sido traçado pelo governo anterior, que era combater a crise econômica e alavancar o crescimento do país através do setor de exportação, além de também continuar com políticas públicas de incentivo ao crescimento econômico da população mais carente, que dependia (e ainda depende) de serviços públicos de qualidade e ao acesso de todos.

⁴ O Índice de Gini “mede a distribuição da renda e varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade, e quanto mais próximo de zero, maior a igualdade” (SICSÚ, 2013).

⁵ PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE.

3.3 Programa de Aceleração do Crescimento: PAC 1 e PAC 2

O Programa de Aceleração do Crescimento, representado pela sigla PAC, corresponde a uma iniciativa do Governo Federal Brasileiro dividida em duas partes: PAC 1 e PAC 2. Anunciado em janeiro de 2007, ele previa um investimento inicial de R\$ 503 bilhões, dentro de um período que abrange os anos de 2007 a 2010, em áreas importantes para o desenvolvimento do país, tais como transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Já no final do ano de 2008, o orçamento destinado ao PAC foi modificado, aumentando significativamente. O valor passou a ser, então, de R\$ 656,5 bilhões (BRASIL, 2007).

O programa surgiu a partir do intuito do Governo de aumentar o investimento em infraestrutura. Com isso, os principais empecilhos ao crescimento econômico do país seriam reparados, ao mesmo tempo que o aumento da produtividade das empresas seria possibilitado. Além disso, o PAC também surgiu com a ideia de estimular as aplicações privadas e a redução das desigualdades regionais. Os recursos destinados a essa iniciativa foram transferidos para órgãos estaduais, municipais ou entidades legalmente capacitadas. Esses subsídios federais deveriam ser empregados em projetos específicos dos municípios, com a intenção de atender a determinadas políticas públicas (BRASIL, 2007).

Uma das características predominantes do programa governamental foi “a adoção de mecanismos de gestão que buscavam melhorar a capacidade de planejamento e execução do Estado” (PINTO, 2018, p. 17). Para tanto, se estabeleceu uma estrutura de monitoramento constante que abrangia os ministérios centrais e setoriais, além de outros atores relevantes. Essas instâncias se encarregavam do licenciamento ambiental, utilizando-se de mecanismos como as “salas de situação”. Havia, assim, um acompanhamento periódico dos projetos de carteira, com o objetivo de solucionar possíveis problemas. Ademais, o Governo preocupou-se também com a transparência do PAC: foram criados os chamados “Balanços do PAC”, relatórios que eram divulgados ao público e abordavam os avanços das obras em execução.

O principal objetivo do PAC foi reformar o planejamento e a execução de grandes obras, em três eixos fundamentais da infraestrutura social do país (**Tabela 2**): urbano, logístico e energético. O intuito era contribuir para o desenvolvimento acelerado e ao mesmo tempo sustentável do Brasil. Dieese (2007) defende que o programa iniciado pelo Governo brasileiro proporciona o resgate da visão e do planejamento a longo prazo, na busca por melhorar o ambiente

de investimentos. Para isso, o intuito era manter a previsibilidade e a estabilidade desse ambiente, à medida que se propunham regras mais claras para a realização das aplicações.

Tabela 2 – Eixos abrangidos pelo PAC

Eixos	Investimentos
Infraestrutura Social e Urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Minha Casa, Minha Vida; • Urbanização de Assentamentos precários; • Mobilidade urbana; • Prevenção de áreas de risco; • Saneamento; • Recursos hídricos; • Equipamentos sociais; • Pavimentação; • Cidades históricas; • Luz para Todos; • Infraestrutura turística; • Equipamentos de esporte de alto rendimento; • Educação; • Saúde; • SUFRAMA.
Infraestrutura Logística	<ul style="list-style-type: none"> • Rodovias; • Ferrovias; • Portos; • Hidrovias; • Aeroportos; • Defesa; • Comunicações; • Ciência e Tecnologia.
Infraestrutura Energética	<ul style="list-style-type: none"> • Geração de Energia Elétrica; • Transmissão de Energia Elétrica; • Petróleo e Gás Natural; • Combustíveis Renováveis; • Geologia e Mineração; • Revitalização da Indústria Naval.

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2007).

Em se tratando dos objetivos específicos do PAC, pode-se observar que o programa foi criado para dinamizar o desenvolvimento, principalmente, do campo econômico do Brasil, através do:

- Investimento público, aceleração do crescimento econômico;
- Aumento de vagas de emprego e renda, de forma a diminuir a desigualdade social e regional;
- Aumento e valorização do salário-mínimo, de forma a aumentar o poder de comprar dos trabalhadores;
- Redistribuição de renda, através de programas sociais, como por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada – BPC;
- Expansão de crédito – com crescimento de serviços diversos;
- Permanência dos fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas).

Para o alcance desse intento, o Governo contou com alguns instrumentos que contribuíram de forma definitiva no sucesso da iniciativa, do ponto de vista da economia:

- Aumento do crédito e redução de juros;
- Melhorar as formas de investimentos;
- Aumento dos recursos no investimento em infraestrutura;
- Medidas fiscais de longo prazo, assim como também os bancos públicos, como por exemplo, Banco do Brasil – BB, BNDES, Caixa Econômica Federal – CEF, Banco do Nordeste do Brasil – BNB, que contribuíram para esse desenvolvimento.

Sob a perspectiva do Ministério do Planejamento, o PAC foi essencial para o país durante a crise financeira mundial de 2008 e 2009. O programa influenciou diretamente na continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo a economia ativa e reduzindo os efeitos da crise sobre as empresas nacionais. Existe um forte empenho despendido na divulgação e difusão desse programa, no sentido de ser ele a representação da “retomada do Estado como indutor do crescimento e desenvolvimento econômico e social” (SALVADOR; RODRIGUES, 2011, p. 131). Por trás do caráter de desenvolvimento proposto pela iniciativa, no entanto, é necessário analisar as ações que são efetivamente consumadas pelo PAC e quais as implicações delas para as políticas sociais.

Ao longo do tempo, foram construídas diferentes perspectivas com relação à eficiência e aos resultados do Programa de Aceleração do Crescimento. Até o final de 2014, o Governo Federal encarava positivamente os índices que sugeriam a menor taxa de desemprego da história e a porcentagem próxima do 100% no que se referia à execução do PAC (BRASIL, 2010). Ao mesmo tempo, a imprensa e alguns analistas questionavam os atrasos e os aumentos em diversas obras, tais como a Ferrovia Transnordestina (Grubert e Riecken, 2017), a transposição do Rio São Francisco (Machado e Klein, 2015) e rodovias como a BR163/PA e a BR-319/AM (Branches, 2017).

Esse raciocínio paradoxal continua nas opiniões de especialistas acerca do PAC, as quais são divergentes em vários pontos, em especial ao que se refere à direção política que o governo tomou no segundo período do Programa de Aceleração do Crescimento. Kupfer e Laplane (2012) defendem que, a partir da iniciativa do PAC, o governo começou efetivamente a “governar”. Na mesma linha positiva de pensamento está Sicsú (2007), que acredita que, apesar de o orçamento reservado para o investimento público durante o programa não serem absolutamente significativos, são bastante superiores aos empregados nos anos anteriores. As críticas são voltadas para a intervenção pontual na economia e pela não ruptura com os ideais neoliberais.

Independentemente das diferentes opiniões acerca do PAC é inegável que se constituiu num marco para o país, interferindo diretamente em áreas indispensáveis ao desenvolvimento do Brasil e dos brasileiros, tais como a infraestrutura, a logística, a economia, a urbanização e a energia. A continuação abordar-se-á os PAC-1 e PAC-2 detalhadamente.

3.3.1 Programa de Aceleração de Crescimento – PAC 1

O PAC 1 foi instituído em 28 de janeiro de 2007 e tinha como objetivo possibilitar as condições para um crescimento mais rápido do país. O programa contemplava diversas áreas no campo da infraestrutura assim como também iniciativas para o aumento do crédito bancário, redução de juros, a melhoria do ambiente de investimento, o aperfeiçoamento do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo (MACÁRIO, 2013). Para a seleção das obras a serem concretizadas pelo programa, os critérios giravam em torno de questões como o “potencial para gerar retorno econômico e social”, a “sinergia entre os projetos”, a “recuperação da infraestrutura existente” e a “conclusão de projetos em andamento” (CORREIA, 2011). Já a distribuição dos recursos do PAC se deu da seguinte forma:

- a) 58 bilhões de reais em logística de construção e recuperação de rodovias, ferrovias, ponte e aeroportos;
- b) 274 bilhões de reais, aproximadamente, no setor energético em geração e transmissão de energia; transporte;
- c) 170 bilhões de reais em média em recursos hídricos, além de saneamento e habitação.

A **Tabela 3** apresenta os valores investidos anualmente por setor econômico entre 2007 e 2010.

Tabela 3 – Brasil: Investimento em infraestrutura por setor 2007-2010 (em R\$ bilhões)

Setor	2007	2008	2009	2010
Energia Elétrica	15,4	19,2	21,1	26,8
Telecomunicações	12,5	24,9	18,5	16,1
Saneamento	3,8	6,9	8,1	8,3
Transportes	17,2	23,3	30,6	37,1
Rodoviário	9,6	12,4	3,6	5,6
Ferrovário	3,1	5,1	3,6	5,6
Mobilidade Urbana	1,5	3,2	5,6	3,7
Aeroportuário	0,7	0,5	0,5	0,7
Portuário	1,9	1,4	1,5	4,0
Hidroviário	0,4	0,7	1,1	1,0
Inv. Infra. Total	48,9	74,3	78,2	88,3
PIB Nominal	2.718	3.108	3.328	3.887
Invest./PIB (%)	1,80	2,39	2,35	2,27

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados de FRISCHTAK (2016).

O PAC 1, inicialmente, contava com 1.646 ações, conforme relatado no 1º Balanço divulgado. No último relatório aberto ao público, ao final de 2010, esse número já havia chegado a 2.561 ações, excluindo as de saneamento e habitação. O maior salto dessas ações ocorreu durante a crise de 2008, quando o Governo decidiu aumentar os investimentos públicos com o objetivo de enfrentar os efeitos da recessão mundial. A partir desse momento, não só se selecionou novos

empreendimentos, como também se incluiu no PAC várias obras que ainda se encontravam sob a rubrica de “demais despesas discricionárias”.

No que diz respeito aos resultados, a comunicação oficial destaca muitos pontos positivos ao final do programa. Já a academia possui diferentes perspectivas sobre o tema, mas esse será tema do próximo capítulo.

3.3.2 Programa de Aceleração de Crescimento – PAC 2

Lançado em abril de 2010, o PAC 2 tem investimento previsto de R\$ 1,59 trilhão, dividido no período de 2011 a 2014 (R\$ 955 bilhões) e o período após 2014 (R\$ 631,4 bilhões). O PAC 2 está dividido em seis novos eixos, que abrangem projetos de infraestrutura em todo Brasil: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa, Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; PAC Transportes e PAC Energia (BRASIL, 2010).

O PAC 2 consolidou-se como uma continuação de seu antecessor, o PAC 1, à medida que incorporou em seus objetivos a conclusão de obras que não haviam sido concretizadas ao longo da primeira fase do programa. Ocorreu, todavia, uma mudança na gestão da iniciativa: sua coordenação foi transferida para o Ministério do Planejamento e este passou a contar com uma secretaria que cuidava exclusivamente deste projeto (a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento – SEPAC).

O orçamento dedicado à iniciativa do PAC 2 também previa investimentos em infraestrutura. A partir dessas aplicações surgiram propostas como o Programa Comunidade Cidadã, com 23,0 bilhões de Reais em investimento. Outros programas e setores também se beneficiaram do orçamento governamental: Minha Casa, Minha Vida (278,0 bilhões de reais); transportes (104,0 bilhões de reais); programas de energia e Cidade Melhor (461,0 bilhões de reais) (JARDIM; SILVA, 2015). Durante a execução do PAC 2 também foi concedido crédito às famílias. Assim, a renda familiar acabou ultrapassando o percentual do PIB de 5% para 10% durante o período de desenvolvimento econômico.

É válido destacar que, com o PAC 2, o Governo Federal faz mais uma aposta para reduzir as inconsistências, principalmente, nos setores logístico e de transportes, capazes de prejudicar a eficiência da economia nacional. De acordo com Coleti et al (2015), desde o PAC 1, com continuidade no PAC 2, estão sendo realizadas obras em ferrovias e rodovias por todo o país, com o intuito de otimizar o escoamento da produção brasileira. Além dessas duas áreas, o PAC 2 prevê

projetos de portos, hidrovias e aeroportos. No **Quadro 1** demonstra-se a distribuição das obras de infraestrutura para cada modalidade de transporte.

Quadro 1 – Empreendimentos do PAC 2 por modalidade (em R\$ bilhões)

Setor	Investimento do PAC-2
Aeroportos	8,0
Portos	11,0
Rodovias	56,0
Ferrovias	8,0

Fonte: Adaptado de Coleti et al (2015). Elaborado pelo autor.

No que concerne aos resultados dessa segunda fase do PAC, é necessário enfatizar a desaceleração no crescimento da economia do país ao longo do programa, mais especificamente entre os anos de 2012 e 2014. Cabe ressaltar, quanto à infraestrutura, que os investimentos previstos na **Tabela 4** dependiam direta e indiretamente dos cofres públicos, de forma a ser necessário que as contas públicas estivessem com saldo positivo, como aborda Frischtak (2016):

Em 2014, a maior parte dos investimentos em infraestrutura no país foi destinada ao setor de transportes (R\$ 53,1 bilhões), com destaque para o modal rodoviário (R\$ 26,1 bilhões). Desde 2007, houve um aumento nominal de 208% nos recursos recebidos pelo setor. A menor variação, porém ainda bastante significativa, foi em telecomunicações, no qual os investimentos ampliaram-se 134%. Ao final de 2014, as obras de saneamento haviam recebido o menor valor em aplicações quando comparado aos demais segmentos, porém, o aumento em relação a 2007 foi expressivo, com quase 190% a mais em investimentos.

Tabela 4 – Brasil: Investimento em infraestrutura por setor 2011 – 2014 (Em R\$ bilhões)

Setor	2011	2012	2013	2014
Energia Elétrica	31,3	33,7	37,3	37,5
Telecomunicações	21,4	23,9	22,3	29,3
Saneamento	7,7	9,3	10,8	11,0
Transportes	36,6	40,7	51,2	53,1
Rodoviário	21,0	18,8	24,8	26,0
Ferroviário	6,3	6,2	7,6	9,0
Mobilidade Urbana	3,5	5,0	8,2	8,9
Aeroportuário	1,2	2,8	5,9	4,7
Portuário	3,8	7,4	4,1	3,8
Hidroviário	0,8	0,5	0,6	0,6
Inv. Infra. Total	97,0	107,6	121,6	130,9
PIB Nominal	4.375	4.805	5.316	5.687
Invest./PIB (%)	2,22	2,24	2,29	2,30

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados de FRISCHTAK (2016).

Assim como aconteceu com a primeira fase do programa governamental, o PAC 2 também passou por revisões de previsão orçamentária ao longo dos quatro anos em que esteve vigente. O investimento inicial foi acrescido de novas obras, fechando o valor total aplicado nesta fase do programa em R\$ 1,104 trilhão durante o tempo de execução da iniciativa. Desses, conforme o Governo Federal, o resultado atingido foi de R\$ 1,066 trilhão (96,5%).

4 INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA: ENERGIA, TRANSPORTES, HABITAÇÃO, RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO BÁSICO

Investir em infraestrutura, por um longo período de tempo, é requisito fundamental para o crescimento de um país. A iniciativa influencia a economia, possibilitando a implementação de novas atividades produtivas, assim como impacta direta ou indiretamente o capital privado, à medida que aumenta a diversificação dos produtos fabricados. Nas palavras de Medeiros e Ribeiro (2019, p. 1),

Investimentos em infraestrutura também contribuem de forma significativa para a redução da desigualdade de renda e da pobreza. A expansão de serviços básicos de infraestrutura traria melhores perspectivas de emprego e salário via seu efeito positivo sobre a produtividade do trabalho em todos os setores da economia. O aumento da produtividade e emprego, por sua vez, impulsionam novamente a atividade econômica, gerando um ciclo virtuoso de expansão da renda e desenvolvimento com inclusão social. Um exemplo é o investimento em infraestruturas de conectividade, como estradas e tecnologias de informação e comunicação, que têm a função de viabilizar e ampliar o acesso das pessoas a uma gama maior de bens, serviços e oportunidades de emprego.

Poucos Estados, no entanto, têm sido capazes de manter esses investimentos por espaço de tempo maior do que 20 a 30 anos. No que concerne ao Brasil atual, pode-se afirmar que os investimentos em infraestrutura representam um campo defasado e permeado por falhas. As deficiências relativas a essa área correspondem aos maiores empecilhos a um desenvolvimento sustentável do país, econômica e socialmente. Entretanto, ao longo de alguns períodos da história brasileira, essa não foi a realidade. Construindo um panorama histórico do Brasil, pode-se compreender essa realidade.

Durante o tempo que vai de 1930 a 1979, os investimentos brasileiros em infraestrutura alcançam os seguintes níveis de 5,42% do PIB, com participação extensa do setor público. A partir de 1979, no entanto, a trajetória de queda se inicia: desenvolve-se, assim, aspectos como a estagnação da economia, a limitação da geração de recursos internos, o clima de incertezas e a deterioração de contas públicas. Os investimentos em infraestrutura e essa tessitura política decaída acarretaram em iniciativas com o intuito de inverter o cenário e contribuir para o desenvolvimento brasileiro.

Uma dessas iniciativas foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 e dividido em duas fases. Pode-se afirmar, ao final de ano de 2014, que o PAC foi importante para o crescimento econômico do país. Ao mesmo tempo, no entanto, os investimentos em infraestrutura tiveram uma expansão modesta e seu sucesso não foi total, ficando aquém do

esperado. Na **Tabela 5**, é possível observar os investimentos previstos da segunda fase do PAC e como elas estavam distribuídas.

Tabela 5 – Brasil: Ações e investimentos previstos no PAC 2 por setor de infraestrutura (2011-2014)

Setor	Número de ações	Investimentos previstos (em R\$)	Distribuição dos investimentos previstos (%)
Transporte	1.113	137,3	54,6
Rodovia	452	53,9	21,4
Ferrovias	46	47,4	18,8
Hidrovia	53	1,5	0,6
Porto	80	5,0	1,9
Aeroporto	107	21,6	8,6
Mobilidade Urbana	375	7,9	3,1
Energia	522	103,2	41,1
Geração	344	80,4	32,0
Transmissão	178	22,8	9,1
Saneamento em áreas urbanas	6.518	7,6	3,0
Água em áreas urbanas	4.311	3,2	1,3
Total	12.464	251,3	100

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados de FRISCHTAK (2016).

Analisando os dados expostos na tabela, pode-se concluir que o PAC 2 teve a maior concentração de investimentos nos subsetores de Transportes e Saneamento, que serão focos de estudo a seguir. Em relação aos demais subsetores, contudo, Frischtak e Noronha (2016, p. 43) concluem que, apesar de igualmente relevantes, “o aumento dos investimentos no período não aparenta ter se traduzido numa melhor oferta de serviços de infraestrutura”. Independentemente das disparidades, é possível afirmar que, dentro do plano de investimento em infraestrutura do PAC

1 e 2, em maior ou menor escala, estavam incluídos investimentos nos setores de energia, transporte, habitação, recursos hídricos e saneamento básico, que analisaremos a seguir.

4.1 Investimento em Infraestrutura: Setor Energético brasileiro (2003 – 2014)

O setor energético, contextualmente, sofreu uma pluralidade de inconseqüências para progredir na economia nacional. Considerava-se, historicamente, que a nação brasileira passava por uma fase considerada “pobreza energética” ou “privação de energia doméstica” ou “precariedade energética, no qual o setor público não introduzia investimento nesse setor. Falta-lhe uma distribuição igualitária de distribuição de energia, um aumento de políticas públicas de incentivo à produção de energia de fontes renováveis e maior acessibilidade, sobretudo em áreas rurais (GONÇALVES;2019).

Apesar desse contexto histórico, o cenário brasileiro, no que tange o setor energético, no período de 2003 a 2014 evoluiu, gradativamente, no sentido que as políticas públicas começaram investir nas energias renováveis e acesso da energia para grande maioria da população. Considerou-se que o setor energético nesse período passou por uma desaceleração, seguida de uma transição e por fim um ressurgimento.

Com base nos números, pode-se afirmar que o setor energético é onde se encontram as maiores negligências do poder público brasileiro. Durante o período de tempo de vai de 2001 a 2010, a média anual de investimento nessa área era de apenas 0,67% do PIB, uma porcentagem ainda mais baixa do que a dos anos de 1990 e 2000 (0,76%). Esse baixo investimento no setor fez com que se tomasse consciência da necessidade de mudanças nesse campo. Dessa forma, ocorreu a transformação gradual no provedor de energia elétrica, que passou do setor público ao privado (FRISCHTAK, 2012).

Apesar das modificações já realizadas, várias ainda são as complicações que impedem o desenvolvimento de investimentos dentro do âmbito energético. Uma das maiores dificuldades é a grande magnitude dessas aplicações: no geral, elas não são apenas irreversíveis, mas também exigem um longo prazo de tempo para concretização e intensos gastos do capital. Com isso, pode-se prever o quão imprescindível se torna a participação do Estado no provimento suficiente e eficiente de energia (FRISCHTAK, 2012).

Um fator positivo a ser destacado acerca dos investimentos no setor energético é que eles se intensificaram continuamente dentro do período de 2003 a 2014, de forma a alcançar seu ápice em 2012 com a construção das hidrelétricas de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau, na região norte.

Nos anos de 2001 e 2009 observou-se retração desses investimentos. No entanto, nesses dois períodos, a diminuição do consumo foi acarretada por fatores externos, isto é, a crise de 2001 e a de 2008 (IPEA, 2012).

Outro fator que impulsionou o investimento no setor energético, independentemente da situação macroeconômica, foi a preocupação com o meio ambiente, devido aos efeitos nocivos que as construções de hidrelétricas podem trazer. Um exemplo é a possibilidade de alteração do habitat e da vida, tanto de pessoas como de animais. Essa preocupação com o meio ambiente segue uma conscientização mundial, que aos poucos fez parte dos projetos do Brasil no investimento nesse setor.

Além disso, também se especulava a possível redução do consumo de combustíveis fósseis na geração de energia elétrica. Conseqüentemente, ocorreria um aumento no uso de fontes de energia renováveis não hídricas como, por exemplo, energias eólica e solar. Pereira e Puga (2016) comentam sobre o futuro aumento da produção e consumo de energia fotovoltaica⁶ e da heliotérmica⁷, que têm na região Nordeste seu lugar de destaque em termos de produção. Já em relação à biomassa, o Brasil tem uma produção estimada em 20 GW, que representa 15% da matriz elétrica da produção da biomassa. Isso poderia, em um curto período de tempo, contribuir para expansão da produtividade brasileira nesse campo. Porém, de acordo com Brandão et al (2010, p. 19),

É preciso examinar com cautela o percentual do potencial teórico que de fato poderá ser viabilizado e transformado em bioeletricidade. Explica-se: novas usinas sucroenergéticas já contemplam a comercialização de bioeletricidade em seu plano de negócios e investem em plantas de cogeração de extra-condensação com caldeiras de alta pressão e constroem plantas de produção de etanol e de açúcar eficiente em termos de consumo energético.

Outra fonte de produção de energia a ser considerada é a nuclear. Isso porque essa fonte energética possibilita a produção de uma energia limpa que não atinge a atmosfera e nem aumenta o efeito estufa. Nesse sentido, os avanços tecnológicos foram ferramentas importantes na construção de reatores de quarta geração que, além da elevada taxa de segurança, produzem energia

⁶ Fotovoltaica: A Energia solar fotovoltaica é a energia elétrica produzida a partir de luz solar. Quanto maior for a radiação solar maior será a quantidade de eletricidade produzida. Fonte: <https://www.portalsolar.com.br/energia-fotovoltaica.html>.

⁷ Heliotérmica: energia elétrica proveniente dos raios solares de maneira indireta. Fonte: <https://www.portalsolar.com.br/energia-fotovoltaica.html>.

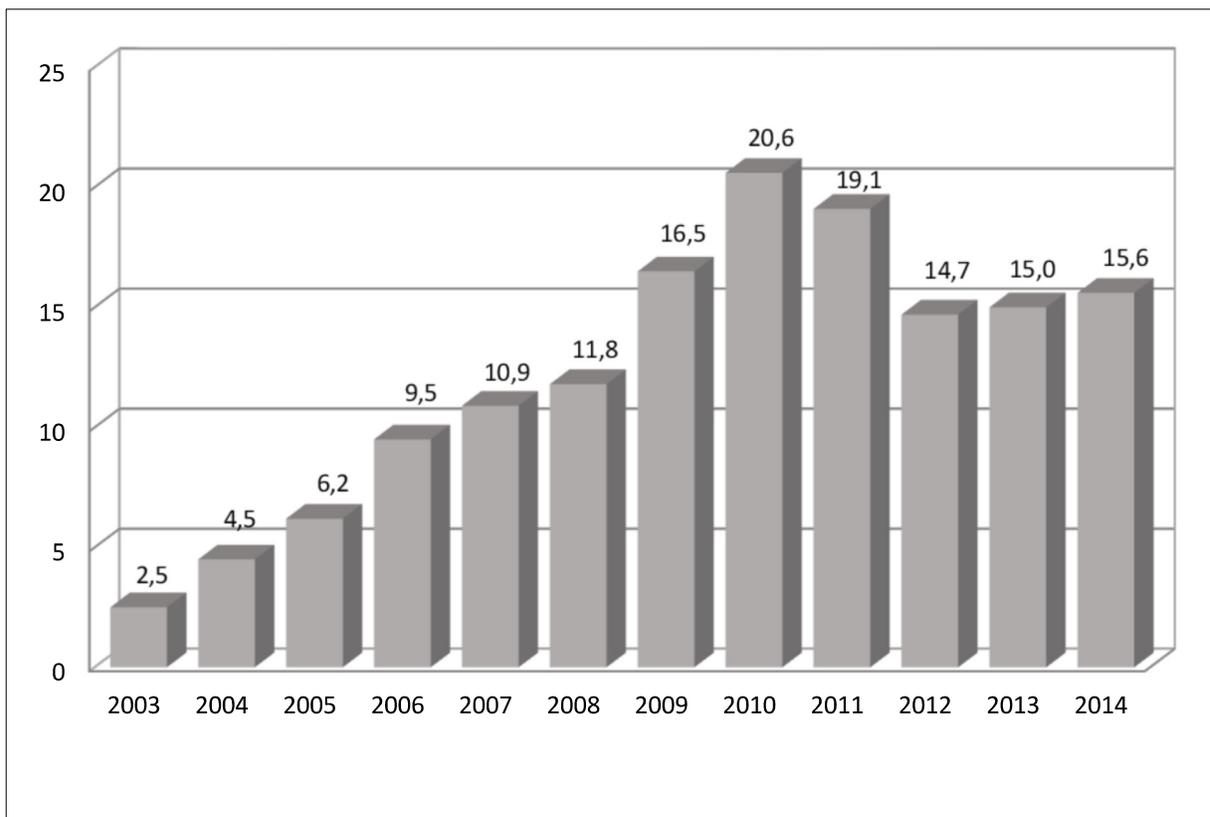
de alta potência (por volta de 90% em relação à geração de energia elétrica). O ponto positivo do uso dos reatores de quarta geração é que eles possibilitam a visível redução de resíduos radioativos em relação a outros reatores. De acordo com Brandão et al (2010, p. 23), o país deveria investir com mais força nessa energia, uma vez que:

O Brasil é detentor de uma das seis maiores reservas de urânio do mundo tendo prospectado menos de 50% do território nacional. Por outro lado, construiu um complexo industrial, envolvendo, inclusive o desenvolvimento de tecnologia própria de enriquecimento de urânio. Especificamente em relação ao sistema elétrico, a energia nuclear apresenta um caráter inflexível que é compatível com a necessidade crescente de complementação da geração hídrica brasileira. Entretanto, as plantas nucleares são desenhadas para gerar durante todo o ano, ofertando energia mesmo durante a estação úmida, quando, pelo perfil projetado de expansão do parque hídrico brasileiro, haverá uma tendência ao excesso de oferta.

Com base nessas informações, enfatiza-se a grande variedade de fontes energéticas como um dos maiores privilégios do Brasil nesse setor. Cerca de 43,5% da energia utilizada pelo país é de fonte renovável. Desta, as maiores porcentagens são de: biomassa de cana (17,5%), hidráulica (12,6%), lenha e carvão vegetal (8%). No que concerne às energias não renováveis, se destacam: petróleo e derivados (36,5%), gás natural (12,3%), carvão mineral (5,5%) e urânio (1,5%) (EPE, 2017). Cabe ressaltar, entretanto, que a maior fonte de energia elétrica brasileira ainda é a hidroelétrica. As grandes vantagens dessa fonte são seu caráter renovável e seus custos operacionais pequenos.

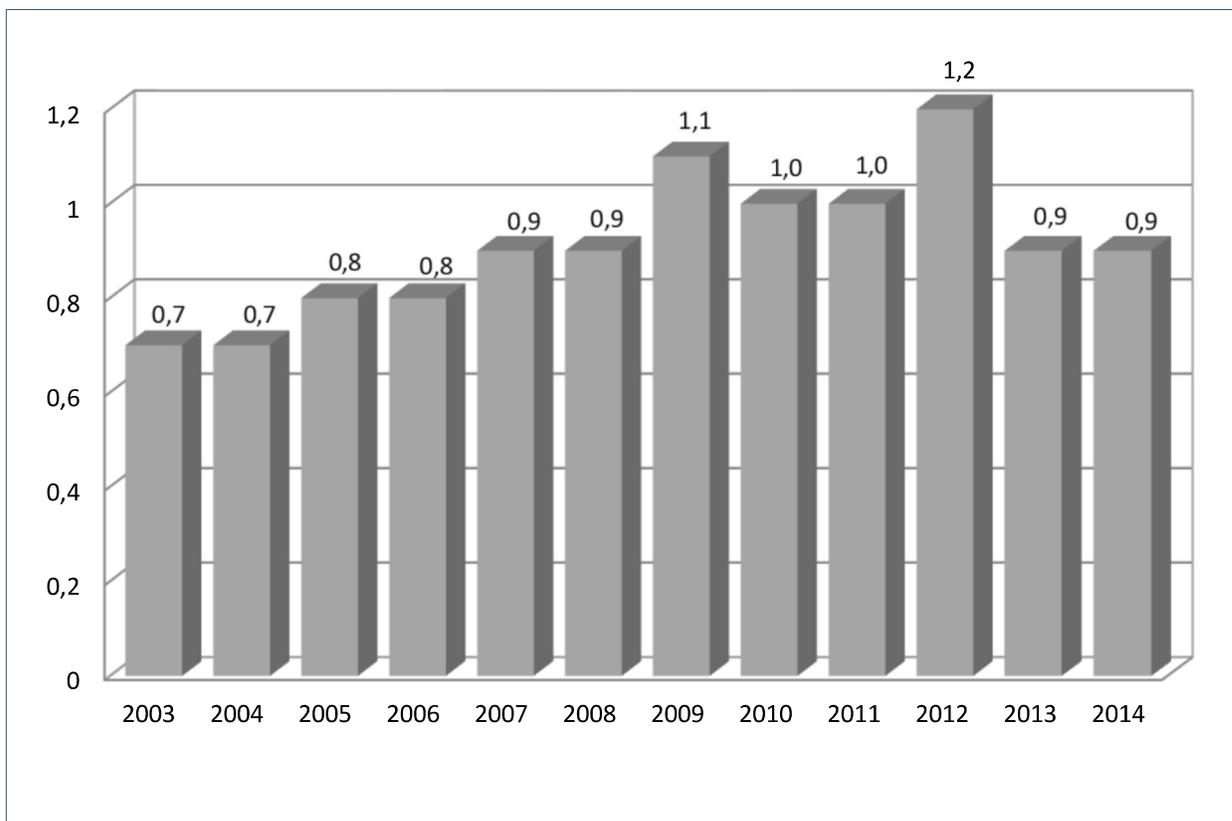
Apesar dessas características, o setor elétrico brasileiro passou, recentemente, por uma grande crise advinda da carência de investimentos nesse setor e da diminuição significativa das tarifas. Essa crise trouxe graves consequências para o país e evidenciou a necessidade de um acompanhamento e um investimento constantes nesse campo, principalmente da esfera pública.

Após a apresentação das fontes de energias renováveis e suas contribuições para o crescimento do Brasil, observaremos o gráfico abaixo que traz os valores implantados no setor energético.

Gráfico 8 – Brasil: Investimentos públicos em energia (2003 – 2014) em bilhões R\$

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados de BIELSCHOWSKY (2002) e FRISCHTAK; NORONHA (2016).

Analisando as informações do gráfico acima, é possível inferir que, durante o período de 2003 a 2014, o setor energético teve papel significativo em relação ao crescimento do país. Esse campo esteve sempre em evolução, de forma a alcançar um investimento de R\$ 14,7 bilhões em 2012. A partir de 2013, no entanto, aconteceu um aumento desses recursos para R\$ 15,0 bilhões. O número voltou a elevar-se em 2014, chegando a R\$ 15,6 bilhões. Já no **Gráfico 9** pode-se constatar a evolução do setor energético em percentuais do Produto Interno Bruto – PIB.

Gráfico 9 – Brasil: Investimentos públicos em energia (2003 – 2014) em percentual do PIB

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados de BIELSCHOWSKY (2002) e FRISCHTAK; NORONHA (2016).

Analisando as informações do gráfico acima, pode-se compreender que, durante o período de 2003 a 2014, o setor de energia teve em média 1% de participação no PIB. As oscilações desses percentuais ocorreram na mesma proporção dos valores de investimentos: em 2012, o setor alcançou aproximadamente 1,2% de participação e a partir de 2013 esse percentual caiu para 0,9%. Até o ano de 2014, a participação do setor energético no PIB estabilizou-se nessa porcentagem.

Ao final dessa avaliação, pode-se concluir a importância dos investimentos realizados nesse campo, já que eles contribuem de forma definitiva para a qualidade de vida dos brasileiros e para a competitividade econômica do país. O Brasil possui vantagens consideráveis no setor energético, mas não contempla as aplicações necessárias para que essas vantagens sejam aproveitadas ao máximo.

4.2 Investimento em Infraestrutura: Setor de Transporte brasileiro (2003 – 2014)

O subsetor de infraestrutura de transporte do Brasil, segundo Frischtak e Davies (2015), é o que mais se destaca no quesito investimentos, em relação às aplicações feitas em outros setores. O PAC investiu significativamente em transportes: 41,1% das aplicações totais do período foram destinados a esse setor. Dessa porcentagem, 91,8% destinaram-se à logística, enquanto 8,2% faziam referência à mobilidade urbana.

Apesar dos números elevados de aplicações nesse campo, a produtividade do país continua prejudicada, uma vez que a qualidade e a quantidade de vias pavimentadas não alcançam as mesmas de outros países com renda per capita inferior. Essa discrepância afeta diretamente o escoamento da produção brasileira e, em consequência, o crescimento econômico do país.

Essa afirmação mostra o quanto foi negligenciada a prestação de serviços de transporte em nosso país, quer seja para o traslado da produção como para o traslado da população, que sempre critica esse serviço quando oferecido pelo setor público. Contudo, em se tratando de quadros comparativos realizados por instituições de pesquisas sobre o avanço da implantação de recursos públicos para a expansão e melhoria da infraestrutura do Brasil, os dados são positivos. Em Neto (2016, p. 7), pode-se ler:

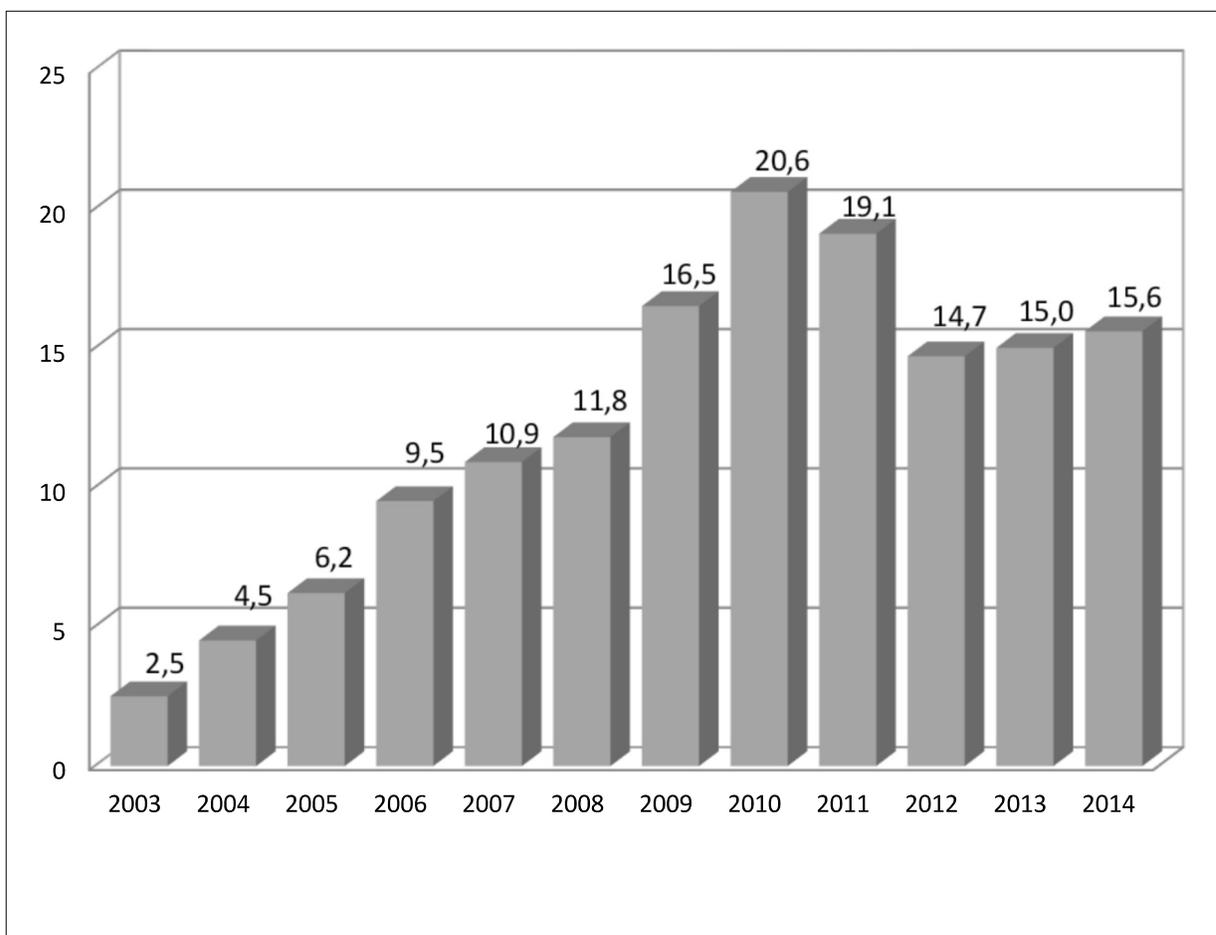
Os investimentos privados e públicos (federal) em infraestrutura de transportes (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos) cresceram três vezes e meia (247,6%) entre 2003 e 2010. Passaram de R\$ 9,1 bilhões para R\$ 31,6 bilhões (valores constantes de dezembro de 2015). Ficaram relativamente estabilizados entre 2010 e 2014, com aplicação média anual da ordem de R\$ 32,1 bilhões. Porém, foram significativamente reduzidos em 2015, com investimentos totais de R\$ 28,2 bilhões.

Com relação à prestação de serviços do setor privado, percebe-se uma melhoria na oferta desta: as estradas estão em melhores condições de tráfego. No entanto, boa parte das boas condições dessas estradas se relacionam ao investimento direto por parte do cidadão, através dos incontáveis pedágios que ocupam as principais artérias rodoviárias do país.

No período que vai de 1985 a 2005, o país passou por uma queda substancial nos investimentos públicos do setor de transportes. A consequência dessa decadência é a baixa qualidade dos serviços oferecidos à população. Isso fez surgir a necessidade de parcerias privadas que pudessem auxiliar na recuperação e na manutenção desses serviços, assim como ampliar a oferta.

Assim, devido aos poucos recursos que o Estado possuía, a alternativa encontrada foi transferir essa responsabilidade para as empresas privadas, cujo objetivo principal era alcançar maiores lucros com o investimento feito (Neto, 2014). O **Gráfico 10** apresenta os números relativos aos investimentos nos principais setores de infraestrutura, principalmente o de transporte.

Gráfico 10 – Brasil: Investimentos públicos em Transportes (2003 – 2014) em bilhões R\$



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados de NETO (2016).

Observando o referido gráfico, é possível observar que, entre o período de 2006 a 2011, houve um crescente aumento de investimentos no setor de transportes e uma oscilação desse aumento a partir de 2012, que se estendeu até 2014. Os investimentos realizados por empresas privadas, como citado anteriormente, tiveram um impacto positivo no desenvolvimento econômico. Este impacto se apresentou de formas distintas de acordo com cada tipo de prestação de serviços no transporte (a saber: rodovias, ferrovias, portos e aeroportos).

4.2.1 Investimento em Infraestrutura: Setor de Transporte Brasileiro (2003 – 2014) – Rodoviário

No que concerne à modalidade de transporte rodoviário, observa-se que os investimentos nesse setor foram significativamente superior se comparados a outras áreas. Dessa maneira, aprofunda-se ainda mais a relevância do modal no transporte de cargas e pessoas. De acordo com os dados da Confederação Nacional de Transportes, as rodovias federais pavimentadas já ultrapassaram o total de 60,5 mil, chegando à 66,7 mil quilômetros. No entanto, a densidade da malha pavimentada é de apenas 25 km/1000 km², muito abaixo de Estados Unidos e China, por exemplo, cujos números são de 438,1 km/1000 km² e 459,9 km/1000 km².

Um ponto de extrema relevância é que os recursos do PAC não eram destinados à adequação e expansão da infraestrutura de rodovias. Em sua maioria, esses investimentos foram utilizados para manutenção de trechos rodoviários já existentes, o que acabou por estagnar a ampliação das rodovias nacionais. Foi só nos anos de 2007 e 2008 que as obras de adequação de rodovias tiveram participação maior que as de manutenção. Já as construções de rodovias não representaram mais de 26% dos recursos empregados no período que vai de 2006 a 2017.

Cabe ainda destacar que a qualidade das rodovias do país ainda precisa de atenção. Segundo um relatório divulgado pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa a 121^a posição no ranking de melhores malhas rodoviárias (FRISCHTAK, 2016). Esse déficit brasileiro em relação a países que possuem o mesmo PIB per capita acaba resultando em um aumento considerável dos custos logísticos das mercadorias nacionais, o que reduz substancialmente a capacidade competitiva do país. Levando em consideração que 11,6% do valor médio dos produtos nacionais são relativos à logística, o Brasil pode ser considerado um dos Estados com o mais alto custo logístico do mundo (FRISCHTAK, 2016).

Conforme afirma Neto (2014, p. 123), seriam necessários não apenas recursos públicos e privados para a melhora do setor rodoviário, mas também aplicações a longo prazo:

Os investimentos em rodovias necessitarão majoritariamente de recursos públicos para investimento corrente e novos investimentos em prazo longo. No caso brasileiro, estima-se que o setor privado teria interesse na concessão de até 20% da malha rodoviária pavimentada nacional, por conta do fluxo de veículos (demanda).

Como o poder público brasileiro não possuía o capital necessário para tamanho investimento rodoviário, surge a possibilidade da contratação de parceria público-privada (PPP), regulamentada pela Lei 11.079/2004, que “institui normas gerais para licitação e contratação de

parceria público-privada no âmbito da administração pública” (Brasil, 2004). Essa parceria foi concretizada, e os números relativos à fusão pública-privada são demonstrados pela **Tabela 6**.

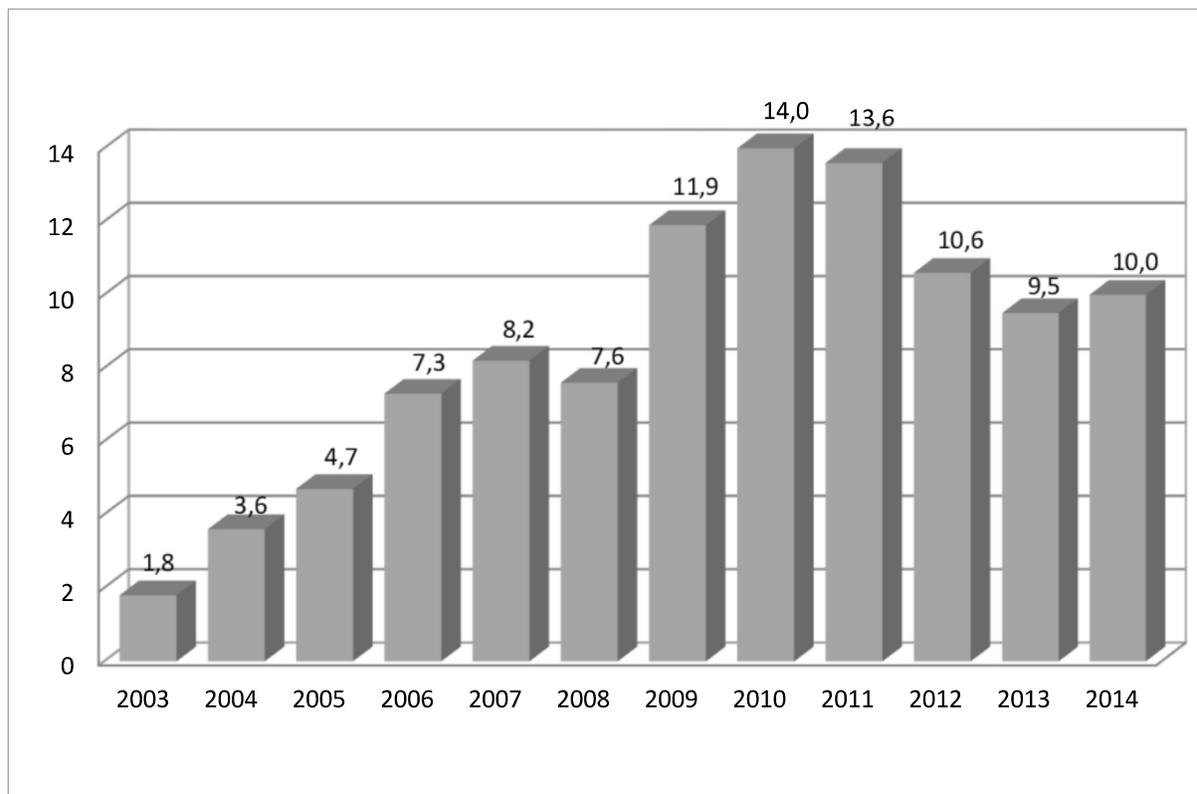
Tabela 6 – Concessão de rodovias no Brasil 2003 – 2014

Unidade da federação	Malha pavimentada (km)	Malha concedida (km)	% concedido	Nº de contratos
Governo Federal	64.045	9.940	15,5%	21
1a etapa (FHC)	-	1.316	-	6
2a etapa (Lula)	-	3.275	-	8
3a etapa (Dilma)	-	5.349	-	7
São Paulo	11.870	5.094	42,9%	19
Paraná	9.313	2.544	27,3%	6
Rio de Janeiro	3.458	225	6,5%	3
Minas Gerais	15.973	371	2,3%	1
Bahia	9.975	339	3,4%	2
Espírito Santo	2.908	67	2,3%	1
Pernambuco	4.354	44	1,0%	2
Mato Grosso	4.478	112	2,5%	1
Estados	119.747	8.796	7,3%	35
Brasil (estados e governo federal)	183.792	18.736	10,2%	56

Fonte: Elaborada pelo autor, com dados de NETO (2016).

Através dessas normas, toda a confederação brasileira pode solicitar recursos monetários públicos, mas também abrir processos licitatórios para a contratação de empresas que possam auxiliar no suprimento da demanda por reparos nas rodovias brasileiras, com o objetivo de viabilizar o fluxo de transportes de bens e serviços e da população. Esses recursos podem ser conferidos no gráfico abaixo.

Gráfico 11 – Brasil: Investimentos públicos em Rodovias (2003 – 2014) em bilhões R\$



Fontes: Elaborado pelo autor, com dados de NETO (2016).

Analisando o gráfico acima, constata-se que, entre 2009 e 2011, o setor de rodovia obteve considerável atenção por parte do governo, sendo que em 2010 o investimento realizado chegou a 14 bilhões, 2 bilhões a mais que o ano de 2009.

4.2.2 Investimento em Infraestrutura: Setor de Transporte brasileiro (2003 – 2014) – Ferrovia

Os recursos destinados ao PAC também foram bastante empregados no setor ferroviário. Nesse campo de transporte, os valores específicos representaram em média, 84,9% do autorizado pelo OGU (Orçamento Geral da União) e 93,4% do valor efetivamente investido entre 2007 e 2017. Os dados oficiais apresentam um cenário em que as ações de construção de ferrovia foram postas em foco, recebendo mais de 90% do capital do PAC entre os anos de 2007 e 2017. Também é possível afirmar que as obras de contorno foram privilegiadas entre os anos de 2007 a 2012, mas perderam participação nos anos seguintes, em detrimento das ações de adequação do sistema ferroviário.

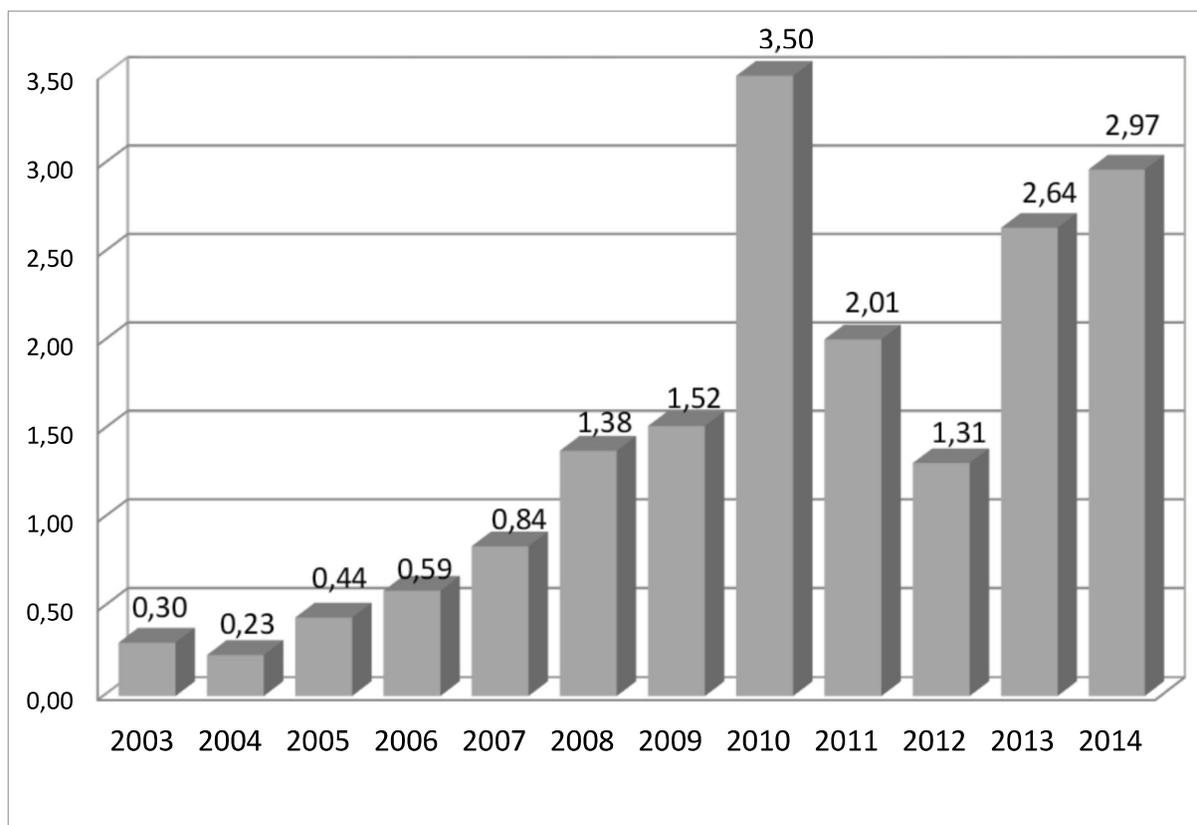
Os empreendimentos que receberam a maior quantidade de aportes no período que vai de 2007 a 2017 foram a construção da Ferrovia Norte-Sul (FNS) nos trechos de Palmas/TO –

Uruaçu/GO (R\$ 1,91 bilhão); Ouro Verde de Goiás/GO – São Simão/GO (R\$ 1,40 bilhão); Aguiarnópolis/TO – Palmas/TO (R\$ 1,37 bilhão); e Anápolis/ GO – Uruaçu/GO (R\$ 1,17 bilhão) e a construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), que recebeu R\$ 1,20 bilhão no período analisado.

Já em relação à malha ferroviária de carga, o governo tinha como meta de política pública, a partir de 2007 que todos os investimentos em expansão de suas vias seriam de responsabilidade do Estado. Este, posteriormente, poderia receber o auxílio de empresas privadas, ou seja, essa expansão teria que ser exclusivamente realizada por recursos fiscais e a sua manutenção poderia ficar a cargo das empresas privadas.

No entanto, “dadas as dificuldades de levar a termo tais investimentos, o governo federal instituiu novo marco regulatório que promoveu a separação das atividades de exploração da infraestrutura ferroviária da operação dos trens e suas implicações” (NETO, 2014, p. 60). No gráfico abaixo estão discriminados os recursos utilizados para melhorar as ferrovias e o escoamento de mercadorias para outras regiões do país.

Gráfico 12 – Brasil: Investimentos públicos em Ferrovias (2003 – 2014) (bilhões R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor, com dados de NETO (2016).

Logo, analisando os dados expostos no gráfico acima, nota-se que os anos de 2010 e 2014 foram os que mais receberam verbas públicas para a ampliação da malha ferroviária em relação aos anos anteriores, de forma a fortalecer ainda mais o compromisso com o governo de Dilma Rousseff, que estava em vigor. Além da malha ferroviária, há também o setor de aeroportos que tinha como regra, para o seu desenvolvimento, que os serviços que já estavam sendo executados no período compreendido entre 2003 a 2014 continuassem sobre responsabilidade do Governo Federal, enquanto os novos serviços ficariam sobre a custódia de empresas privadas, além das futuras manutenções necessárias e as de rotina.

4.2.3 Investimento em Infraestrutura: Setor de Transporte brasileiro (2003 – 2014) – Aeroporto

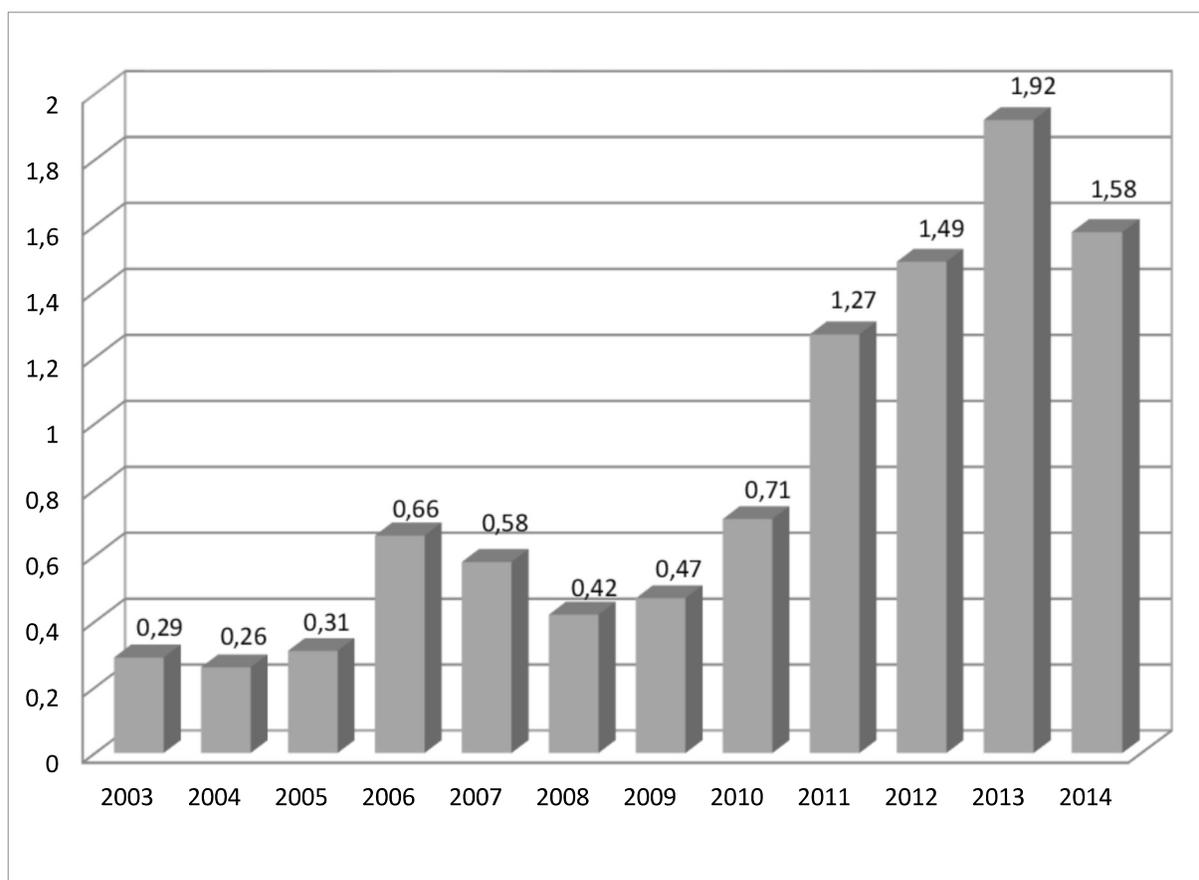
Outro subsetor do setor de transporte é o aéreo que, durante o período de 2003 a 2014, precisava de um trabalho conjunto entre o Governo Federal e as empresas privadas para a sua expansão. Esta ocorreria através de concessões, já que o setor privado possuía interesse na administração dos principais aeroportos do Brasil e também almejava ser responsável pela

construção de outros, com intuito de atender a grande demanda de usuários desse serviço no país. Segundo Neto (2012, p. 45),

Embora os investimentos públicos no setor aéreo tenham se elevado de R\$ 138 milhões, em 2003, para mais de R\$ 979 milhões, as informações sobre as taxas de ocupação dos terminais de passageiros indicam necessidades de investimentos futuros ainda maiores. A exemplo dos outros setores da infraestrutura de transportes, o passivo de necessidades dos investimentos que não foram realizados por mais de vinte anos ainda não permite que estes setores se preparem para o futuro.

Já a manutenção, recuperação e expansão dos demais aeroportos ficaria sobre o comando público, bem como os sistemas de controle de tráfego aéreo. O gráfico abaixo demonstra os números relativos ao investimento nos aeroportos brasileiros no período compreendido entre 2003 a 2014.

Gráfico 13 – Brasil: Investimentos públicos em Aeroportos (2003 – 2014) em bilhões R\$



Fontes: Elaborado pelo autor, com dados de NETO (2016).

Analisando o referido gráfico, podemos observar que no governo da ex-presidente Dilma, compreendido entre o período de 2011 a 2013, houve um crescimento significativo do orçamento federal nos principais aeroportos brasileiros. Em 2014, esse índice caiu para R\$ 1,58 bilhão, em relação ao ano anterior. Ainda assim, confirmou-se que o investimento nesse setor era importante para o referido governo. Em seguida abordaremos os investimentos realizados no setor de habitação e depois o de recursos hídricos.

4.3 Investimento em Infraestrutura: Setor de Habitação brasileira (2003 – 2014)

Desde o século XX, que o tema habitação exerce papel importante no que concerne ao montante da exclusão da desigualdade social no Brasil. Dessa forma, observando os dados históricos, pode-se concluir que, no Brasil, a crise habitacional aumentou proporcionalmente em relação ao aumento da população, do crescimento e urbanização das cidades.

Isso tem relação com o papel de espectador que o Estado representou por muitos anos na área da habitação: ao longo de um período bastante longo da história do país, o governo respondia timidamente à expansão demográfica pela qual passava a população, que reivindicava seus direitos à moradia. Nos momentos em que o Estado buscava intervir, suas ações mostravam-se insuficientes, excludentes ou autoritárias. Além disso, pareciam ter interesses próprios e secundários, como a promoção política e partidária.

Com os investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento, essa intervenção governamental se tornou mais firme. No entanto, ainda não foi capaz de sanar por completo todas as questões de desigualdade social e pobreza que envolvem o setor da habitação. Nas palavras de Janczura e Noal (2011, p. 158),

Atualmente percebe-se um maior envolvimento não só por parte do setor público, mas também do setor privado, de Organizações não Governamentais (ONGs) e da própria comunidade na busca por, senão solucionar, ao menos amenizar a situação. Mesmo assim, a curto prazo, estas ações ainda são insuficientes e estão muito longe de resolver o problema. Na verdade, o que vem acontecendo é o surgimento de novas alternativas de acesso à moradia, além das tradicionais desenvolvidas pelo governo, onde nos casos em que não atua de forma direta, o Estado participa com o papel de regulamentador, facilitando e até mesmo financiando e fornecendo subsídios para o acesso à moradia, obedecendo as características principalmente de ordem econômica do público a que se destina.

Os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD – tornam possível mensurar as estruturas habitacionais da população, isto é, as condições que os brasileiros possuem de garantir a própria moradia. A **Tabela 7** demonstra esses dados:

Tabela 7 – Brasil: Domicílios particulares permanentes urbanos, total e sua respectiva distribuição percentual, situação do domicílio, Unidades da Federação (2003 – 2014)

Ano	Domicílios Próprios	Domicílio Alugado	Domicílio Cedido
2003	73,7	17,1	8,6
2004	73,5	17,8	8,2
2005	73,2	18,5	7,8
2006	73,2	18,5	7,8
2007	73,6	19,1	6,8
2008	74,1	19,0	6,4
2009	73,1	19,4	7,0
2010	*	*	*
2011	*	*	*
2012	*	*	*
2013	67,9	20,5	5,0
2014	68,5	18,5	2,0
Total	580,1	168,4	59,6

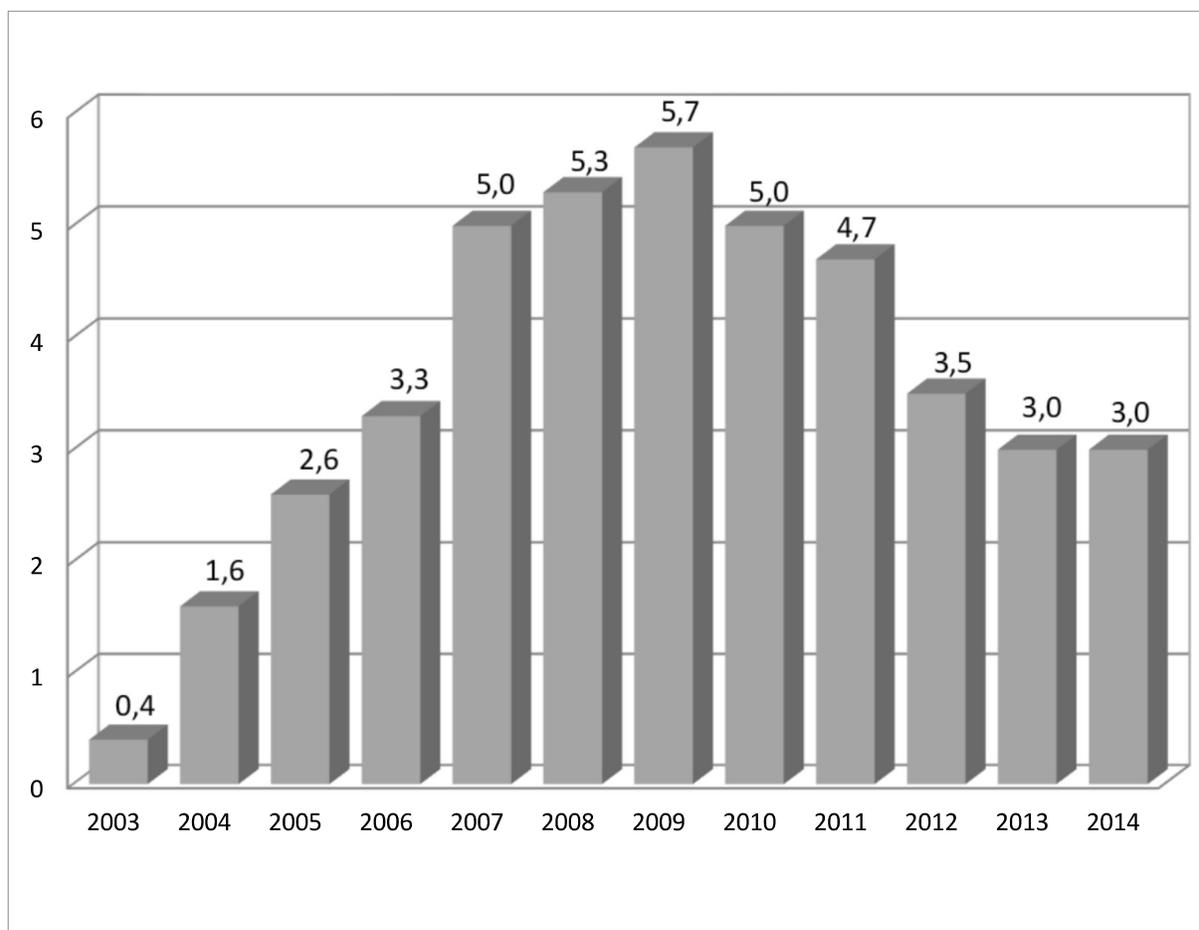
Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do IBGE* (vários anos).

*Dados não informados pelo IBGE.

Analisando os dados listados na tabela acima, pode-se constatar que o índice de acesso à casa própria quitada pelo cidadão brasileiro aumentou durante o período pesquisado neste estudo. Por outro lado, o percentual de imóveis alugados também cresceu e ainda é uma realidade na vida do brasileiro. Esse fato confirma que as políticas públicas voltadas para a habitação não são eficientes o suficiente para sanar de vez essa situação, além de não serem capazes de atender a todas as classes sociais. Contudo, é importante destacar que o Estado vem, durante esse período, destinando recursos dos cofres públicos, advindos de taxas fiscais, para a expansão de projetos

habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida, no intuito de facilitar a compra de imóveis através de financiamentos, como demonstrado no gráfico abaixo (CASTRO et al, 2017).

Gráfico 14 – Brasil: Investimentos públicos em Habitação e Urbanismo (2003 – 2014)
(Bilhões R\$)



Fontes: Elaborado pelo autor, com dados de PEREIRA e PUGA (2016).

Observando os investimentos realizados no setor de habitação, podemos analisar que houve uma crescente movimentação orçamentária, por parte do Estado, para viabilizar a construção de moradias populares e a execução de projetos de urbanismo para famílias de baixa renda. O auge dessa iniciativa aconteceu em 2009 e atingiu R\$ 5,7 bilhões em aplicações. Esse investimento teve uma queda considerável a partir de 2010. Essa decadência permaneceu ao longo dos próximos anos, até 2014, quando a margem de investimentos era de R\$ 3,0 bilhões, ou seja, uma redução de aproximadamente R\$ 2,5 bilhões se comparado ao ano de 2009.

É importante destacar que o governo Lula sempre teve seus ideais voltados para o enfrentamento do déficit de moradias pelo qual passava a população. Com isso em mente, várias foram as ações implementadas com o objetivo de reverter essa situação, interferindo na microeconomia e tornando favorável o mercado imobiliário e de construção civil. Dentre as principais medidas tomadas pelo governo, destacam-se a redução da carga tributária sobre os produtos utilizados na construção, além do direcionamento e liberação de recursos mais substanciais aos agentes financeiros ligados ao setor de habitação, como a Caixa Econômica Federal.

Pode-se afirmar que os investimentos do PAC privilegiaram, principalmente, o acesso à moradia à população de baixa renda. No entanto, apesar de modificações significativas no cenário habitacional, o brasileiro ainda enfrenta muitas dificuldades para conquistar sua casa própria. Isso porque ainda existem empecilhos na criação efetiva de políticas destinadas, em especial, aos indivíduos que não conseguem comprovar sua renda às instituições financeiras. Essa parcela populacional engloba os brasileiros que atuam no mercado informal, cujo financiamento se torna inviável.

4.4 Investimento em Infraestrutura: Setor de Recursos Hídricos brasileiro (2003 – 2014)

Antes mesmo de se encerrar o século passado, já se discutia uma forma de preservar os recursos hídricos naturais, principalmente a água doce. Essa preocupação começou a ser discutida a partir do momento em que alguns grupos de pesquisadores notaram que a quantidade de água doce existente no nosso planeta poderia não ser suficiente, e até mesmo acabar para todos em virtude do mal-uso desse recurso natural, que é limitado e não renovável.

Dado o desenvolvimento tecnológico e o crescimento populacional, o consumo de água doce aumentou. Contudo, não foram só estes os motivos que acenderam o sinal de alerta de ambientalistas e pesquisadores, mas também o desperdício dela, bem como a contaminação de nascentes de rios e do solo por conta de erosões, de desastres ambientais, que aumentaram as chances de tornar esse recurso escasso. Corte e Santin (2011, p. 2) afirmam que

A crise da água não se refere apenas à sua quantidade, mas também à sua qualidade. Em relação à quantidade o modelo de utilização dos recursos hídricos adotado pela população é o predatório. Usa-se e consome-se água sem consciência em todos os setores, tanto indústria quanto agricultura, pecuária, serviços e também individualmente, no consumo diário e familiar. Conseqüentemente, a sua disponibilidade é reduzida pelos mesmos fatores referidos. Assim, constata-se que as características disponibilidade e quantidade

são diretamente proporcionais. Ao tempo em que se prejudica uma, atinge-se a outra e vice-versa.

Diferentemente de outros países, o Brasil possui uma grande disponibilidade de água doce. Porém, não tem, na mesma proporção, os cuidados necessários para que ela não desapareça. Há décadas que muitas populações de regiões de clima árido, como no sertão da região do Nordeste, sofrem com a falta de água doce potável para as diversas atividades essenciais a sua sobrevivência, como, por exemplo, a das plantações e das criações de animais. Nas regiões do tipo desse clima, a mesma água, encontrada em poços ou açudes contaminados, é consumida por homens e animais. Assim, podemos detectar os dois principais problemas relacionados aos recursos hídricos: a sua quantidade e a sua qualidade. Corte e Santin (2011, p. 2) defendem que

Em tese, a água existente no planeta Terra é suficiente para atender as presentes e as futuras gerações. Para tanto, os recursos hídricos devem ser utilizados conforme as disposições da Organização Mundial da Saúde (OMS): 80 litros de água por pessoa ao dia. Porém, não é isso o que se observa, em âmbito mundial. O Brasil, por exemplo, encontra-se distante dessa meta. A média de consumo brasileira é, aproximadamente, 150 litros/habitante/dia.

Assim, para resolver a questão da crise relacionada aos recursos hídricos, se fez necessária a criação de medidas públicas para conter não só a poluição de rios e mares, mas também a contaminação do solo, as queimadas e o desmatamento de florestas. Além disso, o uso da água potável também tem que ser racional, de forma a diminuir o seu desperdício.

Outra questão diretamente ligada à escassez de água doce é a qualidade com que esse produto chega até a população: após a sua retirada do meio ambiente, vários problemas são gerados, não só econômicos, mas também sociais, visto que a parcela da população que não tem acesso à água tratada terá maiores chances de contrair doenças e com isso sobrecarregar o Sistema Único de Saúde – SUS, de forma a gerar mais despesas ao Estado. Por esse motivo, Galvão Júnior (2009, p. 548) diz que “a universalização do acesso aos serviços de água e de esgoto é um objetivo legítimo das políticas públicas porque tem impactos importantes sobre a saúde, o ambiente e a cidadania”.

No que concerne ao Brasil, o governo desenvolveu projetos, como o Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas demonstrado na tabela abaixo, para intervir no crescimento da poluição da água, bem como auxiliar no seu tratamento.

Tabela 8 – Brasil: Iniciativas de cooperação institucional da Agência Nacional de Águas com base em estratégias focadas em resultados

Iniciativa	Prodes	Programa Produtor de Águas
Estratégia	Pagamento por Resultados	Pagamento por Serviços Ambientais
Objetivo	Controle da poluição hídrica pontual em áreas urbanas	Controle da poluição hídrica difusa em áreas rurais
Setores usuários envolvidos	Serviços de saneamento	Agricultura e serviços de abastecimento público
Mecanismos de cooperação	Atribui aos comitês de bacia a prerrogativa de aprovar as metas de despoluição e prioriza os investimentos localizados nas regiões que mais avançaram na implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos	Atribui aos comitês de bacia a prerrogativa de aprovar as metas de despoluição e prioriza os investimentos localizados nas regiões que mais avançaram na implementação dos instrumentos de gestão de recursos hídricos Utiliza, quando disponíveis, os espaços de negociação e os recursos disponibilizados pelos comitês de bacia para promover a aproximação dos interessados (fornecedores e compradores) e estabelecer os esquemas de pagamento

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do PRODES – Programa Despoluição de Bacias Hidrográficas e LIBANIO (2016).

Analisando a tabela, pode-se perceber, através do objetivo do Programa PRODES, o interesse pelo controle da poluição hídrica pontual tanto em áreas urbanas como rurais. Assim, para evitar essa despesa, o Estado investe grandes somas em projetos de infraestrutura para tratamento da água antes de chegar até o consumidor final. Neste intuito, uma taxa é cobrada mensalmente do indivíduo, para ter em sua casa água tratada pronta para o consumo (Belém, 2008). Essa cobrança é regulamentada por um instrumento econômico previsto pela Lei Federal n. 9.433, de 08/01/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. O referido apontamento deixa claras as intenções em relação à cobrança de tarifas para oferecer à população uma água tratada. Para Belém (2008, p. 6), contudo,

A análise de experiências vividas por diferentes países onde existem sistemas de cobrança pelo uso da água bruta indica que esse instrumento econômico tem sido orientado essencialmente para a geração de receitas, ao invés do incentivo aos usuários para mudança nos padrões de consumo. Esse fato representa uma inversão de importância entre os objetivos desse instrumento de política.

Está claro que a preocupação do Estado em cobrar taxas pelo abastecimento de água vai além de disponibilizar o acesso à água de qualidade para todos. O intuito passa, principalmente, pela geração de riquezas ao cofre público. Sendo assim, a água se tornou um bem lucrativo para a União através da geração de energia elétrica fornecida pelas grandes hidrelétricas espalhadas pelo Brasil. Nas palavras de Arnau et al (2015, p. 19),

É necessário explicitar que o Setor Elétrico é um alvo “sedutor” e “tentador” para as Finanças Públicas dado que o aumento da receita por parte do Estado, é muito simples de ser aplicada, fácil de ser fiscalizar e apresenta elevado grau de cobertura econômica. Porém, enquanto alguns países se aproveitam deste fato para tributar fortemente o setor e incrementar a arrecadação fiscal, outros 11 aplicam alíquotas baixas à atividade, tornando as tarifas relativamente mais baratas.

No Brasil, foram implementados investimentos para gerenciar o abastecimento e tratamento de água, onde Aguirre et al (2013, p. 1) afirma que “a Lei Nacional da Água permitiu com que o Brasil criasse interessantes instrumentos para a gestão integrada e sustentável da água, incluindo diferentes atores locais na tomada de decisão no âmbito dos comitês de bacias hidrográficas”. Dessa forma, a gestão do Sistema Político e do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos é composto por leis, normas e regulamentos que permitem que eles trabalhem com autonomia no combate aos problemas relacionados à gestão dos recursos hídricos. De acordo com Formiga-Johnsson e Pereira (2004, p. 58),

A Política Nacional de Recursos Hídricos do Brasil tem como objetivo principal assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos, ao mesmo tempo em que busca a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos críticos e o desenvolvimento sustentável, através da utilização racional e integrada dos recursos hídricos. Para atingir esses objetivos adotou-se um conjunto de princípios, de instrumentos técnicos e um arranjo institucional que, de forma integrada, garantem a gestão participativa e descentralizada do uso da água.

Assim, a implementação de normas de gestão em recursos hídricos demanda não apenas habilidades técnicas, políticas públicas, mas também tempo para o seu planejamento e execução.

Esse processo necessita da participação dos indivíduos responsáveis pela sua organização social com o objetivo de alcançar o benefício coletivo. Para melhor compreensão, a **Tabela 9** abaixo apresenta os instrumentos previstos para a gestão de recursos hídricos.

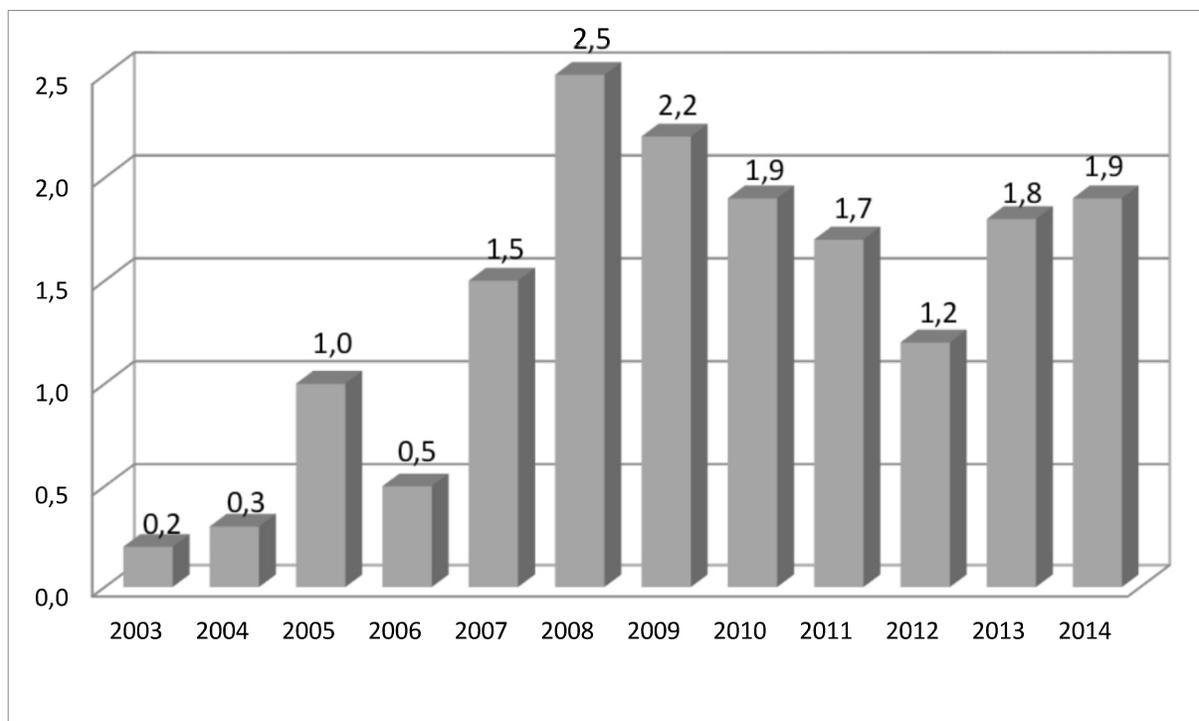
Tabela 9 – Brasil: Instrumentos de gestão de bacias hidrográficas

Instrumento	Objetivo
Planos de recursos hídricos ou de bacia hidrográfica	Fundamentar e orientar a gestão de recursos hídricos na bacia hidrográfica
Enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água	Assegurar às águas qualidade compatível com os usos e diminuir os custos de combate à poluição das águas, mediante ações preventivas permanentes
Outorga de direito de uso de recursos hídricos	Garantir o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso à água
Cobrança pelo uso da água	Incentivar a racionalização do uso da água e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas de intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos
Sistema de informações sobre recursos hídricos	Armazenar dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos de forma a caracterizar a situação da bacia

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados da Agência Nacional de Águas (FORMIGA-JOHNSSON e PEREIRA, 2004).

Assim, os instrumentos que regulam o uso das bacias hidrográficas objetivam normalizar e orientar o uso das águas de forma consciente, visando o abastecimento dos reservatórios para o uso da população. Essas ferramentas também buscam gerenciar os recursos aplicados pelo governo, como demonstrado no **Gráfico 15** abaixo.

Gráfico 15 – Brasil: Investimentos públicos em Recursos Hídricos (2003 – 2014) (Bilhões R\$)



Fontes: Elaborado pelo autor, com dados Ministério do Desenvolvimento Regional (2014).

De acordo com as informações expostas no gráfico acima, pode-se inferir que os investimentos destinados à melhoria da oferta de água potável para a população receberam um volumoso recurso em 2008, durante o segundo mandato do ex-presidente Lula, no montante de R\$ 2,5 bilhões. Essa aplicação está ligada às ações elaboradas pelo Plano de Aceleração de Crescimento – PAC, assim como outras medidas, com objetivo de expandir a economia do país. Isso porque a disponibilidade de água de boa qualidade influencia nos resultados dos índices de mortalidade infantil e no aumento da produção de alimentos, por exemplo.

Vale ressaltar, no entanto, que, apesar dos investimentos e melhorias, a gestão dos recursos hídricos no Brasil está longe de ser a ideal. Principalmente se pensarmos nas regiões mais afastadas do centro do país ou nas populações de baixa renda, é possível relacionar a água ao saneamento básico, assunto do último tópico deste capítulo. A partir dessa associação, pode-se inferir que a qualidade da água potável que chega ao consumidor final está diretamente conectada à estrutura de saneamento que, nessas regiões, ainda é precária. A falta de políticas que deem conta da situação

dessa parcela da população é um dos instrumentos fundamentais para a diminuição dos gastos com saúde pública e da desigualdade social que ainda assola o Brasil.

4.5 Investimento em Infraestrutura: Setor de Saneamento Básico brasileiro (2003 – 2014)

O investimento em saneamento básico é indispensável para a qualidade de vida de uma população e para a prevenção de doenças. As consequências de uma boa estrutura sanitária são extremamente positivas: há uma melhoria na produtividade da população e uma diminuição considerável dos recursos empregados pelo Estado na área da saúde, o que pode liberar investimentos para outros setores.

Apesar de sua importância tanto para a população quanto para o país como um todo, e de estar estreitamente relacionado a todas as outras áreas que constroem o desenvolvimento do Estado, o saneamento não é tão valorizado quanto outros setores de infraestrutura. A ausência de investimentos no campo sanitário não apenas prejudica o crescimento social, mas também contamina lençóis freáticos e contribui para o assoreamento dos rios.

No que concerne ao Brasil, pode-se afirmar que as aplicações em saneamento deixam muito a desejar. Um estudo do Instituto Trata Brasil, em parceria com o Conselho Empresarial Brasileiro, estimou que o Brasil está em 112º num ranking de 200 países em termos de infraestrutura de saneamento. Além disso, os dados do Ministério da Cidade de 2011 apontam que aproximadamente 36 milhões de brasileiros não tinham acesso à água tratada e 48,1% da população ainda não possuía acesso à coleta de esgoto.

Isso significa que, no país, o déficit do setor de saneamento básico é elevado, sobretudo no que se refere ao esgotamento e tratamento de esgotos, com maior carência nas áreas periféricas dos centros urbanos e nas zonas rurais, onde está concentrada a população mais pobre (Galvão Júnior, 2009). Pode-se concluir, diante da atual situação, que não existem muitos incentivos ao investimento em saneamento básico no Brasil e poucas são as iniciativas que contemplam esse setor da infraestrutura.

Dentre os gastos realizados pelo governo federal neste campo, a maior parte foi efetivada ao longo do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC – de 2007. A tabela abaixo descreve, entre 2003 a 2014, os recursos programados nas LOAs, além dos valores destinados às emendas parlamentares e o percentual de emendas em relação ao total programado neste período para o setor do saneamento básico.

Tabela 10 – Brasil: Evolução do grau de liberdade orçamentária dos recursos federais programados para o saneamento básico (em R\$ milhões) de 2003 – 2014

Ano	Recursos totais programados na LOA	Recursos de emendas	% Emendas/ Total programado
2003	-	-	-
2004	1.85	1.08	58,4
2005	2.87	1.88	65,6
2006	3.63	2.36	65,0
2007	4.31	3.13	72,8
2008	5.99	2.46	41,1
2009	6.70	3.52	50,3
2010	7.19	2.47	34,3
2011	5.86	2.39	40,8
2012	11,58	3,68	31,8
2013	14,83	6,13	41,4
2014	13,11	4,73	36,1

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2014).

Analisando os dados da tabela acima, é possível constatar que recursos totais programados na LOA para ações de saneamento básico, no período entre 2004 a 2014, chegaram a R\$ 77,92 milhões. Outro dado importante a ser mencionado em relação a este trabalho, que trata do corte histórico político-econômico de 2003 – 2014, é que os valores do ano de 2003 não se incluem na tabela, visto que durante essa data o governo estava elaborando o PLOA para futura aprovação e sanção da LOA. Assim, a contabilização dos investimentos nesse setor se dá a partir de 2004.

O histórico de investimento no subsetor de infraestrutura de saneamento básico, mostra que ele foi o que menos recebeu recursos no Brasil, índice que também está presente em comparação com investimento neste mesmo subsetor em relação a outros países, como abordam Pereira e Puga (2016, p. 12).

Na comparação internacional, o Brasil aparece na 106ª posição, entre 192 países, no ranking de cobertura de saneamento. Dados de 2014 do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis) mostram que apenas 58% dos domicílios em áreas urbanas do país tinham acesso à rede coletora de esgoto.

No início dos anos 2000, uma meta foi estabelecida: até o ano de 2020, o país teria alcançado a universalização dos serviços de saneamento. Para tanto, era preciso investir 0,45%do

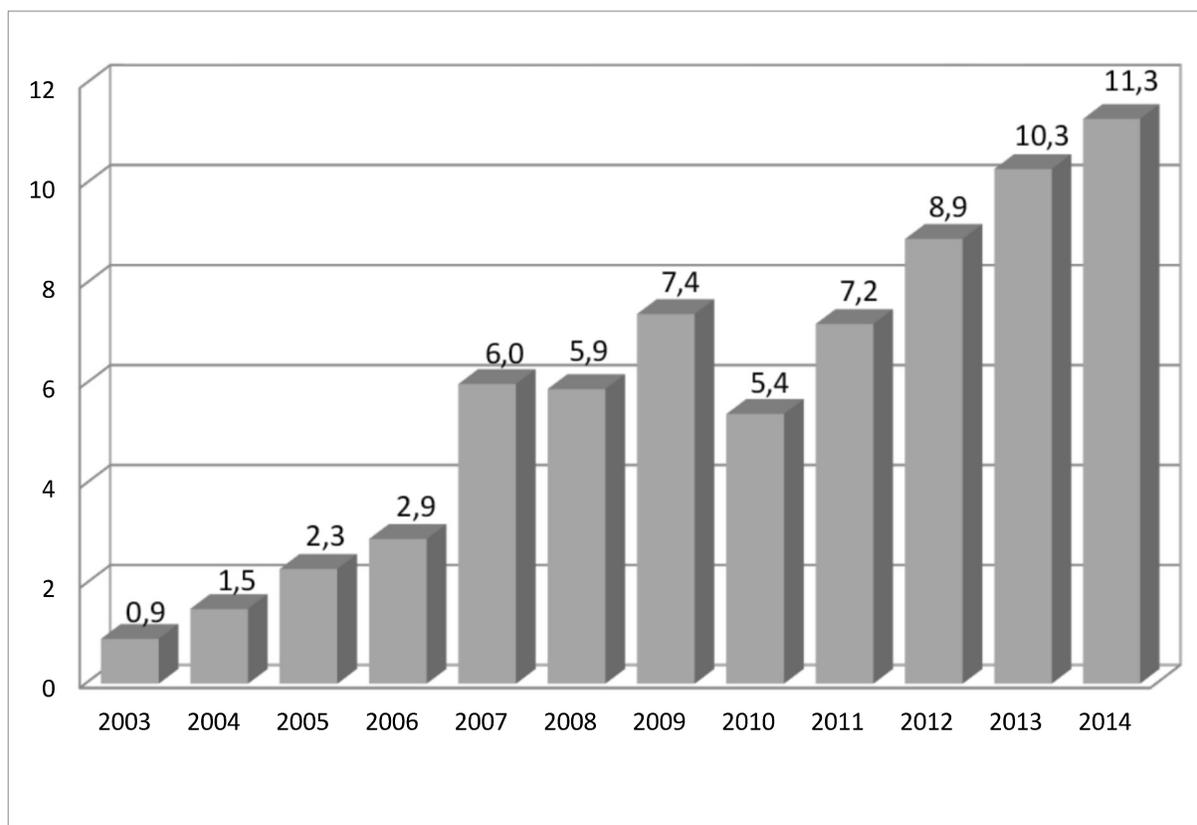
PIB anual nesse setor. O que aconteceu, no entanto, foram investimentos de apenas 0,2%, aproximadamente, no período que abrange os anos de 2000 até 2005. Ao longo de 2005 e 2009 foram disponibilizados R\$ 40,2 bilhões em recursos para serem investidos na área sanitária. Deste total, apenas R\$ 28,3 bilhões foram de fato aplicados. É possível perceber, a partir destes dados, a deficiência não apenas no setor em si, mas também nos investimentos realizados no campo do saneamento básico. Esse déficit acaba por prejudicar diretamente a infraestrutura sanitária do país no geral.

Seguindo os direcionamentos do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), seria necessário, para investir em saneamento básico, cerca de R\$ 508 bilhões. Esse valor conseguiria equiparar a prestação de serviços de saneamento (água, esgotos, resíduos e drenagem) de qualidade ao que é oferecido em outros países. Pereira e Puga (2016, p. 14) destacam os resultados positivos que uma infraestrutura sanitária adequada poderia trazer, em termos de custo-benefício:

A estimativa da Organização Mundial da Saúde (OMS) é de que, para cada US\$ 1 investido em água e saneamento, há redução de US\$ 4 na despesa em saúde. Dessa forma, os benefícios para a sociedade superam, em larga medida, os custos associados ao investimento no setor.

Através da análise do gráfico abaixo, torna-se possível estudar as aplicações feitas pelo governo em ações destinadas ao setor de saneamento básico.

Gráfico 16 – Brasil: Investimentos públicos em Saneamento (2003 – 2014) (Bilhões R\$)



Fontes: Elaborado pelo autor, com dados Ministério do Desenvolvimento Regional (2014).

De acordo com o gráfico acima, o setor de saneamento básico teve um período de avanço entre os anos de 2011 e 2014, período que abrange o primeiro mandato da ex-presidente Dilma. Pode-se concluir que essa política teve um forte apelo a esse setor de infraestrutura se comparada aos governos do ex-presidente Lula, que visavam investimentos em ações sociais.

É importante destacar que, apesar de apresentar uma necessidade considerável em investimentos no setor de saneamento básico, a demanda por essa infraestrutura varia substancialmente de região para região. A região Norte é a que precisa de mais investimentos (cerca de R\$ 641 per capita), seguida pela região Centro-Oeste (R\$ 543 per capita), região Sul (R\$ 481 per capita), região Nordeste (R\$395 per capita) e região Sudeste (R\$ 358 per capita), segundo Leoneti et al. (2011). A **Tabela 11** apresenta os índices do saneamento básico por região e, dessa forma, visualiza-se com mais facilidade a discrepância existente.

Tabela 11 – Índices do saneamento básico por região (2014)

Região	Índice de atendimento com rede (%)		Índice de tratamento do esgoto gerado (%)
	Água	Coleta de esgoto	
Norte	54,5	7,9	14,4
Nordeste	72,9	23,8	31,4
Sudeste	91,7	78,3	45,7
Sul	88,2	38,1	36,9
Centro-Oeste	88,9	46,9	46,4
Brasil	83,0	49,8	40,8

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (2014).

A partir dos dados expostos na **Tabela 11**, é possível observar que a própria estrutura de saneamento brasileira é bastante desigual no país. Enquanto o abastecimento de água se encontra em um nível próximo da universalização, a coleta e o tratamento do esgoto possuem índices bastante inferiores. Vale ressaltar que a estrutura de saneamento básico brasileira é, em sua maioria, financiada pelo regime tarifário. O orçamento federal, portanto, dá conta da menor parte desse investimento, o que pode ser um dos motivos para a desigualdade e deficiência da infraestrutura.

Por fim, pode-se compreender que os investimentos realizados no período entre 2003 – 2014 na infraestrutura dos setores de Energia, Transportes, Habitação, Recursos Hídricos e de Saneamento tiveram grande importância no crescimento do Brasil, visto que eles estão interligados na construção do desenvolvimento econômico e social da população que depende direta e indiretamente desses setores.

No entanto, os investimentos realizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento não obtiveram êxito na redução da desigualdade que assola as regiões do país. Observa-se diferenças substanciais no quesito da infraestrutura, o que pode influenciar a qualidade de vida da população e os recursos empregados pelo Estado. É necessário focar na universalização dos serviços básicos, tais como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Além disso, é preciso um esforço conjunto dos governos federal, estadual e municipal, com o intuito de reavaliar suas políticas e criar novas soluções para as aplicações nas áreas deficientes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar os investimentos em infraestrutura, mais precisamente nos setores de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, no período de 2003 a 2014. O intuito dessa análise é reconhecer a relevância das aplicações em infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social do país.

Além disso, a pesquisa também buscou realizar um levantamento de iniciativas governamentais dentro do período já citado, dando mais ênfase ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O objetivo foi entender de que maneira esses programas foram concretizados e qual seu real impacto sobre a economia, a política e a sociedade do Brasil.

O que se conseguiu concluir, depois de coletar e interpretar as informações, é que o PAC representou um marco na política brasileira. Não apenas porque foi o carro-chefe do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, mas também porque foi um dos programas que mais investiu em infraestrutura nas últimas décadas. Isso significa que seu impacto nessa área foi significativo e as medidas implementadas por ele, principalmente em sua primeira fase, foram responsáveis por alavancar o desenvolvimento econômico do Brasil.

Cabe destacar também que existe um paradoxo entre as opiniões do governo sobre esse programa e aquelas proferidas por especialistas. Enquanto os dados governamentais destacam apenas os pontos positivos da iniciativa, enfatizando as áreas que mais se desenvolveram e os investimentos que mais obtiveram sucesso no período, a imprensa e os estudiosos da área criticam a demora na conclusão das obras implementadas pelo PAC e sua intervenção pontual na economia.

Além disso, vale ressaltar que, apesar de se dividir em duas fases, os maiores investimentos em infraestrutura ocorreram na primeira etapa do programa. Os resultados positivos com relação ao aumento do PIB do Estado e à construção de rodovias, responsáveis por aumentar a competitividade do país nas exportações, são contrastados com a falta de impacto que essa iniciativa possuiu no campo das desigualdades sociais: elas não aumentaram no decorrer do programa, mas também não diminuíram, e as regiões nas quais os investimentos em infraestrutura seriam de maior valor não foram beneficiadas totalmente pelo PAC.

No que concerne ao orçamento destinado ao programa, até a conclusão do PAC apenas uma porcentagem dele foi realmente concretizada, o que pode esclarecer o atraso das obras e até mesmo o fato de algumas delas não terem sido sequer iniciadas. Os maiores empecilhos enfrentados pelo

governo para a efetividade das medidas implementadas pelo PAC foram o aumento dos prazos e dos custos relativos às obras.

Com relação à segunda fase do PAC, esta obteve menos sucesso do que a primeira, principalmente no setor de economia: a partir do ano de 2012, muitos especialistas apontam uma redução significativa do setor econômico e da taxa de investimentos públicos, o que acarretaria em um efeito negativo sobre o PIB nacional. A maioria dos autores que se debruçam sobre a temática do PAC-2 apontam seu desempenho insatisfatório, à medida que as aplicações previstas pelo programa nunca foram maiores do que aquelas determinadas inicialmente. Além disso, grande parte desse investimento foi aplicado ao setor de transportes, principalmente o rodoviário, o que acabou por privilegiar esse campo em detrimento de outros.

No que diz respeito especificamente à infraestrutura, pode-se afirmar que os investimentos nesse campo são indispensáveis para a redução das desigualdades sociais e da pobreza, como afirmam Medeiros e Ribeiro (2009). Segundo os autores, “a expansão de serviços básicos de infraestrutura traria melhores perspectivas de emprego e salário via seu efeito positivo sobre a produtividade do trabalho em todos os setores da economia” (MEDEIROS e RIBEIRO, 2009, p. 1). O aumento da produtividade, por sua vez, influenciaria de forma direta e positiva a atividade econômica, expandindo a renda dos brasileiros e beneficiando a inclusão social. Mesmo com a relevância dessa área para o desenvolvimento de um país, a grande maioria dos setores de infraestrutura do Brasil, quando comparados a outros países da América Latina de mesmo poder econômico, apresentam déficits significativos. Esses déficits estão ligados diretamente a problemas enfrentados pelo Brasil nas mais diversas áreas. A falta de investimentos em mobilidade urbana gera prejuízos econômicos e de produtividade, além de influenciar definitivamente o trânsito das grandes cidades brasileiras. Apesar de o Brasil apresentar vantagens em setores como o de energia elétrica, por exemplo, a carência de aplicações nessas áreas resulta em crises como as de 2001 e 2014.

Um dos consensos na literatura que analisa os gastos em infraestrutura é de que estes são essenciais para o aumento da produtividade, principalmente do setor privado, e para a redução das desigualdades sociais. Isso significa que estas aplicações são indispensáveis para o desenvolvimento saudável e sustentável de um país. Para Carvalho (2018), por exemplo, a infraestrutura, junto com a distribuição de renda e maior acesso ao crédito, constitui os “três pilares” que fomentam uma economia desenvolvida socialmente e inclusiva. No entanto, os

investimentos realizados pelo governo brasileiro em infraestrutura apresentam alguns problemas que influenciam diretamente em seus resultados.

Uma das maiores questões é a falta de continuidade dos projetos implementados no setor de infraestrutura. Muitos deles não são iniciados e, quando se concretizam, a duração das obras é extensa, e os resultados demoram ainda mais a se concretizarem. Esse foi um dos maiores empecilhos enfrentados no decorrer da primeira fase do PAC e o motivo de muitos dos investimentos não se tornarem efetivamente produtivos.

O setor de energia vem sendo alvo constantes de negligências por parte do governo federal no Brasil. No período de tempo de vai de 2001 a 2010, a taxa de investimento nessa área era de apenas 0,67% do PIB, o que significa um índice inferior até mesmo à década anterior, de 1990 a 2000, quando essa taxa era de 0,76%. Uma das justificativas para a falta de aplicações nessa área é a extensão das obras: as modificações nesse campo, em geral, apresentam grande magnitude, longo prazo para conclusão e investimentos significativos de capital. Uma das soluções encontradas foi a privatização desse setor. No entanto, após a crise de 2001, ficou evidente que a resolução não foi definitiva e a pressão por um papel mais ativo do Estado nessa área ainda existe.

O saneamento é outro setor que recebe menos atenção do que devia, se comparado a outras áreas, como o transporte, por exemplo. A ausência desses investimentos em saneamento básico prejudica a saúde pública e aumenta ainda mais as desigualdades sociais, além de gerar impactos ambientais diretos, como a contaminação de lençóis freáticos e o assoreamento de rios. Dados do Ministério das Cidades apontam que, até o ano de 2011, aproximadamente 36 milhões de brasileiros não tinham acesso à água tratada e 48,1% ainda não possuía coleta de esgoto. A partir desse panorama, a estimativa é que o Brasil ocupe o 112º lugar, num ranking que contém 200 países, em termos de infraestrutura de saneamento.

Não existem, ainda hoje, muitos incentivos públicos para o investimento em saneamento. Uma das maiores falhas nesse setor é a ausência de uma instituição reguladora, a nível nacional, que seja eficiente e possa determinar as aplicações necessárias. Os organismos a nível municipal e estadual existem, mas não são suficientes diante das grandes empresas de saneamento brasileiras. Cabe destacar ainda que, apesar dos investimentos em saneamento básico serem escassos por todo o país, algumas regiões são mais afetadas pela ausência dessas aplicações: a região Sudeste é mais privilegiada por esses investimentos e difere completamente da região Norte, na qual o saneamento básico ainda deixa a desejar em vários níveis.

Para concluir, pode-se afirmar que a iniciativa do PAC, principalmente, foi indispensável para fomentar os investimentos em infraestrutura no Brasil. Sicsú (2007), que acredita que os valores reservados para investimento público durante o PAC foram significativamente superiores se comparados às aplicações de anos anteriores. No entanto, o PAC também contabiliza visões negativas: autores como Branches (2017), Grubert e Riecken (2017) e Machado e Klein (2015) apontam que um dos maiores problemas da iniciativa do PAC foram os atrasos e os aumentos frequentes das obras, principalmente no que diz respeito ao setor de transportes. Segundo eles, essas dificuldades prejudicaram o desenvolvimento total do programa e impediram, mesmo que de forma indireta, o sucesso completo do projeto. Portanto, nem mesmo as contribuições do programa foram capazes de sanar todas as necessidades e problemas do país, especialmente no que se refere aos setores de saneamento e energia e às desigualdades sociais. Para realmente modificar esse panorama seriam necessários maiores e mais extensos investimentos em todas as áreas de infraestrutura. O ideal seriam, aproximadamente, 25 a 30 anos em média de aplicações, distribuídas de acordo com as carências de cada setor.

Em última análise, pode-se concluir que muitos avanços já foram alcançados no que concerne à infraestrutura brasileira, principalmente pelo impacto positivo que programas como o PAC tiveram nesses setores. No entanto, ainda existem incongruências e falhas que precisam da atenção e dos investimentos governamentais, uma vez que influenciam no desenvolvimento do país, em todos os âmbitos.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, S. M. V et al. Avaliação da Governança da Água em Bacias Hidrográficas do Rio de Janeiro como suporte ao Gerenciamento dos Recursos Hídricos. In: Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. 20. **Anais...** Bento Gonçalves, 2013. Disponível em: ainfo.cnptia.embrapa.br/.../1/avaliacao-da-governanca.pdf . Acesso em: 10 jan. 2020.
- ARNAU, A. et al. **As tarifas de energia elétrica no Brasil e em outros países: o porquê das diferenças**. Grupo de estudo do Setor Energético – GESEL, 2015. Disponível em: <https://www.cpfl.com.br/energias-sustentaveis/inovacao/projetos/Documents/PB3002/livro.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- BACELAR, T. **Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas**. Rio de Janeiro: BNDS, 2009.
- BARCENA, R. H.; PRADO JR., C. **Evolução política do Brasil**. São Paulo, Brasiliense, 2016.
- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 779-810, dez. 2012.
- BATISTA, L. O. **MERCOSUL: das negociações à implantação**. São Paulo: LTr, 1994.
- BELEM, M. G. **A Eficácia da Cobrança pela Utilização dos Recursos Hídricos no Setor de Saneamento**. 2008. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Gestão Econômica do Meio Ambiente. Universidade de Brasília – UNB, 2008. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4975/1/2008_MarcioGomesBelem.pdf . Acesso em: 09 jan. 2020.
- BIANCARELLI, A. M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, n. 58, p. 263-288, 2014. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rieb/n58/a12n58.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.
- BIELSCHOWSKY, R. **Padrões de desenvolvimento econômico (1950–2008): América Latina, Ásia e Rússia**. – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. v. 1, v. 2, 924 p.
- BIELSCHOWSKY, R. **Investimento e reformas no Brasil: indústria e infraestrutura**. Brasília: Ipea, 1988.
- BIELSCHOWSKY, R. et al. **Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000**. São Paulo: IPEA, 2015.
- BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005. In: CAVE, R. **Brasil y Chile: una mirada hacia América Latina**. Santiago de Chile: RIL Editores, 2006.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 729-747, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, R. A estratégia de desenvolvimento e o consumo de massa. **Desafios do desenvolvimento - IPEA**, ano 1, 3 ed., out. 2004.

BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. (Orgs.). **Desarrollo e igualdad**: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. (Colección 70 años, n. 1) Santiago de Chile: CEPAL, 2018.

BRANDÃO, R. et al. **Considerações sobre as Perspectivas da Matriz Elétrica Brasileira**. Grupo de Estudos do Setor Energético – GESEL. Textos de Discussão do Setor Elétrico, n.19, 2010. Disponível em: http://www.gesel.ie.ufrj.br/app/webroot/files/publications/44_TDSE19.pdf . Acesso em: 03 jan. 2020.

BRASIL. **Dilma Rousseff**: biografia. Biblioteca da Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/biografia..> Acesso em: 24 dez. 2019.

BRASIL. **Plano plurianual 2004-2007: projeto de lei**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003, v. 1. 104 p.

BRASIL. **Caderno de Monitoramento do PPA 2012 – 2015: retrato das políticas sociais no PNAD 2012**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília: 2014, 64 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2012-2015>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007, v. 2. 540 p.

BRASIL. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013: dimensão estratégica**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: SPI/MP, 2014, 2 ed., v. 1, 147 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2012-2015>. Acessado em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013: programas sociais**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: SPI/MP, 2014, v. 2, 144 p. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2012-2015>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. **Gasto Público em Saneamento Básico – 2008**. Relatórios de aplicações 2008. Governo Federal e Fundos Financiadores, 2009. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/gastopublico_snsa_2011.pdf. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. Gasto Público em Saneamento Básico – 2013. Relatórios de aplicações 2013. Governo Federal e Fundos Financiadores, 2016. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/gastopublico_snsa_2011.pdf. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. Gasto Público em Saneamento Básico – 2014. Relatórios de aplicações 2014. Governo Federal e Fundos Financiadores, 2016. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Disponível em:

http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/gastopublico_snsa_2011.pdf. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.445: Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Presidência da República, 2007. Disponível em: www.planalto.gov.br/.../_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 07 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.433: Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm. Acesso em: 09 jan. 2020.

BRASIL. Lei Nº 11.079: Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acessado em 27 dez. 2019.

BRASIL. Síntese de Indicadores Sociais – SIS. Instituto Brasileiro e Geográfico e Estatística – IBGE, 2003. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2004-2007. **Relatório de Avaliação**, v. 1, tomo 1, Brasília – DF, 2008.

BRASIL. Síntese de Indicadores Sociais – SIS. Instituto Brasileiro e Geográfico e Estatística – IBGE, 2004. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Síntese de Indicadores Sociais – SIS. Instituto Brasileiro e Geográfico e Estatística – IBGE, 2005. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Síntese de Indicadores Sociais – SIS. Instituto Brasileiro e Geográfico e Estatística – IBGE, 2006. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. **Síntese de Indicadores Sociais – SIS**. Instituto Brasileiro e Geográfico e Estática – IBGE, 2007. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. **Síntese de Indicadores Sociais – SIS**. Instituto Brasileiro e Geográfico e Estática – IBGE, 2008. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. **Síntese de Indicadores Sociais – SIS**. Instituto Brasileiro e Geográfico e Estática – IBGE, 2009. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. **Síntese de Indicadores Sociais – SIS**. Instituto Brasileiro e Geográfico e Estática – IBGE, 2013. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. **Síntese de Indicadores Sociais – SIS**. Instituto Brasileiro e Geográfico e Estática – IBGE, 2014. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/habitacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=downloads>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. **Gasto Público em Saneamento Básico – 2011**. Relatórios de aplicações 2011. Governo Federal e Fundos Financiadores, 2012. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/gastopublico_snsa_2011.pdf. Acesso em: 06 jan. 2020.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. **O Plano Plurianual – PPA**. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/PPA>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo-desenvolvimentismo. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e competição**. 1 ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2009. Cap. 3, p. 75-94.

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

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. **O novo desenvolvimento para uma macroeconomia estruturalista do desenvolvimento**. Pernambuco: UFPE, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. **Um novo desenvolvimento na América Latina?** Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; TORRES, A. **Desenvolvimento e Crise no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2018. Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, Brasília-

DF, 2016. Disponível em: <http://www.portal.apeop.org.br/pac-avaliacao-do-potencial-de-impacto-economico/>. Acesso em: 25 dez. 2019.

CARNEIRO, R. M. **Economia e Sociedade**. Número Especial, v. 21, Campinas, dez. 2012.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 1 ed., 2018, 192 p.

CASTRO, C. et al. Financeirização da política habitacional: a securitização e o acesso à casa própria. In: ENAPUR. 17. **Anais...** . São Paulo, 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.1/ST%205.1-05.pdf . Acesso em: 08.01.2020.

CEPAL, N. U. Estudo econômico da América Latina, 1949. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, v. 1, p. 137-178, 2000.

COLETI, J. C. et al. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): análise aplicada em uma perspectiva keynesiana. *Revista Espacios*, v. 36, n. 2, p. 14-24, dez. 2015.

CORRÊA, M. F. **A dinâmica do investimento à luz das novas correntes desenvolvimentistas**. 2015. 74 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Economia, Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói - RJ, 2015.

CORREIA, M. B. C. **Por que as reformas permanecem?** A trajetória gradualista de mudanças no setor de infraestrutura rodoviária no Brasil entre 1985-2010. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

CORTE, T. D.; SANTIN, J. R. Planejamento Urbano e princípio da prevenção na gestão dos recursos hídricos. **Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFC**, 2011. Disponível em: periodicos.ufc.br/index.php/nomos/article/download/399/381. Acesso em: 09 jan. 2020.

DIEESE, Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Nota Técnica**. São Paulo, n. 41, jan. 2007.

FONSECA et al. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia Belo Horizonte**, v. 23, n. 2, p. 403-428, maio/ago. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512013000200006&script=sci_arttext. Acesso em: 26 out. 2019.

FORMIGA-JOHNSON, R. M.; PEREIRA, D. S. P. **Descentralização da gestão dos recursos hídricos em bacias nacionais no Brasil**. Brasil, 2004. Disponível em: www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd65/DilmaSeliPena.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

FRISCHTAK, C. R.; DAVIES, K. **Desatando o nó da infraestrutura no Brasil**: uma agenda de reformas, n. 122, 2015. Disponível em: <https://www.inae.org.br/estudo/desatando-o-no-da-infraestrutura-no-brasil-uma-agenda-de-reformas/>. Acesso em: 26 dez. 2019.

FRISCHTAK, C. R. A Social-Democracia Brasileira: seu momento de definição. In: FÓRUM NACIONAL RUMO AO BRASIL DESENVOLVIDO (EM DUAS DÉCADAS): Estratégia de Desenvolvimento para Transformar Crise em Oportunidade, através de Três Propostas Básicas (Economia do Conhecimento, Mobilização pela Competitividade Nacional e Uso Universal do Mercado de Capitais), aproveitando Grandes Oportunidades. 24. 2012. **Anais...** . Rio de Janeiro, 14 a 17 maio 2012.

FRISCHTAK, C. R. **PAC - Avaliação Do Potencial De Impacto Econômico**. Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, Brasília, 2016. Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/PAC_Avaliacao_do_Potencial_de_Impacto_Economico_2016.pdf. Acesso em: 22 nov. 2019.

FRISCHTAK, C. R.; NORONHA, J. **O Financiamento do Investimento em Infraestrutura no Brasil: uma agenda para sua expansão sustentada**. Confederação Nacional da Indústria, Brasília: CNI, 2016. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2016/07/18/11404/1807-EstudoFinanciamentodoInvestimentoemInfraestrutura.pdf. Acesso em: 25 dez. 2019.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1964.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, C. **Um projeto para o Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

FURTADO, C. As concepções fraseológicas do desenvolvimento. In: **Teoria e política do desenvolvimento econômico**, São Paulo, abril 1983, p. 109-113.

FURTADO, C. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. revista pelo autor. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Círculo do Livro, 1964.

FURTADO, C. **Formação econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Lia, 1974.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. Edição comemorativa: 50 anos.

FURTADO, C. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. São Paulo: Paz e Terra, 1962.

GALVÃO JÚNIOR, A. C. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Revista Panam Salud Pública**, v. 25, n. 6, p. 548-556, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/rpsp/2009.v25n6/548-556/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

GONÇALVES, W.F. **Evidências empíricas no setor energético brasileiro**. 2019. 32 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Curso de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Ceará, Sobral – Ce. 2019.

IPEA. **Infraestrutura e Planejamento no Brasil: Coordenação estatal da regulação e dos incentivos em prol do investimento – o caso do setor elétrico**. Relatório de pesquisa, 2012.

JANCZURA, R.; NOAL, E. B. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 157-169, 2011. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/7257/6431>. Acesso em: 08 jan. 2020.

JARDIM, Maria C.; SILVA, M. R. **Programa de Aceleração de Crescimento – PAC: neodesenvolvimento?** 1º ed. - São Paulo: editora da UNESP, 2015. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/s5k33/pdf/jardim-9788579837432.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.
KUPFER, D.; LAPLANE, M. F. **Perspectivas do investimento no Brasil: síntese final**. Campinas: Unicamp; Rio de Janeiro: UFRJ, 2012.

LEITE, M. V. C. **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro**. Brasília: CEPAL, 2019.

LEONETI, A. B. et al. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p. 331- 348, mar./abr. 2011.

LIBANIO, P. A. O uso de estratégias focadas em resultados para o controle da poluição hídrica no Brasil. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 21, n. 4, 2016. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413... Acesso em: 10 jan. 2020.

MACÁRIO, V. P. **Coordenação governamental no presidencialismo de coalizão: o Programa de Aceleração do Crescimento e o seu impacto no Ministério dos Transportes**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

MARINI, R. M. Dialética da Dependência. In: **Dialética da Dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Organização e apresentação de Emir Sader. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2008.

MATUS, C. O Plano como Aposta. IN: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, v. I, p. 115-144, 2006.

MEDEIROS, V.; RIBEIRO, R. S. M. **Investimento em infraestrutura: uma estrada para o desenvolvimento**. Cepal – Ensaio 2, 2019. Disponível em: https://www.valor.com.br/sites/default/files/infograficos/pdf/CepalEnsaio2_03012019.pdf. Acesso em: 31 dez. 2019.

MILANI, A. M. R.; PESSOA, S. R. N. Uma Análise Histórica da Política Econômica e Regional no Brasil nas Últimas duas Décadas. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador – BA, ano XX, v. 1, n. 39, p. 189-215, abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.21452/rde.v1i39.5358>

MDR, Ministério do Desenvolvimento Regional. Gasto Público Saneamento Básico 2014. Relatório de Aplicações. Brasília: Governo Federal de Fundos Financiadores, 2014.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg; AMADO, Adriana Moreira. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia e Sociedade**, Campinas - SP, v. 24, n. 1, p. 1-28, abr. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2015v24n1art1>.

NETO, C. A. S. C. **Investimentos na Infraestrutura de transportes: avaliação do período 2002-2013 e perspectivas para 2014-2016**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2014. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent§ion=31&category=343.>. Acessado em: 26.12.2019.

NETO, C. A. S. C. Aeroportos no Brasil: Investimentos e concessões. **Radar**, n. 18, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/radar/temas/infraestrutura/246-radar-n-18-aeroportos-no-brasil-investimentos-e-concessoes>. Acesso em: 31 dez. 2019.

NETO, C. A. S. C. Reflexões sobre Investimentos em Infraestrutura de Transporte no Brasil. **Radar**, 47, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7317/1/Radar_n47_reflex%C3%B5es.pdf. Acessado em: 30 dez. 2019.

OLIVEIRA, G. G. **As razões do desenvolvimento**. São Paulo: Universitária, 2017.

OREIRO, J. L. C. Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 29-40, 2012.

OREIRO, J. L.; MARCONI, N. O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 167-179, jul./dez. 2016.

PAULANI, L. **A Hegemonia Liberal. O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa**. Conferências, p. 35-41, 2010. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/326794921/A-Hegemonia-Neoliberal-Leda-Paulani>. Acesso em: 29 out. 2019.

PEREIRA, A.; PUGA, F. **Infraestrutura no Brasil: ajustando o foco**. Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES, textos para discussão, 2016. Disponível em:

<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/teaser-td-infraestrutura>. Acesso em: 25 dez. 2019.

PINTO, M. C. O. **Uma história de dois PACs: a gestão dos investimentos públicos em infraestrutura a partir do programa de aceleração do crescimento**. 2018. 114 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2018.

PREBISCH, R. **Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano**. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1963.

PREBISCH, R. **Crítica al capitalismo periférico**. In: Revista de la Cepal, primer semestre, 1976.

PREBISCH, R. Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. **El Trimestre Económico**, v. 50, n. 198, abr./jun. 2000, p. 1077-1096.

PUGA, F. **Visão do desenvolvimento**, n. 95, Rio de Janeiro: BNDES, jun. 2011.

RANGEL, I. **A dualidade básica da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 2015.

RIBEIRO, F. J. S. P. **Indicadores de consumo aparente de bens industriais por setores de atividade**. Carta de Conjuntura, n. 19, jun. 2010. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

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

SANTOS, C. H. M. Revisitando a dinâmica trimestral do investimento no Brasil: 1996-2012. **Revista de Economia Política**, São Paulo, 2015. No prelo.

SCHNEIDER, S. O desenvolvimento agrícola e as transformações da estrutura agrária nos países do capitalismo avançado: a pluriatividade. **Revista Reforma Agrária**, Campinas, v. 24, n. 3, p. 106-132, set./dez. 1999.

SICSÚ, J.; MICHEL, R. Porque novo-desenvolvimento: **Revista de Economia Política**, v. 27 n. 4, 2007.

SICSÚ, João. **Dez anos que abalaram o Brasil. E o futuro?** 1 ed. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

SICSÚ et al. **Novo desenvolvimenismo: um projeto nacional de desenvolvimento com equidade social**. Rio de Janeiro: Manolo, 2005.

SICSÚ, João. Definições, primeiros resultados e perspectivas da política econômica do governo Lula. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 311-327, jul./dez. 2003. Disponível

em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643071>. Acesso em: 12 dez. 2019.

SNIS, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2014**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016. 212 p.

SUZIGAN, Wilson. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 5-16, out./dez. 1988.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. especial, p. 909-941, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182012000400009>.