

O PAC num olhar neoliberal: Comentários

Ruth Helena Dweck*

O artigo dos economistas Frischtak e outros propõe-se a fazer uma análise do Programa de Aceleração do Crescimento 1 e 2 e o faz de forma bem minuciosa, porém mal referenciada. Embora ele afirme que este programa tenha sido lançado em 2007 sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), não há registro no trabalho de consultas a essa instituição. Pelo contrário, o artigo tem como referência outros trabalhos e, como principal fonte de dados, o Tribunal de Contas da União. Os autores afirmam ter tido dificuldade na avaliação do programa e seu impacto devido à escassez de dados. Em uma breve consulta, porém, foi possível identificar vários relatórios oficiais e balanços quadrimestrais publicados desde o início do programa, que não constam das referências bibliográficas deste artigo.

O trabalho reconhece a importância do PAC para impulsionar investimento em infraestrutura no país, que, como os autores afirmam, foi sem dúvida o principal programa com esse objetivo realizado no período de 2007-2014. No entanto, eles destacam que esse esforço não foi suficiente para reverter o baixo nível de investimento do país, nível este que se verifica desde os anos 1990, quando as taxas de investimento em infraestrutura em relação ao PIB chegaram a 2,29% depois de terem alcançado 5,42% nos anos 1970.

Os autores destacam ainda que no período em estudo, de 2007-2014, houve uma elevação nominal dos investimentos na ordem de 167%, aumento este observado em praticamente todos os segmentos. Mas, para efeito de crítica, eles afirmam que o maior beneficiário foi o setor de transporte, com destaque para o modal rodoviário. Com esse espírito, o trabalho ressalta o atraso brasileiro por meio de um gráfico na página 4, sem fonte de referência, no qual compara taxas de investimentos do Brasil com outros países emergentes, sendo dois latinos (Chile e Peru) e quatro países da Ásia (Índia, China, Tailândia e Vietnã).

A seção 2 deste artigo descreve os dois PACs, destacando, de forma crítica, o peso do Estado na condução do Programa, principalmente no primeiro, que, deliberadamente, foi liderado pelo setor público tanto no seu financiamento quanto na execução dos investimentos em infraestrutura. O segundo PAC contou com a participação do setor privado na execução do programa, porém com um papel importante do setor público no seu financiamento. Este era o objetivo do Governo: de acordo com relatório da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC) do Ministério do Planejamento, ao lançar o PAC, em janeiro de 2007, o governo assumiu o compromisso de retomar o planejamento e a execução de infraestrutura logística, energética, social e urbana do

* Professora Associada da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense.
Endereço eletrônico: rhdweck@gmail.com

país¹. Além disso, é importante ressaltar que os valores contabilizados no PAC não são apenas desembolsados pelo governo federal, eles incluem investimentos privados, de outras esferas de governo e empresas estatais. Como afirmam os técnicos responsáveis pelo acompanhamento do programa, o PAC é a soma desses investimentos.

Outro problema de avaliação deste artigo é considerar que há uma superposição entre os dois PACs, ou seja, o PAC 1, além de promover investimentos novos em infraestrutura, incorpora investimentos antigos que estavam paralisados desde a década de 1990. E, da mesma maneira, segundo os autores, o PAC 2, que teve início em 2010, com um conjunto de obras novas, também deu continuidade a empreendimentos em andamento do PAC 1. Esquecem os autores que grande parte dos projetos constantes nestes programas é de grande porte e, conseqüentemente, de longo prazo. Além disso, de acordo com os responsáveis, o PAC não é apenas uma carteira de projetos, é um conjunto de ações institucionais (leis, regulamentos, incentivos fiscais e de financiamento) e também um instrumento gerencial. Logo, a avaliação sobre o PAC deve ser de natureza institucional, e não apenas de comparação de resultado dos projetos.

Ao discutir o desempenho da execução dos dois PACs, os autores destacam a escassez de dados para uma análise mais precisa, mas sugerem que a qualidade da execução destes programas foi problemática e apresentam alguns resultados sem qualquer referência.

A seção 4 do artigo se propõe a uma avaliação preliminar do impacto dos programas, tanto sob a ótica da demanda, como da oferta. Sem referência adequada, os autores destacam que a relação do PAC com a melhoria na qualidade dos serviços é tênue. Eles afirmam também que no plano agregado da oferta, não é possível estimar a contribuição do PAC infraestrutura para o crescimento do PIB. Da mesma forma, fica difícil saber qual teria sido o volume de investimento sem o PAC. Nessa mesma seção, os autores propõem a expansão da taxa de investimento em infraestrutura de 17% para 25% para garantir uma taxa de crescimento do PIB na ordem de 4%, sem um estudo analítico, que justifique esta afirmação.

A análise sob a ótica da demanda sugere que o PAC infraestrutura impulsionou os investimentos, mas em termos de magnitude não foi suficiente para alterar a trajetória do PIB no período. Como já mencionado, uma das principais críticas que o artigo faz ao programa é o fato dele ter sido deliberadamente comandado pelo Estado e afirma que o PAC 1 contou com um número expressivo de investimento público, além de gastos diretos do governo federal e das empresas estatais. O segundo PAC, embora com maior presença da iniciativa privada também contou com a participação efetiva de recursos públicos, como fora previsto. Eu pergunto: qual país hoje desenvolvido, não teve seu processo de

¹ <http://www.pac.gov.br/noticia/68777baf>

desenvolvimento comandado pelo Estado? Como afirma Carnoy², o crescimento do papel do Estado é observado em todas as sociedades da industrial avançada à primária exportadora e em todos os aspectos não apenas legal e político como também econômico. O Estado é o elemento chave no processo de desenvolvimento capitalista. Esta atuação do Estado tem sido enfatizada em vários estudos internacionais realizados pela OCDE (Saunders & Klaus, 1985).³

Segundo esses estudos, a partir dos anos 1960 é nítido o crescimento da intervenção do Estado nessas economias, quando se observa a expansão e a diversificação dos gastos públicos nos países da OCDE. Em 1960, somente em dois desses países os gastos do governo excediam 1/3 do PIB (França 34,6% e Holanda 33,7%). Em 1981 este nível havia sido atingido por quase todos os países que compõem esta organização, exceto a Espanha cuja participação era de (32,6%). Em termos médios as despesas dos governos desses países passaram de 26,5% do PIB em 1960 para 45,5% do PIB em 1981. Sendo que em alguns países essa participação chegou a 60% ou mais, como Suécia (65%), Holanda (60,5%) e Dinamarca (59,5%)⁴.

O artigo apresenta um quadro síntese (Quadro 4) que contabiliza os investimentos previstos e executados no PAC 1, chamando a atenção para o baixo valor de sua execução que na verdade representa 55% do total dos investimentos previstos. Na realidade considerando a dimensão dos projetos não chega a ser um resultado desprezível. Observando esse quadro, constata-se que os dois setores destacados no artigo, são relevantes para o desenvolvimento: Marinha Mercante (70% acima do previsto), que diz respeito principalmente ao financiamento à construção naval, e o Programa Luz para Todos, que visa à ampliação da cobertura de distribuição de energia elétrica pelo país. Mas observa-se que, com exceção dos setores de habitação e recursos hídricos, os demais foram razoavelmente bem contemplados.

Com relação ao PAC 2, o artigo faz uma crítica à sua organização em seis eixos importantes que visam valorizar o caráter social do programa: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida, Água e Luz para Todos, Transportes e Energia. Segundo os autores, esta forma de descrever o programa pouco contribui para o planejamento e para a hierarquização de prioridades. O artigo critica a execução do programa, tanto com relação ao corte no seu valor que inicialmente estava previsto para um total de R\$1,59 trilhão, mas foi revisto para R\$ 621 bilhões. Salvo os investimentos em Petróleo e Gás e Defesa que os autores consideram importantes para o processo de acumulação, os demais foram avaliados como extremamente beneficiados pelo governo e para eles seu significado para a demanda efetiva é baixo, insinuando que os investimentos realiza-

2 Carnoy, M. Estado e Teoria Política, Editora Papirus, 1988.

3 Saunders, P. & Klaus, F. (1985) The Role of Public Causes and Consequences of the Growth of Government – OECD.

4 Saunders, P. (1986) Public Expenditure and Economic Performance in OECD Countries, Journal of Public Policy, 5:1-21.

dos um pouco acima do previsto originalmente no programa Minha Casa Minha Vida tinham viés político partidário em relação ao seu impacto no crescimento econômico.

Os autores criticam também o montante destinado à Marinha Mercante, que segundo eles representa um financiamento em condições atraentes, mas realmente destina-se à construção naval, no sentido de recuperar a indústria naval. Na verdade, observa-se na tabela 6 que outros setores também foram contemplados, mas ignorados pelos autores.

A seção que faz análise de desempenho dos PACs reconhece a importância dos programas no sentido de impulsionar investimentos em infraestrutura social e econômica no país, mas ao mesmo tempo faz uma série de críticas relativas à execução do programa em nível de projetos sem qualquer fundamentação sobre a importância destes projetos para o desenvolvimento do País. No meu entender se o artigo tivesse feito este tipo de análise contribuiria de forma efetiva para uma avaliação desapassionada dos programas.

O artigo tece ainda outras críticas relativas ao planejamento, execução, fiscalização e duração das obras, sem qualquer referência estatística ou teórica que fundamente suas análises. Não resta dúvida que as críticas feitas ao programa têm um viés ideológico, relativo à concepção neoliberal dos autores com respeito à formulação da política econômica. Essa posição fica patente no artigo quando questiona a falta de um ambiente receptivo ao investimento privado, como fizeram outros países. Para referendar esse argumento, os autores usam dados (quadro 15), cuja fonte é o Banco Mundial, sobre o processo de contratação de obras de alguns países selecionados. Nesse quadro, embora mostre o Brasil em uma das últimas posições do ranking, os valores das variáveis analíticas não são muito diferentes de outros países que aparecem em posições bem mais acima, como é o caso do Canadá.

A seção que analisa o impacto dos PACs sobre a economia, embora reconheça a dificuldade de medir o efeito desses programas sobre o PIB, afirma, de forma pré-concebida, que a má alocação de recursos e a execução ineficiente dos programas fez com que sua contribuição tenha sido marginal para o crescimento da economia.

Em resumo, o artigo, reafirmando sua posição político-ideológica, propõe textualmente que: *“o Brasil necessita de um programa de investimento em infraestrutura significativo, bem planejado, desenhado e executado de forma transparente, um projeto de Estado com investimentos públicos caracterizados por elevadas externalidades, porém direcionado fundamentalmente pelo setor privado.”*

Análise Setorial

Nesta seção o artigo faz uma análise setorial, que sem dúvida é fundamental, mas da mesma forma, carece de fontes adequadas para suas conclusões. Por outro lado, as tabelas de referência não estão bem identificadas e algumas apresentam distorções em

sua apresentação, o que tornam questionáveis as avaliações de desempenho e as consequências apresentadas, de forma tão enfática pelos autores, no artigo.

Ao analisar a participação do PAC nos investimentos em transporte, o artigo reconhece que esta foi bastante expressiva principalmente no modal rodoviário cujo resultado revelou um aumento significativo da extensão desse sistema federal na última década.⁵ Ao mesmo tempo, o artigo faz uma comparação internacional acerca da densidade da malha rodoviária pavimentada com países muito díspares, no sentido de desqualificar o esforço empreendido pelo programa no processo.

Da mesma forma, a análise da malha ferroviária foi feita sem considerar o resultado dos esforços de investimento do setor, que, de acordo com o relatório da SEPAC, realizou mais de 2.160 km de ferrovias, no período. No sentido de desqualificar o resultado, o artigo apresenta uma comparação internacional com base em dados de uma publicação do Banco Mundial não referenciada, sem qualquer consideração às diferenças de ordem política e econômica existente entre os países. Assim, sem referência, compara o Brasil que por decisão política econômica, a partir dos anos 1950, fez a opção pela rodovia e conseqüentemente sucateou sua malha ferroviária. Esta também implantada na segunda metade do século XIX como foi à norte-americana, só que a brasileira atendia apenas aos interesses da economia primária exportadora, num traçado caótico com a finalidade de transportar os bens primários do interior para portos nacionais.

Para efeito de elucidar este argumento, é importante ressaltar que já no século XIX a ferrovia foi considerada o maior feito tecnológico do desenvolvimento. Nos EUA, ela serviu como um esforço vital para o comércio e as viagens conectando as costas Leste e Oeste, sobretudo depois da descoberta do ouro na Califórnia. Em 1890, a malha ferroviária norte-americana já tinha a extensão de 129,774 km. Logo, não surpreende que em 2014 a malha ferroviária dos Estados Unidos fosse de 228.218 km, como ressalta o artigo. No sentido de enfatizar as diferenças, cabe esclarecer que a opção pela ferrovia nos EUA tem início em 1829 quando o estado de Massachusetts, que na ocasião havia elaborado um plano de rede ferroviária e não pôde executá-lo por falta de recursos, foi obrigado a criar mecanismos de financiamento à iniciativa privada para implantar grande parte das ferrovias norte-americanas. Esse esforço permitiu o surgimento de muitas companhias, viabilizando a construção de uma imensa rede ferroviária no futuro.

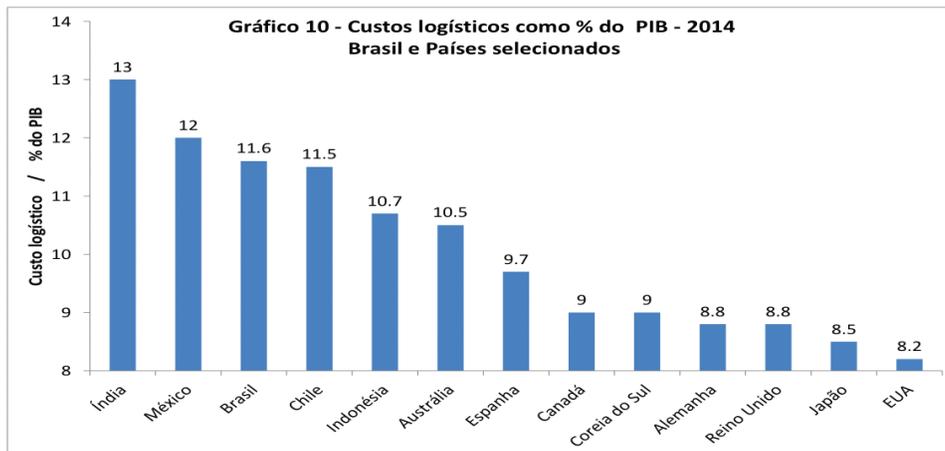
Esse breve relato mostra que a construção do sistema ferroviário norte-americano nasceu diferente e cada país tem a sua história e seus respectivos processos de constituição de sua infraestrutura. Sendo assim, não pode ser considerada apenas a dimensão continental para efeito de uma análise comparativa entre países com distintas formações político-econômicas e, conseqüentemente, diferentes graus de desenvolvimento.

5 Segundo relatório da SEPAC/MPOG de 11-05-2016, o PAC concluiu obras em mais de 11.836 km de rodovias.

Com o objetivo de desqualificar as ações no Brasil, o artigo destaca a posição relativa do país quanto ao grau de eficiência logística da economia, que eles consideram como uma medida de custos, tendo como referência o *Competitiveness Report* do Banco Mundial. Como ressaltam técnicos atuantes no PAC, esse relatório tem sérios problemas metodológicos e não pode ser referência, pois ele mede a qualidade da infraestrutura pela percepção de operadores dos respectivos sistemas.

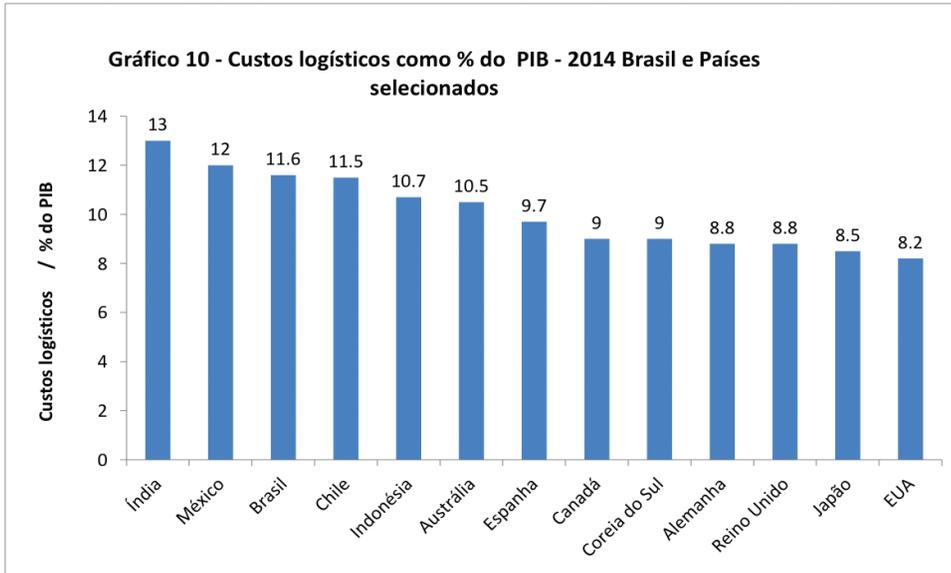
Seguindo essa linha de análise, o artigo apresenta alguns gráficos de avaliação do desempenho logístico, sem qualquer fundamentação analítica, e considera que este resultado interfere nos custos da execução dos projetos. Essa avaliação pode ser vista no gráfico10: analisando seus dados observamos que há uma distorção que leva a uma interpretação distorcida, no sentido neste equívoco foi construído um gráfico. O primeiro gráfico 10 (elaborado pelos autores) é o que está no texto, nossa interpretação é que este gráfico tem por objetivo enfatizar o excessivo custo do Brasil em relação a outros países. O segundo gráfico (10 b) elaborado nós explicita o erro estatístico na ordenação dos eixos do gráfico e mostra a real situação dos custos logísticos dos diversos países relacionados, a qual não revela a disparidade ressaltada no artigo em tela.

Gráfico 10 a



Elaboração Frischtak e Noronha

Gráfico 10 b



Elaboração Dweck, 2016

Com relação à avaliação do setor de energia elétrica o artigo reconhece a importância do PAC no sentido de impulsionar os investimentos nesse setor, o que permitiu o aumento significativo da oferta de energia no país, assim como de sua distribuição, no período de 2007-2014. Reconhece também que, por ser um sistema de produção de energia integrado, ele tem um elevado grau de racionalidade e eficiência sistêmica. Mas paralelamente critica a qualidade da energia e seus elevados custos, com base em estimativas feitas pelo Banco Mundial, que mais uma vez, não levam em conta as especificidades do país. Parece que os autores ignoraram o fato de que o Brasil é o único país, além da China (que não disponibiliza dados), que tem um sistema de transmissão de energia de longa distância. Logo não é possível comparar o Brasil com qualquer outro país.

Por fim, o artigo faz uma análise da elasticidade do investimento em infraestrutura no PIB, comparando países com níveis de desenvolvimento muito diferentes. Eles usam como referência um quadro-síntese de vários estudos relativos a diferentes conjuntos de países, para concluir o óbvio de que a infraestrutura tem um papel importante no crescimento econômico.

A conclusão do artigo revela nitidamente um posicionamento político-ideológico, pois os autores, sem fundamento analítico, ao mesmo tempo em que reconhecem resultados positivos do programa, o desqualificam pelo fato de ser conduzido pelo Estado.

Eles sugerem que este trabalho sirva de lição às novas etapas do PAC. Textualmente, os autores propõem uma reforma do Estado, como condição necessária para a

modernização do país. Eles defendem como função legítima do Estado garantir a oferta do bem público, porém não necessariamente assumindo os investimentos. Segundo os autores, essa função deve ser liderada pelo setor privado, tanto na execução quanto no seu financiamento.

Referências:

BRASIL, MPOG/SEPAC, Relatório Diversos, site <http://www.pac.gov.br/noticia/68777baf>, acesso nos dias de 25 a 29 de julho de 2016.

Carnoy, M. Estado e Teoria Política, Editora Papirus, 1988.

Dweck, R.H. A Relação Público-Privado: A Questão da Privatização - O caso Norte-Americano, 1997, Tese de Doutorado - IE-UFRJ.

Saunders, P. & Klaus, F. (1985) The Role of Public Causes and Consequences of the Growth of Government – OECD.

Saunders, P. (1986) Public Expenditure and Economic Performance in OECD Countries, *Journal of Public Policy*, 5:1-21.