



O PAC DE 1,15 TRILHÕES DE REAIS: um modelo desenvolvimentista? – notas para debate

Ana Cássia Cople¹
Cleusa Santos²
Luciano Rodrigues de Souza Coutinho³
Poliane Queles⁴
Clara Freitas

Resumo: O propósito deste trabalho é analisar o novo orçamento do PAC - Plano de Aceleração para o Crescimento – apresentado pelo governo Lula para a infra-estrutura, e o PAC para a saúde, através de algumas análises acerca das características deste programa, sejam aquelas que aprofundam o modelo neoliberal sejam as que enfatizam o modelo desenvolvimentista.

Palavras-chave: PAC, saúde, neoliberalismo.

Abstract: The aim of the present text is to analyze the new budget for the PAC – Plan for the acceleration of the growth – presented by President Lula’s government which contemplates the infrastructure and the PAC for the health area. This text examines the characteristics of the PAC both the ones that have set up the neoliberal model and those that emphasize the *desenvolvimentista* (developing) model.

Key words: PAC, health, neoliberalism.

¹ Estudante. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: anacople@yahoo.com.br

² Doutora. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: cleusasantos@uol.com.br

³ Doutorando. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: ucianorsc@bol.com.br

⁴ Estudante. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: poliquestes@click21.com.br



I. INTRODUÇÃO

O Governo Lula divulgou, no mês de fevereiro/09, através da sua Chefa da Casa Civil e virtual candidata da base governista em 2010, um balanço do segundo ano do Plano de Aceleração para o Crescimento (PAC), e os novos valores para o plano que fazem o total passar de 1,148 Trilhões de reais, sendo R\$ 646 Bilhões até 2010 e mais R\$ 502,2 bilhões no período pós-2010. Estes números causam grande impacto e até mesmo certa comoção, no governo, que justifica este fato como uma grande resposta à crise atual do sistema capitalista e, por parte da oposição, com sua preocupação claramente de cunho eleitoral.

O PAC foi lançado em janeiro de 2007 visando criar condições macrossetoriais para o crescimento do país no período 2007-2010. Nesse sentido, visava inicialmente promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população.

Diversos estudos tem sido publicados sobre o PAC e os seus impactos e, segundo Silva (2007), existem três grandes posições com relação a este debate:

“Os setores burgueses, com algumas ressalvas, dedicaram-se a defender o Plano. No campo da classe trabalhadora as conclusões são variadas: uns afirmam ser a recuperação do papel do Estado na linha desenvolvimentista, outros negam e defendem ser o aprofundamento do neoliberalismo no país”.

Ricardo Antunes apud Luis Brasilino (2007) afirma que o PAC nada mais é do que “um verniz desenvolvimentista numa política financista”. Reinaldo Gonçalves (2008) afirma que “O PAC [...] não é um plano de desenvolvimento e sim uma lista *ad hoc* de projetos” e que o PAC “transformou-se em instrumento de barganha e cooptação que tem, de um lado, o governo central (Lula), e de outro, governadores e prefeitos com influência política”. Já Néri apud Guimarães (2009) afirma que o PAC é uma espécie de “New Deal”

“(...) Então, é meio como se o Brasil criasse um New Deal antes que a depressão fosse anunciada. Aqueles que acham que o Brasil estava com sorte, alguns anos atrás [conforme diz a imprensa e a oposição para desmerecer o crescimento continuado dos últimos anos], que sorte temos agora, porque é como se tivéssemos um bilhete de loteria, um seguro que não sabíamos que tínhamos (...)”.

Este artigo pretende desenvolver uma reflexão acerca deste debate realizando uma análise do “PAC Infra-estrutura” e do “PAC Saúde”, tomando como premissa, de acordo com as posições apresentadas por Silva (2007), de que o PAC representa, na realidade, o aprofundamento do neoliberalismo no país.



Compreendemos que o neoliberalismo foi a forma adotada para superar a crise do Estado intervencionista, de bem-estar ao retomar a tese clássica que entende que a liberdade do mercado é a única saída para os problemas da atualidade. Para o ideário neoliberal a crise desse modelo de Estado se deu devido ao excesso de democracia, da abusiva intervenção do Estado e da força adquirida pelos organismos sindicais.

Com alcance global, o neoliberalismo se faz presente em diversas esferas da vida social. Ele representa a retirada do poder interventivo do Estado e coloca o mercado como força propulsora do desenvolvimento econômico e das relações sociais. Há no desenvolvimento do neoliberalismo uma valorização da “subjetividade como princípio fundante da sociabilidade” (TEIXEIRA, p.204, 1996), demonstrando uma concepção individualista de sociedade. Apregoa-se a liberdade como valor fundamental e para isso o mercado funciona como garantidor da liberdade econômica e ao mesmo tempo política. Com esse entendimento, o mercado passa a assumir papel central no processo de produção e reprodução da vida social. (TEIXEIRA, 1996), ou como afirma SADER (2008)

" O neoliberalismo se constituiu em um novo modelo hegemônico na história do capitalismo, sucedendo ao modelo regulador – keynesiano ou de bem-estar social, como se queira chamá-lo. Fez seu diagnóstico do esgotamento do modelo anterior e se propôs reorganizar o sistema capitalista no seu conjunto, conforme seus princípios liberais reciclados para o novo período histórico do capitalismo. “

É no contexto de reestruturação produtiva que o neoliberalismo ganha força e difunde seus programas de política econômica. Destacava-se que, para superar a crise do Estado interventor, era preciso o “desmantelamento do aparato burocrático do Estado, desverticalização produtiva, flexibilização do mercado de trabalho e, desregulação da economia” (TEIXEIRA, p. 212, 1996).

Foi nessa direção que os governos Fernando Collor e FHC e, mais recentemente, o governo Lula, operaram. Portanto, a prioridade era “acabar com a inflação, privatizar, reformar a Constituição para flexibilizar as relações entre o Estado e a sociedade, assim como as relações entre capital e trabalho” (TEIXEIRA, p. 208, 1996) no sentido de restrição dos direitos e favorecimento do capital.

É importante ressaltar que, no estágio atual do nosso país, se faz necessário um programa que gere crescimento, empregos, melhore as condições de vida da população, principalmente a mais pobre e tente combater o freio que esta crise colocará no crescimento do PIB brasileiro. O PAC, todavia, privilegia o capital em detrimento dos direitos da população, através de um modelo privatizante, como nas concessões de rodovias, ferrovias,



hidrelétricas, telecomunicações, além dos novos modelos de gestão na saúde e em outras áreas como a educação.

II. PAC: DESENVOLVIMENTO OU O MITO DO DESENVOLVIMENTO?

Os três principais objetivos do programa, 1) Aumentar os investimentos públicos em infra-estrutura; 2) Incentivar o investimento privado, e 3) Remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento, estão subdivididos em cinco blocos: 1) investimento em infra-estrutura; 2) estímulo ao crédito e ao financiamento; 3) melhora do ambiente de investimento; 4) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e 5) medidas fiscais de longo prazo. Seus fundamentos econômicos estão baseados na estabilidade monetária, responsabilidade fiscal e baixa vulnerabilidade externa.

Tais objetivos se adequam perfeitamente às medidas propostas no final da década de 80, no Consenso de Washington⁵. Sendo assim, percebe-se que as propostas neoliberais, apesar de depois de mais de uma década não terem gerado o crescimento econômico almejado, e com a grave crise que este modelo está sofrendo, ainda hoje permanece como a principal alternativa para se alcançar o desenvolvimento e o crescimento da economia.

Pascal Lamy, Diretor Chefe da Organização Mundial do Comércio (OMC), no Fórum Econômico Mundial realizado em Davos-Suíça, declarou que: “Estão querendo jogar o livre comércio na privada, junto com o Consenso de Washington”. O que nos mostra que mesmo com a monumental crise do modelo neoliberal, para a OMC, a culpa não é deste modelo. Diferente do que nos diz Reinaldo Gonçalves:

“A crise atual revelou a **natureza predatória** do capitalismo, principalmente no contexto da liberalização e da desregulamentação próprias do regime liberal. Portanto, a crise atual caracteriza-se pelo extraordinário poder letal do “moinho satânico” do mercado de capitais na ordem capitalista internacional.”

E o que é ainda mais danoso é o controle exercido por organismos internacionais, que a título de proteger um comércio mais justo, acabam impondo uma forte regulamentação aos países, principalmente aos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, criando condições totalmente favoráveis aos países

⁵ O Consenso de Washington reuniu o Congresso norte-americano e as suas principais burocracias, o FMI e o Banco Mundial além das burocracias internacionais. Todos os objetivos se colocam no sentido de reduzir o tamanho do Estado, uma vez que se pretende remover os obstáculos ao crescimento além de desonerar o sistema tributário assim como promover a abertura econômica já que se espera melhorar o ambiente de investimento, estimular o crédito e financiamento além do investimento em infra-estrutura para, dessa forma, atrair novos investidores, tanto do mercado interno quanto externo.



“O fato de os objetivos de interesse público da OMC continuarem fora do alcance de muitos fez com que essa Organização fosse acusada de ser dominada pelos países ricos, funcionar em bases confidenciais e alimentar a cobiça dos ricos em nome da liberalização do comércio..”

E o que a OMC tem feito no meio desta crise é pedir aos países mais desenvolvidos para que não apelem para o protecionismo. Países como Japão e Estados Unidos já apresentaram sinais de protecionismo em relação aos países em desenvolvimento: como exemplo podemos citar o Brasil, que, por depender em grande parte da venda de commodities⁶, corre o risco de perder uma boa parcela do financiamento para o PAC.

Os objetivos do PAC ajudam a visualizar melhor a que veio o programa, pois a “remoção dos obstáculos ao crescimento” acrescido do incentivo ao investimento privado são uma maneira de “promover mudanças nas leis a fim de favorecer o capital em detrimento das condições de vida das classes trabalhadoras” (SILVA, p.3, 2007).

Dessa forma, o PAC estaria, na verdade, “afetando a forma de funcionamento do Estado no que lhe é mais essencial: como garantidor de condições externas (infra-estrutura) à produção capitalista, atuando diretamente na sua viabilização ou, indiretamente, como financiador da mesma” (BRAZ, 2007). Esta refuncionalização do Estado se adequa aos objetivos não só do grande capital industrial como do capital bancário e especulativo e traz conseqüências nefastas para o social como se pode constatar no processo de reformas na educação, saúde, previdência, além da precarização do trabalho (BRAZ, 2007).

Além de tentar trazer o apoio da população através de um discurso desenvolvimentista, o PAC chama a atenção dos grandes investidores pelo investimento em obras de infra-estrutura e desonerações tributárias. Conforme Juruá (2007) os

“investimentos de infra-estrutura e desonerações tributárias são fontes de maiores lucros e de oportunidades de negócios, ainda mais se estiverem acoplados às PPP's, parceiras público-privadas que oferecem garantia pública a riscos privados.”

Ao analisar as propostas do PAC percebe-se que encargos trabalhistas e previdenciários aparecem como principais obstáculos ao crescimento econômico para a acumulação do capital. Sendo assim, propõe-se um modelo que privilegie a contenção do crescimento dos gastos com pessoal, gerando perdas de direitos sociais que são “atacados como obstáculos ao crescimento e passam a ser alvos de sistemáticas contra-reformas”

⁶ Commodities é um termo da língua inglesa e significa Mercadoria. Porém commodity é mais utilizada para designar algumas mercadorias que tem certa uniformidade, produção em escala mundial como o petróleo, ouro, prata, como produtos agrícolas (soja, trigo, café, suco de laranja industrializado, entre outros). Outra marca importante é que os preços são definidos em escala global e passível de comercialização nas bolsas de valores.



(Braz, 2007). Ricardo Antunes entende que o PAC não questiona, nem se contrapõem a ofensiva neoliberal, mas

“... é evidente que o Lula percebeu que entrou numa tragédia no primeiro mandato e que uma saída é retomar, um pouquinho, a dimensão estatal. Mas a tentativa é pífia e em consonância com o que aceitam os capitais. O empresariado também quer o Estado financiando”

Quanto à origem, os recursos iniciais 503,9 bilhões, podem ser divididos em quatro grandes grupos: 1) Recursos provenientes da iniciativa privada que correspondem a aproximadamente 43% do total de recursos (R\$ 216,9 bilhões); 2) Recursos provenientes da Petrobras que correspondem a aproximadamente 30% do total de recursos (R\$ 148,7 bilhões); 3) Recursos provenientes de outras empresas públicas, que não a Petrobras, os quais correspondem a aproximadamente 14% do total de recursos (R\$ 70,5 bilhões), e 4) Recursos provenientes diretamente da União que correspondem a aproximadamente 13% do total de recursos (R\$ 67,8 bilhões). Quanto ao destino, os recursos podem ser separados em três grandes grupos através da Tabela 1:

TABELA 1 – Recursos do PAC

| Destino | 1ª parte** | | 2ª parte** | | Pós-2010 | | Total Geral | |
|------------------------|-------------------|----------------|-------------------|----------------|-----------------|----------------|--------------------|----------------|
| | R\$ * | % | R\$ * | % | R\$ * | % | R\$ * | % |
| Energia | 274,8 | 54,53% | 20,2 | 14,22% | 464,0 | 92,39% | 759,0 | 66,10% |
| Social e Urbana | 170,8 | 33,90% | 84,2 | 59,25% | 2,0 | 0,40% | 257,0 | 22,38% |
| Logística | 58,3 | 11,57% | 37,7 | 26,53% | 36,2 | 7,21% | 132,2 | 11,51% |
| Total | 503,9 | 100,00% | 142,1 | 100,00% | 502,2 | 100,00% | 1.148,2 | 100,00% |

* Bilhões de Reais
** Período 2007-2010

- 1) Aproximadamente 2/3 do total de recursos destinados ao programa serão investidos em energia e petróleo. Esta participação de energia e petróleo já era esperada: basta para isso observar o total dos investimentos da Petrobras, das outras estatais, além da iniciativa privada na primeira fase do programa.
- 2) A participação da infra-estrutura social e urbana será de 22,4%. Nesta área estão incluídos os investimentos em saneamento, habitação, transporte urbano, o programa Luz para Todos e recursos hídricos. A maior parte dos recursos será destinada à habitação, uma média anual de R\$ 26,570 bilhões, nada diferente das somas já aplicadas hoje.
- 3) 11,5% do total de recursos (R\$ 132,1 bilhões), após contabilizarmos os recursos pós-2010 serão gastos com a parte de logística. Esse investimento é uma atenção



ao capital, pois visa criar uma melhor infra-estrutura para o “escoamento das mercadorias controladas por grandes empresas residentes na economia brasileira” (Silva, 2007).

O “PAC Saúde” ou Programa Mais Saúde apresenta um orçamento muito menor (R\$ 89 bilhões) para os anos 2008-2011. É uma tentativa de implementar uma política que privilegie os direitos básicos. Na saúde: “se prevê um atentado aos preceitos basilares do SUS a partir da gestão das chamadas Fundações” (Braz, 2007). Ou seja, a prioridade se coloca não na garantia da saúde enquanto direito dos cidadãos, mas priorizam-se os setores que de forma mais direta podem beneficiar o capital como o setor de infra-estrutura, já abordado anteriormente.

Para sistematizar ações e desenvolver objetivos, o “PAC Saúde” foi inicialmente dividido em sete eixos estratégicos: 1) Promoção da Saúde; 2) Atenção à Saúde; 3) Complexo Industrial da Saúde; 4) Força de Trabalho em Saúde; 5) Qualificação da Gestão; 6) Cooperação Internacional; 7) Participação e Controle Social.

Dentre os eixos, vale ressaltar o quinto (Qualificação da Gestão), que tem como medidas modernizar a gestão dos hospitais filantrópicos por meio de contratos de gestão, além de aprovar o projeto de lei complementar e as leis ordinárias necessárias para implantar o modelo de Fundação Estatal de Direito Privado; a modificação dos mecanismos de gerenciamento dos processos na saúde, principalmente no que se refere às Fundações Estatais de Direito Privado, traz, por um lado, maior agilidade e flexibilidade na forma de gerir. Porém, ela traz também enormes problemas de conteúdo, como por exemplo, a dificuldade de controle dos gastos, levantando dúvidas quanto a sua efetiva destinação já que as Fundações irão regular uma questão que é de direito privado e não mais público. Um exemplo disso aconteceu no final de 2008 quando o Ministério da Saúde divulgou, como prestação de contas à sociedade, o balanço dos objetivos alcançados até o momento. Mas o que chama atenção é que não há em nenhum momento, uma divulgação clara dos gastos e sim apenas do cumprimento das metas. E, no geral, é possível verificar que continua em voga uma política de focalização da Atenção Básica⁷, vale destacar, em detrimento do atendimento em todos os níveis de complexidade, como prevê os princípios do SUS, além

⁷ Dentre as ações já desempenhadas, vale destacar: Foco na Família e Atendimento de Urgência (Atenção Básica), com: 29 mil Equipes da Saúde da Família implantadas; 230 mil Agentes Comunitários de Saúde; 386 Núcleos de Apoio a Saúde da Família (NASF) financiados. Criação das UPAs (Unidades de Pronto-Atendimento);



de fomentar a indústria privada da saúde e implementar um novo modelo de gestão que tem como base o compromisso com resultados (accountability)⁸.

III. CONCLUSÃO.

O presente artigo foi norteado pelo objetivo de analisar o novo orçamento divulgado para o PAC, de R\$ 1,148 trilhões, bem como analisar se este programa teria uma caracterização desenvolvimentista e de contraponto à crise financeira internacional.

Um ponto a ser observado é que, mesmo com o aumento de mais de 100% no orçamento inicial do PAC, e apesar do discurso do governo de proporcionar uma ampliação do crescimento econômico concomitante com a melhoria da qualidade de vida da população e ampliação de seus direitos, o que caracterizaria o PAC como um programa que busca o desenvolvimento do País e o aumento de direitos por parte da população, o que se observa, na realidade, é que, em razão de seguir o receituário claramente neoliberal e em decorrência de fatores como a crise financeira internacional, não se visualiza o tão sonhado crescimento econômico. Os principais beneficiados do Programa de Aceleração do Crescimento acabam sendo os investidores privados, com a “remoção dos obstáculos ao crescimento”, verifica-se ainda um forte investimento em logística e infra-estrutura, que visa atender ao aumento da competitividade das grandes empresas, além de outras medidas como a transformação dos hospitais em Fundações Estatais de Direito Privado e a flexibilização de regimes de trabalho e de previdência. Portanto, o PAC

“não altera o essencial da política econômica cujo eixo central está na transferência de riquezas do setor produtivo (sobretudo do capital e do trabalho) para os segmentos rentistas da economia capitalista, substancialmente bancos e fundos de pensão. Ele mantém a lógica perversa dos governos neoliberais que atacam as políticas sociais públicas e a legislação social (daí a satanização da Constituição Federal de 1988), vendo nelas obstáculos para o crescimento “sustentável e estável”. Daí a necessidade de reformas – a trabalhista, a sindical, a da Previdência e a universitária, e o ataque aos serviços (e aos servidores) públicos, com degradação das condições de trabalho, arrocho salarial e a conseqüente precarização dos serviços prestados” (BRAZ, 2007, p.57).

É importante observar que ao privilegiar o grande capital ele “busca consolidar um novo patamar de exploração da classe trabalhadora, onde o grande capital encontrará melhores

⁸ Até o momento, foi implementada a Contratualização interna das metas e resultados do Mais Saúde; Criação da metodologia do IVG (Índice de Valorização da Gestão) para permitir a premiação por desempenho no âmbito do “SUSREDUÇÃO de custos de R\$ 400 milhões” (que prevê a redução dos gastos com o SUS); Redução de R\$ 343 milhões na aquisição de medicamentos, dentre outros. Além disso, houve o fortalecimento da relação entre Hospitais de excelência, Filantrópicos e o SUS, com a assinatura de termo de ajuste de filantropia com hospitais de referência com a oferta de projetos com o objetivo de melhorar o atendimento e gestão do SUS e a Contratualização da rede de hospitais filantrópicos. (Ministério da Saúde)



condições para o exercício da concorrência internacional e extração de lucros” (SILVA, p.13, 2007). Outra questão é o fato de o PAC não ser uma espécie de âncora para fazer frente a grave crise financeira mundial, que teve seu epicentro no segundo semestre de 2008. Segundo Gonçalves:

“O PAC também opera no contexto da enorme vulnerabilidade externa do país que se agravou com o crescimento extraordinário das importações (quase 50% em 2006-07) e crescente dependência em relação à exportação de *commodities*. E, de fato, no âmbito seja das políticas governamentais, seja do PAC, não há medidas concretas no sentido de redução da vulnerabilidade externa estrutural do país. Muito pelo contrário. O capital estrangeiro tem sido visto como solução para problemas nos setores de infra-estrutura, que resultam em boa medida da inoperância do governo Lula.”

A relevância dada ainda hoje ao neoliberalismo se deve ao fato que, tanto a globalização quanto as políticas neoliberais, são apresentadas como a única via para impulsionar as mudanças que levariam os países à “sociedade do conhecimento” e ao novo estágio da economia global. (Relatório Delors apud Leher, 2007). Permanece, em grande parte da população, uma descrença do poder do Estado em desenvolver políticas sociais que realmente funcionem e modifiquem as condições reais de vida da população. Com esse entendimento, faz-se necessário o chamamento da importância do Estado nesse processo e também dos movimentos sociais para que se articulem e criem formas de organização da sociedade a fim de atender toda a população e não apenas as camadas mais abastadas.

IV. BIBLIOGRAFIA

BRASILINO, Luis. CRESCIMENTO: Por enquanto, o PAC não muda nada. **Brasil de Fato**. Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br>. Acessado em: 20/02/2009.

BRAZ, Marcelo. O PAC e o Serviço Social: crescimento para quê e para quem? In: **Serviço Social e Sociedade**, nº 91, ano XXVIII. São Paulo: Cortez, 2007.

FIORI, José L. “**Consenso de Washington, construção da matriz neoliberal e América Latina**” (Transcrição de Palestra). Rio de Janeiro: CCBB/ FEBRAE, 1996.

GONÇALVES, R. **PAC: Desaceleração do Crescimento e Vulnerabilidade Externa**. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/pac_desaceleracao_janeiro_2008.

JURUÁ, Ceci. Qual o significado do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento? **Relatório de Análise de Conjuntura de Março de 2007**, Projeto Outro Brasil, LPP/UERJ. Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil>. Acessado em: 05/08/2008



LEHER, R. Programa de Aceleração do Crescimento, Educação e Heteronomia Cultural. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL MARX E ENGELS, 5, 2007. **Anais**. São Paulo: Cemarx, 2007.

SILVA, C. **O PAC do governo Lula e o processo de dependência e exploração da economia brasileira**. Disponível em: <http://www.conlutas.org.br/>. Acessado em: 20/07/2008.

SADER, Emir. O Neoliberalismo Acabou? Disponível em: <http://alainet.org/active/26581>.

TEIXEIRA, F, J. S. e OLIVEIRA, M. A. **Neoliberalismo e reestruturação produtiva** – as novas determinações do mundo do trabalho. Cortez Editora, São Paulo, 1996, pp. 195-252

Guia Prático sobre a OMC e outros acordos comerciais para defensores de direitos humanos. **Creative Commons**. Disponível em: <http://creativecommons.org>.