

## Sumário

1. Introdução.....	3
2. Referencial Teórico .....	5
2.1. Keynesianismo: Política Fiscal na Crise.....	5
2.2. Crítica Neoliberal ao Keynesianismo .....	8
2.3. Crítica Marxista ao Neoliberalismo .....	12
2.4. O Intervencionismo Estatal no Brasil .....	13
2.5. Considerações Sobre o Referencial Teórico .....	15
3. Relação entre Investimento Público e Crescimento Econômico no Brasil.....	17
4. New Deal .....	20
4.1. Gênese.....	20
4.2. Implantação .....	22
4.3. Lista de Ações.....	22
4.4. Impacto.....	27
5. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) .....	28
5.1. Gênese.....	28
5.2. Implantação .....	29
5.3. Lista de Ações.....	30
5.4. Impacto.....	34
6. Considerações Finais .....	35
7. Referências Bibliográficas.....	39

## 1. Introdução

O presente relatório apresenta pesquisa de iniciação científica realizada, entre o segundo semestre de 2010 e o primeiro semestre de 2011, com orientação do Professor Marco Antonio Carvalho Teixeira, vinculado ao Departamento de Gestão Pública da Fundação Getulio Vargas, e contou com apoio do GVpesquisa. Esta pesquisa tem origem na percepção de semelhanças entre o New Deal e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), principalmente no que se refere a gastos governamentais na construção de obras públicas.

Nesse sentido, procura-se estudar as medidas adotadas pelo governo norte-americano, nos anos 1930, e o brasileiro, a partir de 2007, com os respectivos programas. Além disso, verifica-se o impacto destas medidas no ambiente econômico e social dos dois países.

O New Deal foi introduzido nos Estados Unidos da América (EUA) como resposta do Governo Roosevelt à Grande Depressão iniciada em 1929, enquanto o PAC foi implementado no Brasil como principal política de desenvolvimento do Governo Lula, entre 2007 e 2010.

Nos anos 1930, os EUA mostraram recuperação significativa após a aplicação do New Deal, criado para contornar a crise iniciada com o Crash da Bolsa de Nova Iorque. Em 2008 a crise financeira mundial eclodiu atingindo diversos países, principalmente, EUA e a Europa. O Brasil, entretanto, em função, principalmente, de seu forte mercado interno, mostrou sentir os efeitos dessa crise de forma menos intensa se compararmos a outros países.

De fato, em junho de 2009, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, afirmou durante apresentação sobre o 7º Balanço do PAC, que “no momento de crise internacional o PAC também é um instrumento crucial de ação anticíclica”. De

forma mais objetiva, o ministro concluiu que “o PAC ajudou a preparar o Brasil para enfrentar a crise internacional”.<sup>1</sup>

Assim, o questionamento a partir do qual se originou a pesquisa foi: apesar de criados sob dimensões econômicas e sociais distintas, além de apresentarem finalidades diferentes, o New Deal e o PAC, por meio de medidas de mesma base, resultaram em efeitos semelhantes para economias predispostas a crises?

Nos dois casos a abordagem trata das principais medidas adotadas nos planos e seus efeitos, sendo estes, principalmente, as mudanças econômicas proporcionadas pelos programas, além de suas conseqüências no âmbito social. Entretanto, não concerne a este trabalho julgar se houve fracasso ou sucesso dos dois programas no cumprimento de seus objetivos ou concluir sobre a possível inspiração do PAC no plano que o antecede, o *New Deal*. Na verdade, procura-se entender a conseqüência econômica do investimento estatal em obras públicas, além do estímulo fiscal, como redutores dos efeitos das crises.

No Capítulo 2, o relatório prevê a revisão da literatura keynesiana, teoria que sustenta o New Deal e o PAC; de seu contraponto, o neoliberalismo; e aborda o intervencionismo estatal sob a ótica nacional. No Capítulo 3, o relatório procura tratar da relação entre gastos públicos e crescimento econômico, conforme proposto na teoria keynesiana, utilizando-se de dados empíricos sobre o Brasil. Nos Capítulos 4 e 5, analisa-se o New Deal e o PAC, sob os pilares: gênese, implantação, lista de ações e impacto. As considerações finais encerram o relatório tratando das diferenças e semelhanças dos programas econômicos resgatando o keynesianismo.

---

<sup>1</sup> MANTEGA, Guido. PAC ajudou país a enfrentar crise. Disponível em: [http://www.youtube.com/watch?v=EMmb\\_omMNNY](http://www.youtube.com/watch?v=EMmb_omMNNY). Acesso em: 31/ago/2011.

## **2. Referencial Teórico**

O intervencionismo estatal foi marcado pelo *New Deal* nos EUA e pelo *Welfare State* na Europa, durante as décadas de 1930 e 1940, respectivamente. No primeiro caso, a adoção do Estado como principal agente de organização econômica foi uma resposta às conseqüências da Grande Depressão verificada anos antes. Por outro lado, os europeus buscavam uma solução ao caos social e econômico proporcionado pela Segunda Guerra Mundial. Nos dois casos, procurou-se combinar elevadas taxas de crescimento econômico, baixos índices de desemprego e razoável distribuição de renda.

Este tipo de ação do Estado, vista como política de governo para o desenvolvimento econômico ou como instrumento anticíclico, encontra diversos adversários e defensores na literatura, que discutem sobre a real eficácia do Estado como principal agente econômico.

### **2.1. Keynesianismo: Política Fiscal na Crise**

Considerando o *New Deal* e o PAC como programas de gastos públicos, a presente revisão da teoria keynesiana limita-se a uma abordagem por intermédio da política fiscal. De forma mais específica, analisa-se os instrumentos de prevenção e combate a crises, considerando o papel do Estado na economia.

O enfrentamento das crises financeiras de escala global em 1929 e 2008 fez com que vários governos respondessem, inclusive elevando significativamente os gastos públicos e, em muitos casos, enfatizando investimentos em infraestrutura.

Entre os autores que se dedicaram a defender a ação estatal como meio para prevenir e combater recessões, o economista britânico John Maynard Keynes é citado como o mais influente. Durante a Grande Depressão de 1929, Keynes se dedicou a entender, principalmente, o impacto do gasto governamental e da

tributação sobre a renda e a riqueza. O autor discutiu suas idéias durante a década 1930, sendo que elas foram publicadas em sua principal obra, A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, no ano de 1936.

Conforme Keynes expressou na obra acima, um dos aspectos importantes para se entender a origem da crise na economia é o conceito de convenção. De forma geral, a crise reflete o colapso do cálculo capitalista, fazendo com que predomine a incerteza e a instabilidade das expectativas. Segundo Afonso (2010), “toda decisão em relação à produção é incerta, apesar de definir o nível de emprego”. Do mesmo modo, “toda decisão de investir também é incerta [...], mas define o nível de renda”. Para decidir sobre a produção e o investimento, é necessário antecipar o consumo das famílias e o rendimento esperado no futuro, respectivamente. Assim, ao tomar decisões, o empresário tende a seguir o que seus pares acreditam, em detrimento àquilo que ele crê. Esta preferência por seguir o mercado define o conceito de convenção. A esse respeito, Keynes (1996) afirma que:

Na prática, concordamos geralmente em recorrer a um método que é, na verdade, uma convenção. A essência desta convenção – embora ela nem sempre funcione de uma forma tão simples – reside em se supor que a situação existente dos negócios continuará por tempo indefinido, a não ser que tenhamos razões concretas para esperar uma mudança. Isto não quer dizer que, na realidade, acreditemos na duração indefinida do estado atual dos negócios. A vasta experiência ensina que tal hipótese é muito improvável. Os resultados reais de um investimento no decorrer de vários anos, raras vezes coincidem com as previsões originais. Também não podemos racionalizar a nossa atitude argumentando que para um homem em estado de ignorância os erros em qualquer sentido são igualmente prováveis e que, portanto, subsiste uma esperança estatística baseada em probabilidades iguais. [...] Efetivamente, estamos supondo que a avaliação do mercado existente, seja qual for a maneira que ela se chegou, é singularmente correta em relação ao nosso conhecimento atual dos fatos que influirão sobre a renda do investimento, e só mudará na proporção em que variar o dito conhecimento [...] (KEYNES, 1996, p. 112).

A transcrição acima evidencia a importância da convenção na decisão de alocação de ativos dos agentes, variável-chave para a determinação do nível de renda e da dinâmica de acumulação de renda de uma economia. Em

momentos de crise, quando aumentam as incertezas, os agentes buscam liquidez em seus ativos, em detrimento da formação bruta de capital fixo que alimenta a demanda efetiva (Afonso, 2010).

Portanto, a partir de sua decisão, o investimento naturalmente faz a economia oscilar, sendo decisivo para mover a demanda efetiva. Segundo Keynes (1996), o estado natural é de incerteza radical em relação ao futuro, assim surge a necessidade de se estabelecer a convenção – para se ter como acreditar que tudo continuará bem. A perda da convenção (e não a incerteza em si, que é inerente à economia) é que provoca a fuga para liquidez (Afonso, 2010).

Em relação à política fiscal pré-crise, Keynes recomenda a tributação direta como forma de redistribuir renda. Assim, quando o autor menciona os fatores que influenciam o consumo, a política fiscal aparece como um deles, conforme o trecho a seguir:

Os impostos sobre a renda, particularmente quando gravam a renda “não ganha”, os impostos sobre lucros de capital, sobre heranças etc., são tão importantes quanto a taxa de juros, sendo mesmo possível que as modificações eventuais da política fiscal tenham, pelo menos nas expectativas, maior influência que a própria taxa de juros. Se a política fiscal for usada como um instrumento deliberado para conseguir maior igualdade na distribuição das rendas, seu efeito sobre o aumento da propensão a consumir será, naturalmente, tanto maior (KEYNES, 1996, p. 117).

Após a eclosão de uma crise, com a intenção de evitar a poupança e aumentar o emprego, assim como a demanda efetiva, Keynes defende o crescimento nos gastos públicos em qualquer formato. Inclusive, a partir deste pensamento, o autor sugere a famosa idéia de empregar a população na atividade de cavar e tapar buracos em vias públicas. A seguinte transcrição elucida parte da teoria:

[...] o raciocínio anterior demonstra como os gastos “inúteis” provenientes de empréstimos podem, apesar disso, enriquecer no fim de contas a comunidade. A construção de pirâmides, os terremotos e até as guerras podem contribuir para aumentar a riqueza, se a educação dos nossos estadistas nos princípios da economia clássica for um empecilho a uma solução melhor (KEYNES, 1996, p. 144).

É importante ressaltar que o Estado utiliza a política fiscal de acordo com o momento econômico: seu objetivo ora é prevenir, ora é atenuar os efeitos cíclicos elevando os gastos. Assim, quando em meio à crise, a política fiscal age como paliativo, segurando as expectativas ou evitando que elas piorem. Entretanto, não se trata de uma solução para reerguer a economia - isto depende da confiança dos empresários (Afonso, 2010).

De acordo com Afonso (2010), Keynes não prega um aumento permanente dos gastos públicos. Este autor entende a política fiscal keynesiana como um instrumento anticíclico, “em que acumule superávits na fase de expansão do ciclo, para ampliar o gasto na fase de depressão”. Portanto, ainda de acordo com Afonso (2010), a política fiscal expansionista seria recomendada quando houvesse “severa insuficiência de demanda efetiva, precisando (o Estado) assumir o comando da decisão de investir para fomentar a recuperação do nível de atividade da economia”.

## **2.2. Crítica Neoliberal ao Keynesianismo**

O neoliberalismo surgiu na década de 1940 como reação ao intervencionismo estatal verificado após a Segunda Guerra Mundial, de modo a refutar o planejamento da economia. Entre os principais pensadores neoliberais, destaca-se Friedrich August von Hayek, economista da Escola Austríaca que, por meio do livro *O Caminho da Servidão*, fez duras críticas a social-democracia europeia e ao pensamento econômico keynesiano.

Um dos principais pontos da teoria hayekiana é que a intervenção estatal acaba por destruir as liberdades individuais. Deste modo, o autor entende que é provável que os indivíduos optem pela preservação de sua liberdade, mas também por algum grau de organização (coordenação estatal das atividades econômicas). Neste caso, surge um modelo híbrido, fruto da moderação de duas partes excludentes segundo Hayek. Na verdade, o teórico defende que o modelo híbrido é justamente a pior alternativa se considerarmos a eficiência econômica, conduzindo a sociedade, no médio ou longo prazo, ao totalitarismo (VIDAL, 2006, p. 84). Sobre isso, diz Hayek:

Quando incompletos, tanto a concorrência como o dirigismo central se tornam instrumentos fracos e ineficientes. Eles constituem princípios alternativos usados na solução do mesmo problema e, se combinados, nenhum dos dois funcionará efetivamente e o resultado será pior do que se tivéssemos aderido a qualquer dos dois sistemas (HAYEK, 1987, p. 62).

O autor explica que as imperfeições provenientes da intervenção estatal em uma economia capitalista de livre mercado exigem novas intervenções, justamente para corrigir as referidas falhas. Deste modo, sucessivas intervenções são inevitáveis, até que nada restará do capitalismo concorrencial, conduzindo a sociedade ao totalitarismo (VIDAL, 2006, p. 84).

É importante notar que Hayek não nega todo e qualquer tipo de planejamento. O pensador concorda com o planejamento de empresas e pessoas, mas, no entanto, não acredita na necessidade de organização da produção nacional. Para ele, o correto planejamento governamental é aquele que favorece os mercados competitivos.

Hayek acredita na auto-regulação dos mercados e em seus benefícios para a sociedade. Na defesa do que se pode assimilar à “Mão Invisível” de Adam Smith, o autor afirma ser errôneo e irracional não confiar na força oriunda da interação entre os indivíduos, o que resultaria em determinada ordem econômica. Nas palavras do economista:

Foi a submissão às forças impessoais do mercado que possibilitou o progresso de uma civilização que, sem isso, não se teria desenvolvido. É, portanto, submetendo-nos que ajudamos dia a dia a construir algo cuja magnitude supera a nossa compreensão. [...] A recusa a ceder a forças que não podemos compreender nem reconhecer como decisões conscientes de um ser inteligente é fruto de um racionalismo incompleto e portanto errôneo. [...] a única alternativa à submissão às forças impessoais e aparentemente irracionais do mercado é a submissão ao poder também incontável e portanto arbitrário de outros homens. Na ânsia de escapar às irritantes restrições que hoje experimenta, o homem não se dá conta de que as novas restrições autoritárias que lhe deverão ser deliberadamente impostas no lugar daquelas serão ainda mais penosas (HAYEK, 1987, p. 186-187).

Sabe-se que o neoliberalismo, assim como a teoria hayekiana, não defende o fim do Estado. Deste modo, entende-se que o modelo político-econômico proposto contempla algum modelo de Estado que não o intervencionista. A este respeito, Hayek propõe o Estado de Direito, conceito desenvolvido por Kant e Von Mohl, que se assemelha ao conceito de Estado mínimo. O autor define este modelo como sendo “de não-concessão pela autoridade de privilégios legais a determinados indivíduos – salvaguarda a igualdade perante a lei, que é a antítese do governo arbitrário” (HAYEK, 1987, p. 91). Deste modo, Hayek defende a democracia liberal representativa e diz que o modelo proposto é incompatível com qualquer forma de governo que proponha a igualdade material entre os diferentes indivíduos, pois “Para proporcionar resultados iguais para pessoas diferentes, é necessário tratá-las de maneira diferente” (HAYEK, 1987, p. 91). Assim, apesar do economista refutar o socialismo, ele reconhece que “o Estado de Direito produz desigualdade econômica – tudo o que se pode afirmar em seu favor é que essa desigualdade não é criada intencionalmente com o objetivo de atingir este ou aquele indivíduo de modo particular” (HAYEK, 1987, p. 91).

Um dos princípios da política econômica keynesiana é a garantia do pleno emprego, principalmente através de programas de obras públicas. Entende-se que, dessa forma, o consumo é estimulado e a renda é distribuída, configurando assim um mecanismo anticíclico e de estímulo ao crescimento econômico. Entretanto, a política fiscal de volumosos gastos governamentais é vista de forma negativa por Hayek. Este último acredita que, desta maneira, a

economia passa a depender cada vez mais da alocação de recursos do governo, o que prejudica o sistema de concorrência. Segundo Hayek:

Outros, é claro, acreditam que um êxito real só será obtido mediante a execução rigorosa de um vasto programa de obras públicas. Isso poderia provocar restrições muito mais graves na esfera da concorrência e, ao fazer experiências desse gênero, teremos de usar de extrema cautela para evitar que toda a atividade econômica venha a depender cada vez mais da alocação e do volume dos gastos governamentais (HAYEK, 1987, p. 125).

De acordo com o economista a segurança econômica proporcionada pelo Estado ao indivíduo deve ser limitada, de modo que não exista nenhuma forma de tutela, impossibilitando a acomodação. Em algumas passagens de *O Caminho da Servidão*, Hayek deixa transparecer que o indivíduo deve merecer a liberdade, ao passo que sacrifícios materiais são necessários a fim de conservá-la. O autor justifica as privações materiais previstas no Estado de Direito argumentando a favor da possibilidade de pobres enriquecerem neste ambiente econômico: “[...] o sistema de concorrência é o único em que o enriquecimento depende exclusivamente do indivíduo e não do favor dos poderosos, e em que ninguém pode impedir que alguém tente alcançar esse resultado” (HAYEK, 1987, p. 110). A concepção hayekiana a cerca da natureza humana procura justificar seu ponto de vista:

[...] no mundo que conhecemos, torna-se improvável que um indivíduo dê o melhor de si por muito tempo, a menos que seu interesse esteja diretamente envolvido. A maioria das pessoas necessita, em geral, de alguma pressão externa para se esforçar ao máximo. Assim, o problema dos incentivos é bastante real, tanto na esfera do trabalho comum como na das atividades gerenciais. A aplicação da engenharia social a toda uma nação — e é isto que significa planejamento — ‘gera problemas de disciplina difíceis de resolver’ [...] (HAYEK, 1987, p. 127).

Em sua obra, *O Caminho da Servidão*, Hayek se mostra claramente anti-keynesiano dizendo, inclusive, ser inconciliável a liberdade individual com o intervencionismo estatal. Sua única ressalva faz referência a calamidades

temporárias, em que devemos nos subordinar ao Estado visando à preservação da liberdade no longo prazo.

### **2.3. Crítica Marxista ao Neoliberalismo**

A origem do neoliberalismo faz referência, segundo o historiador marxista Perry Anderson (1995), a publicação do livro *O Caminho da Servidão* de Hayek e a constituição da Sociedade de Mont Pèlerin. Esta é definida por Anderson como “uma espécie de franco-maçonaria neoliberal”, fundada com o objetivo de combater o keynesianismo e criar as bases para um capitalismo livre de regras.

No artigo “Balanço do Neoliberalismo”, Anderson descreve a crítica neoliberal contra o Estado do Bem-estar, dizendo que essa defende que esta forma de atuação estatal, ao promover a diminuição das desigualdades (e conseqüente homogeneização dos indivíduos), constitui um desincentivo ao desenvolvimento.

A chegada do neoliberalismo a sua posição hegemônica remonta, segundo Anderson, à Crise do Petróleo de 1973 e a incapacidade das políticas keynesianas em lidar com ela. Deste modo, para Hayek e os outros membros da Sociedade de Mont Pèlerin, as raízes da Crise de 1973 estavam no movimento operário com suas reivindicações salariais e pressões sobre o Estado visando aumentos cada vez maiores nos gastos sociais. Segundo Anderson, os sindicatos e o movimento operário “destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado”.

Sendo assim, Anderson descreve a paradoxal proposta neoliberal contra a crise: “manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas”. Portanto, o retorno do crescimento econômico somente seria possível quando a desigualdade retornasse, proporcionando a

“dinâmica” necessária. Tal diferenciação social faz parte do projeto neoliberal para a reconstituição dos incentivos individuais (Anderson, 1995).

É interessante notar, como levantado por Anderson, que a democracia não é definida como um valor central do neoliberalismo. Na verdade, entende-se que esta pode ser sacrificada em nome do livre mercado. Como exemplo, o articulista cita uma das mais puras experiências neoliberais de governo: o regime de Pinochet. A Ditadura chilena foi, de acordo com Anderson, um dos poucos, se não o único, governo neoliberal que registrou crescimento econômico a um ritmo acelerado.

Assim, o autor de “Balanço do Neoliberalismo” revela que, em geral, as políticas neoliberais se mostraram bastante eficazes no combate a inflação mas, no entanto, não registraram retomada do desenvolvimento como se supunha. As razões levantadas para este fato indicam que o processo de concentração de renda e a desregulamentação financeira criaram condições favoráveis para dinâmica especulativa, ao invés da acumulação produtiva. De fato, países menos adeptos das práticas neoliberais, como Japão e Coréia, registraram, nos últimos anos, grande êxito em termos de desenvolvimento econômico.

A recomendação de Anderson na busca por alternativas ao neoliberalismo consiste em “oferecer outras receitas e preparar outros regimes”. Desta maneira, o historiador sugere lançar bases teóricas do que atualmente possa ser considerado utópico, mas que, no futuro, se traduzirá no fundamento de uma nova sociedade.

#### **2.4. O Intervencionismo Estatal no Brasil**

Em seu texto “Planejamento Estratégico do Desenvolvimento e as Políticas Macroeconômicas”, João Sicsú defende que a era do neoliberalismo chegou ao fim, pois tal proposta de desenvolvimento se mostrou falha tanto no Brasil como no mundo. O autor afirma que, no entanto, a ideologia liberal ainda

predomina, ao passo que uma real alternativa inexistente neste momento de transição.

Neste sentido, Sicsú sugere uma estratégia de desenvolvimento que contempla três partes: a descrição do objetivo, ou o “Brasil que queremos”; a política macroeconômica que deve facilitar o alcance deste objetivo; e o conjunto de políticas públicas de manutenção do país em estado avançado. Segundo Sicsú, o objetivo final, ou a sociedade desejada, tem como características: “[...] distribuição de renda e da riqueza, com igualdade plena de oportunidades e com um sistema de seguridade social de máxima qualidade e universal”. Sendo assim, a estratégia de desenvolvimento para o Brasil e os mecanismos indicados para atingir o objetivo de sociedade acima, baseia-se em políticas macroeconômicas visando à manutenção de uma taxa de juros baixa, câmbio competitivo beneficiando a exportação de manufaturados e regulando o fluxo de capitais financeiros, controle dos gastos públicos buscando o pleno emprego, e a realização de uma política de arrecadação tributária progressiva. Por fim, objetivando a manutenção do estado avançado atingido, Sicsú ainda prevê uma proposta keynesiana de controle da dívida e do déficit público com o buscando manter a capacidade de realização de investimentos públicos do governo.

Diferentemente de Hayek, o autor defende democracia alegando ser um fator imprescindível para o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, Sicsú afirma que a participação da sociedade no processo decisório se traduz em maiores chances para um país não desenvolvido se transformar em país desenvolvido.

Do mesmo modo, o texto valoriza o pleno emprego à medida que a manutenção da arrecadação tributária garante o financiamento do bem-estar social. De fato, apesar de muito se analisar e discutir a taxa de crescimento econômico, o índice de desemprego é descrito como a variável mais representativa em relação à realidade econômica de um país. Assim, João Sicsú destaca que o elemento básico para manter o desemprego a níveis irrisórios consiste no gasto público. Como exemplo de ações para conter o

desemprego e garantir o crescimento econômico, Sicsú cita os investimentos em obras públicas. Nas próprias palavras do autor: “A realização de grandes obras públicas, por exemplo, contrata muitos trabalhadores que vão gastar os seus salários comprando bens de consumo. É este cenário esperado de aumento de suas vendas que os empresários precisam vislumbrar para elevar a sua produção e contratar mais trabalhadores. Há então um efeito multiplicador do emprego gerado pelo gasto público, que cria, em cadeia, empregos também nas fábricas de bens de consumo” (SICSÚ, 2008, p. 20).

## 2.5. Considerações Sobre o Referencial Teórico

A Tabela 1 apresenta de forma resumida as principais considerações feitas a partir da literatura revisada.

**Tabela 1** – Resumo de considerações sobre a bibliografia pesquisada

Assunto	Autor	Considerações
<b>Estado e economia</b>	HAYEK (1987)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Organização social destrói liberdades individuais.</li> <li>✓ Investimentos governamentais prejudicam o sistema de concorrência, pois faz com que a economia fique dependente do Estado.</li> <li>✓ Sistema de concorrência permite que o enriquecimento dependa apenas do indivíduo.</li> </ul>
	ANDERSON (1995)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A proposta neoliberal é paradoxal: Estado forte na atuação contra os sindicatos, mas parco nas intervenções econômicas.</li> <li>✓ Neoliberalismo prevê o sacrifício da democracia em nome do livre mercado.</li> <li>✓ Políticas neoliberais favorecem a atividade especulativa ao invés da acumulação produtiva.</li> </ul>
	KEYNES (1996)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A origem das crises econômicas está no aumento das incertezas em relação ao futuro, assim empresários deixam de investir.</li> <li>✓ Em momentos de crise, o Estado deve intervir aumentando seus gastos e gerando emprego para fomentar a economia.</li> <li>✓ A tributação direta age como instrumento de redistribuição de renda quando em momentos de expansão econômica.</li> </ul>
	ACKERMAN (2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ New Deal trouxe avanços à administração pública norte-americana, pois a legislação evoluiu acompanhando as mudanças no Estado.</li> </ul>
	SICSÚ (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Era do neoliberalismo chegou ao fim.</li> <li>✓ A participação da sociedade no Estado de bem-estar é imprescindível para o desenvolvimento social e econômico.</li> </ul>

<b>Crise</b>	FISHBACK (2006)	✓ Após o New Deal, bancos deixaram de falir, o desemprego caiu e o PIB voltou a patamares pré-crise.
	GREENSPAN (2008)	✓ A regulamentação gerada pelo New Deal garantiu a presença do governo na economia e degradou o papel dos mercados.
	NERI (2009)	✓ PAC pode ser percebido como uma espécie de New Deal no que tange as medidas adotadas e o efeito verificado contra a crise, no entanto eles foram concebidos com propósitos diferentes.

Conforme a Tabela 1, Hayek (1987) e Greenspan (2008) partilham a visão de que o intervencionismo estatal afeta negativamente o sistema de concorrência, degradando o papel dos mercados. De fato, dentre a literatura revisada, os dois autores são os únicos que defendem a ideologia neoliberal. Anderson (1995), por outro lado, critica abertamente o neoliberalismo, levantando, principalmente, os paradoxos que circundam a teoria. Partindo do pressuposto de que a democracia prevê as liberdades individuais, a visão deste autor vai de encontro à de Hayek (1987) no que tange este sistema de governo. Enquanto o neoliberal acredita que o intervencionismo estatal destrói as liberdades individuais, Anderson (1995) defende que o neoliberalismo puro é pouco compatível com o modelo democrático de Estado.

Fishback (2006) e Ackerman (2005) concordam com o benefício trazido pelo New Deal aos EUA após a Grande Depressão. Entretanto, Fishback (2006) esclarece os benefícios econômicos gerados pelo programa norte-americano, enquanto Ackerman (2005) elucida as vantagens burocráticas proporcionadas pelo New Deal àquele Estado.

Já Sicsú (2008) e Neri (2009) abordam o keynesianismo aplicado ao Brasil. É importante lembrar que este relatório parte da premissa que o New Deal e o PAC constituem programas de caráter keynesiano, mesmo que sua criação não tenha sido fundamentada nesta teoria. Dito isto, Neri (2009) acredita que o PAC contribuiu positivamente para que o Brasil suportasse a Crise de 2008, ostentando situação econômica melhor que a de muitos países na época, assim como Fishback (2006) descreve o benefício econômico do New Deal para os EUA. Do mesmo modo, Sicsú (2008) acredita no keynesianismo como

o melhor modelo de Estado para o Brasil no que se refere aos benefícios econômicos e sociais desta estrutura.

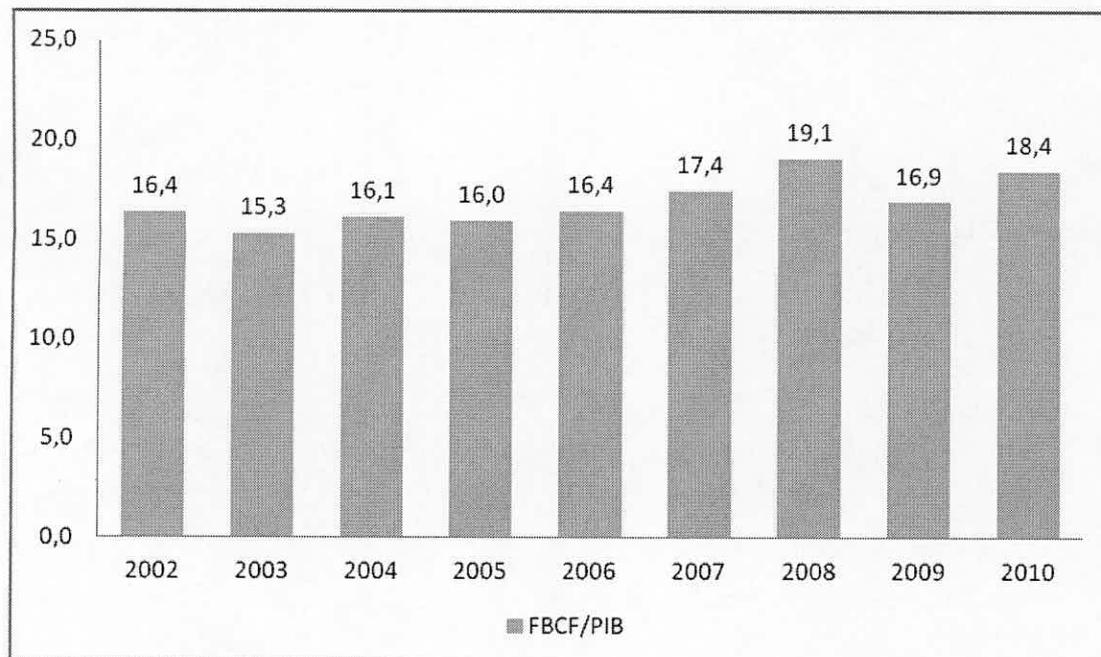
### **3. Relação entre Investimento Público e Crescimento Econômico no Brasil**

Uma das formas de aquecer a economia e estimular o crescimento é, portanto, de acordo com a teoria keynesiana, a política fiscal. Keynes (1996) coloca que para acelerar o crescimento os governos deveriam estimular ou suprir investimentos do setor privado. Sendo assim, Keynes contrapõe-se frontalmente à lei de Say, resumida como “a oferta cria sua própria demanda”, acreditando, na verdade, no gasto governamental e na tributação como instrumentos para melhorar o nível de emprego: o princípio da “demanda efetiva”. Deste modo, durante períodos de recessão, o livre mercado não teria condições de gerar demanda, devendo apoiar-se, conseqüentemente, na criação de déficit fiscal com o intuito de modo a garantir o pleno emprego.

É importante salientar que Keynes (1996) propõe a atuação efetiva do Estado de modo a compensar a falta de investimento privado. Assim, a política fiscal do Estado deve agir em contrapartida a deterioração das expectativas dos gastos privados.

A teoria keynesiana mostra que aumentos nos gastos e investimentos do governo induzem aumentos no consumo, estimulando positivamente a economia. Do mesmo modo, a redução dos impostos elevaria a renda nacional, provocando a elevação da poupança. Tais conseqüências causadas pelo investimento no sistema econômico constituem o “efeito multiplicador” discutido por Keynes. Neste sentido, uma redução nas despesas públicas gera queda na atividade econômica em virtude da baixa associada no consumo. No Brasil, os dados empíricos mostram que o investimento responde por significativa parcela do PIB brasileiro, com aproximadamente 17%, em média, desde 2002. Veja-se a Gráfico 1:

**Gráfico 1 – Taxa de investimento**



Fonte: Ipeadata (2011)

Se analisarmos a formação bruta de capital fixo (FBCF) da administração pública - que corresponde aos acréscimos ao estoque de bens duráveis destinados ao uso das unidades produtivas, realizados em cada ano, visando ao aumento da capacidade produtiva do País – verifica-se que, no Brasil, sua variação percentual anual esteve muito ligada à variação percentual anual do PIB entre 2002 e 2006. De fato, a correlação entre estes indicadores aproxima-se de 90%. Vide Tabela 2:

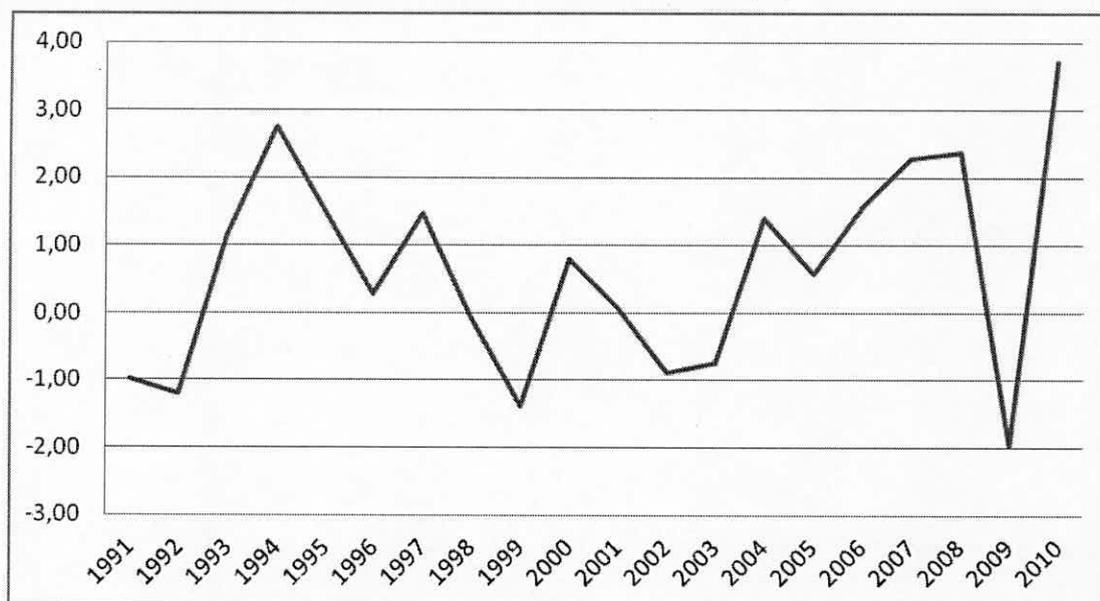
**Tabela 2 – Correlação entre a FBCF da administração pública e o PIB**

Data	FBCF (% a.a.)	PIB ("% a.a.)
2002	0,17	2,66
2003	-0,16	1,15
2004	0,30	5,71
2005	0,12	3,16
2006	0,29	3,96
<b>Correlação</b>		<b>89%</b>

Fonte: Ipeadata (2011)

A FBCF contribui significativamente com o crescimento do PIB brasileiro, sendo que, em 2010 respondeu por 3,7% do crescimento de 7,5% verificado na economia. Esta contribuição é medida Calculada a partir da participação dos componentes no ano anterior (t-1) x taxa de crescimento anual em (t). Conforme contra o Gráfico 2:

**Gráfico 2 – Contribuição da FBCF no crescimento do PIB (%)**



Fonte: Ipeadata (2011)

Conforme se pode verificar por meio dos gráficos acima expostos, a taxa de investimento no Brasil apresentou altos níveis desde 2002, tendo aumentado a partir de 2007, quando o PAC foi lançado. Além disso, entre 2002 e 2006, a variação do PIB acompanhou de forma significativa a variação na formação bruta de capital fixo, o que indica a importância do investimento no crescimento econômico. Do mesmo modo, verificamos que a contribuição da FBCF no crescimento do PIB esteve positiva na maioria dos anos da série destacada, indicando forte aumento no último ano devido, possivelmente, a uma ação anticíclica de combate a crise econômica iniciada em 2008.

## 4. New Deal

### 4.1. Gênese

Sobre as causas da Grande Depressão, alguns argumentam que as economias tendem a ser cíclicas e que a cada trinta ou noventa anos ocorre uma recessão de proporções bíblicas. A maioria dos acadêmicos, entretanto, concorda que as políticas do Federal Reserve (Fed), o Banco Central norte-americano, contribuíram significativamente para o declínio da economia no início dos anos 1930. Dito isto, é importante ressaltar que não há consenso no que tange a magnitude das ações do Fed e a razão para sua política equivocada.

O argumento que defende a responsabilidade do Fed no que se refere à Grande Depressão, entre 1929 e 1933, foi originado por Milton Friedman e Anna Schwartz. Após o Federal Reserve Act de 1913, que deu ao Fed a responsabilidade de resolver crises de liquidez durante períodos de desconfiança em relação à insolvência bancária. Deste modo, ao focar problemas como a falência de bancos e o desemprego, a estratégia do Fed seria baixar os juros e comprar títulos.

Ao tentar diminuir a especulação no mercado acionário, o Federal Reserve baixou, de forma equivocada, a oferta de moeda entre 1928 e 1929. Nos anos seguintes, verificou-se uma série de crises de liquidez, incluindo a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929, as crises bancárias entre 1931 e 1933, e o abandono do padrão ouro por parte do Reino Unido em 1931. No entanto, a resposta do Fed para estes eventos é descrita como tardia. Fishback (2006) afirma que se o Fed tivesse agido rapidamente no início dos choques descritos acima comprando maiores quantias de títulos e cortando as taxas de juros de maneira mais veloz, a instituição poderia ter limitado e prevenido o declínio da oferta de moeda. Assim, a economia teria condições de enfrentar ou prevenir novas crises. Ainda segundo Fishback (2006), em sua ação mais

ousada, o Fed comprou títulos no valor de US\$ 1 bilhão na primavera de 1932, entretanto, a medida veio tarde e o pior já havia acontecido.

Fishback (2006) argumenta que não era do conhecimento do Fed o fato de que os bancos falidos no começo dos anos 1930 eram, de forma geral, instituições financeiramente saudáveis e que somente estavam entrando em concordata devido a circunstâncias extraordinárias.

Outra ação de destaque em relação ao Fed refere-se à adoção do padrão ouro. Apesar de a economia e a oferta de moeda se encontrarem em declínio, o Fed se viu forçado, ao defender o padrão ouro no plano internacional, a aumentar a taxa de juros após a crise de 1931 no Reino Unido e a crise bancária em 1933.

Quando livre deste sistema monetário, afirma Fishback (2006) os Estados Unidos pode concentrar-se em sua política doméstica e na oferta de moeda, contribuindo para a recuperação da economia. Isto pode ser verificado em todo o mundo: bancos centrais que mantiveram o padrão ouro viram suas economias decrescerem, enquanto as economias que o deixaram, reagiram significativamente.

Fishback (2006) reconhece, no entanto, que o Fed existia há menos de vinte anos à época e seus administradores eram relativamente inexperientes se considerarmos os desafios que envolvem a gestão de um Banco Central. Não havia como aprender com os erros de outro Banco Central, pois todos praticavam erros semelhantes.

Em 1933 Franklin D. Roosevelt foi eleito com o objetivo de recuperar a economia norte-americana da Grande Depressão iniciada em 1929 com o *Crash* da Bolsa de Nova Iorque. Como resposta à hecatombe financeira o novo presidente lançou um pacote de medidas e políticas econômicas anticíclicas denominado *New Deal*.

O contexto em que foi criado o *New Deal* apresentava altas taxas de desemprego, forte deflação e grande endividamento da população e do

empresariado. Sua finalidade consistiu no combate aos efeitos da Crise de 1929 para recuperar e reformar a economia norte-americana.

## **4.2. Implantação**

De acordo com Fishback (2006), durante o *New Deal*, a administração de Roosevelt adotou um ambicioso programa de investimentos em obras públicas, mais do que duplicando os gastos federais da administração anterior, Governo Herbert Hoover, em termos reais. Assim, de um gasto médio de 7,3 bilhões de dólares no período de 1930-32, os gastos governamentais passaram para 15,7 bilhões de dólares no período de 1934-39.

As metas previstas no plano de recuperação incluíam, de acordo com Fishback (2006): aumento dos rendimentos agrícolas; aumento dos salários; assistência aos desempregados; estímulo à produção industrial por meio do aumento de preços; oferta de liquidez aos mercados imobiliários, seguro para depósitos bancários; construção de barragens, estradas, esgotos prédios públicos entre outros.

## **4.3. Lista de Ações**

O New Deal contemplou a criação de diversos programas e ações entre 1932 e 1938, os quais foram instituídos como permanentes ou temporários. A seguir analisa-se as ações de acordo com o período de promulgação.

Entre 1932 e 1933, o New Deal previu a promulgação de 16 de seus principais programas, dos quais nove eram de caráter permanente e sete temporários. A partir da Tabela 3, verifica-se que a maioria das ações do período destacado foi orientada a concessão de empréstimos e subvenções para construção de obras públicas, como a Public Buildings Administration, Public Roads Administration, Public Works Administration.

Além disso, o Tennessee Valley Authority previa a construção de barragens no Vale do Rio Tennessee como proposta de integração regional, promovendo assim a valorização econômica do local e criando empregos. Resguardadas as devidas proporções, de acordo com o ex-presidente Lula<sup>2</sup>, tal projeto pode ser comparado à obra de transposição do Rio São Francisco, uma das principais do PAC.

No momento em que Roosevelt assumiu a presidência, em março de 1933, a taxa de desemprego era superior a 20 % (Fishback, 2006). Assim, em seus primeiros cem dias, o Governo Roosevelt criou a Federal Emergency Relief Administration (FERA), que distribuía recursos federais para os estados que, por sua vez, eram direcionados para áreas locais. A agência FERA oferecia pagamentos diretos aos desempregados (algo semelhante ao “seguro-desemprego”) e empregos temporários.

Preocupado com o grande número de desempregados que ainda persistia, o Governo criou, ainda em 1933, a Civil Works Administration (CWA). Seu objetivo consistia em imediatamente empregar a população, alocando-as nas mais diversas áreas públicas. De acordo com Fishback (2006), ao final de 1933, a CWA já empregava 3,6 milhões de pessoas.

Em 1933, também foi criada a Securities and Exchange Commission (SEC), principal órgão de regulação do mercado financeiro que perdura até os dias de hoje. A principal razão para sua criação foi a necessidade de maior regulação do mercado de ações à época e a prevenção de abusos por parte das companhias na oferta e venda de seus valores mobiliários, além de garantir maior transparência em seus relatórios corporativos.

---

<sup>2</sup> NOSSA, Leonencio. Lula compara transposição a projeto de Franklin Roosevelt. O Estado de S. Paulo. São Paulo. 15/10/2009. Política. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,lula-compara-transposicao-a-projeto-de-franklin-roosevelt,450999,0.htm>. Acesso em: 04/set/2011.

**Tabela 3 – Principais programas do New Deal entre 1932 e 1933.**

<b>Programa ou ação</b>	<b>Promulgação</b>	<b>Permanente ou temporário</b>	<b>Descrição</b>
Public Buildings Administration	1932	Permanente	Concessão de subvenção para a construção de edifícios do governo federal
Public Roads Administration	1932	Permanente	Concessão de subvenção para a construção de rodovias públicas
Reconstruction Finance Corporation	1932	Temporário	Concessão de empréstimos para bancos, ferrovias, indústrias, governos locais; serviu como apoiador para muitos programas do New Deal
Agricultural Adjustment Administration	1933	Permanente	Promoveu aumento dos preços agrícolas através de restrições na produção
Civil Works Administration	1933	Temporário	Subvenções para ampliação de postos de trabalho destinados a obras públicas; manutenção de edifícios e parques públicos
Commodity Credit Corporation	1933	Permanente	Concessão de empréstimos que garantissem preços agrícolas mínimos
Farm Credit Administration	1933	Permanente	Reorganizou e coordenou programas que ofereciam empréstimos a agricultores para sementes e hipotecas de fazendas
Federal Deposit Insurance Corporation	1933	Permanente	Depósitos bancários segurados
Federal Emergency Relief Administration	1933	Temporário	Subvenções para pagamentos diretos e como “seguro desemprego” para famílias de baixa renda
Federal Farm Mortgage Corporation	1933	Permanente	Emissão de títulos para ajudar a financiar hipotecas agrícolas e melhorar empréstimos
Home Owners Loan Corporation	1933	Temporário	Fundos de empréstimo para ajudar bancos no refinanciamento de empréstimos hipotecários problemáticos
National Recovery Administration	1933	Temporário	Supervisão do desenvolvimento de códigos de competição industrial
Public Works Administration	1933	Temporário	Concessão de subvenções e empréstimos para a construção de obras públicas de grande escala

Public Works Administration, Housing Division	1933	Temporário	Concessão de subvenções e empréstimos para a construção de projetos habitacionais públicos
Securities and Exchange Commission	1933	Permanente	Regulação do mercado financeiro
Tennessee Valley Authority	1933	Permanente	Construção de barragens de grande escala com o objetivo de criar reservatórios e fornecer energia elétrica

**Fonte:** Fishback, 2006

**Nota:** temporário significa que o programa foi encerrado após a Depressão, sem transferência de tarefas para outros programas

Diferentemente dos programas e ações promulgados no início do New Deal, prevaleceram, entre 1934 e 1938, aqueles de caráter permanente. Surge, portanto, a hipótese de que a urgência requisitada nos anos iniciais da crise fez com que se criasse soluções paliativas para amenizar determinados problemas. Após 1933, foram promulgados outros 16 programas, destacando-se os de caráter assistencialista, conforme mostra a Tabela 4.

Nesta segunda etapa do New Deal, o Governo de Roosevelt focou benefícios para os desempregados, criou leis trabalhistas, financiou projetos habitacionais e garantiu pensões a idosos, crianças, pobres e deficientes. Portanto, trata-se de uma etapa caracterizada pelo bem-estar social.

Hannsgen e Papadimitriou (2009) argumentam que mais importante do que o tamanho do pacote fiscal de estímulo, foi o número de empregos criados pela Works Progress Administration e outras agências. De fato, um dos problemas centrais durante os anos de 1930 era determinar como reduzir a taxa de desemprego.

**Tabela 4 – Principais programas do New Deal entre 1934 e 1938.**

<b>Programa ou Ação</b>	<b>Promulgação</b>	<b>Permanente ou Temporário</b>	<b>Descrição</b>
Federal Communications Commission	1934	Permanente	Regulação da comunicação interestadual
Federal Housing Administration	1934	Permanente	Seguro federal para hipotecas residenciais
Federal Savings and Loan Insurance Corporation	1934	Permanente	Seguro federal de depósitos de poupança e empréstimo
National Labor Relations Board	1935	Permanente	Monitoramento e julgamento de disputas sobre acordos de negociação coletiva
Resettlement Administration	1935	Temporário	Concessão de empréstimos e subsídios a agricultores para prestar socorro e garantir melhores oportunidades na agricultura
Rural Electrification Administration	1935	Permanente	Concessão de empréstimos para estender a eletricidade para áreas rurais
Social Security Administration, Aid to Dependent Children	1935	Permanente	Destinação de fundos estaduais e federais para prover assistência a crianças órfãs
Social Security Administration, Aid to the Blind	1935	Permanente	Assistência estadual e federal aos cegos
Social Security Administration, Old-Age Assistance	1935	Permanente	Fundos estaduais e federais de assistência a idosos indigentes
Social Security Administration, Old-Age Pensions	1935	Permanente	Pensões a trabalhadores aposentados
Unemployment Insurance	1935	Permanente	Fundos federais e estaduais de seguro para beneficiar trabalhadores desempregados
Works Progress Administration	1935	Temporário	Subvenções para trabalhos temporários em pequenos projetos públicos
Farm Security Administration	1937	Temporário	Concessão de empréstimos e subsídios para melhores oportunidades na agricultura
U.S. Housing Administration	1937	Permanente	Empréstimos para projetos habitacionais públicos
Fair Labor Standards Act	1938	Permanente	Estabeleceu o salário mínimo nacional e restrições de horas de trabalho para trabalhadores envolvidos no comércio interestadual

Federal National Mortgage Association	1938	Permanente	Compra de hipotecas seguradas para prover liquidez aos mercados bancários
---------------------------------------	------	------------	---

**Fonte:** Fishback, 2006

**Nota:** temporário significa que o programa foi encerrado após a Depressão, sem transferência de tarefas para outros programas

#### 4.4. Impacto

Segundo Fishback (2006), após a aplicação do *New Deal* nos Estados Unidos da América (EUA), bancos deixaram de falir a ritmos acelerados, a taxa de desemprego caiu e o PIB voltou ao patamar de 1929.

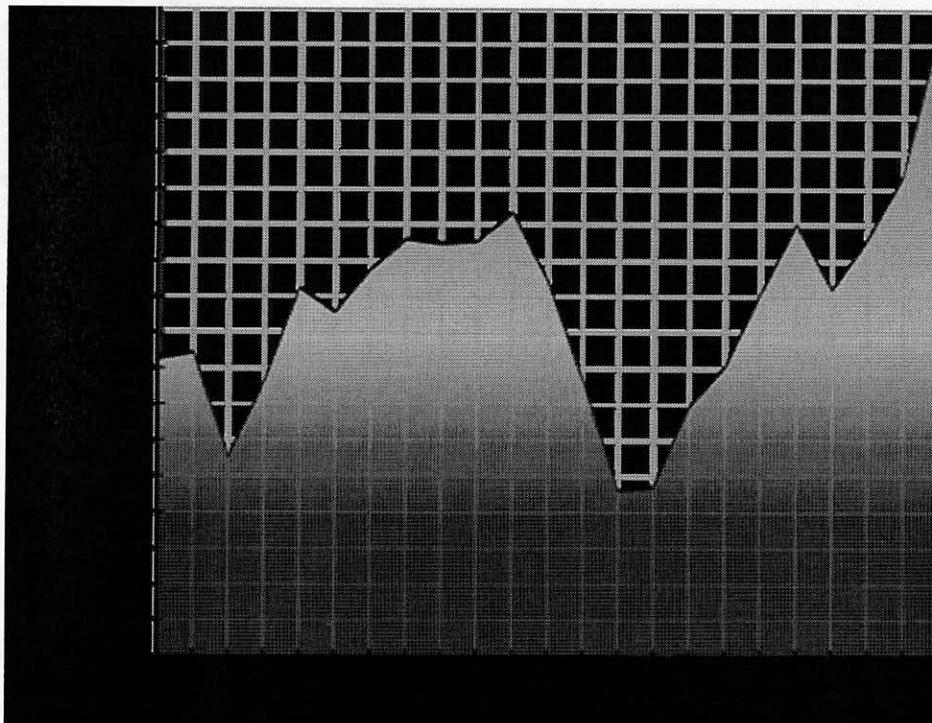
Sobre a recuperação da economia americana após a implantação do *New Deal*, Fishback (2006) disserta:

Em 1935 a economia já mostrava dois anos de recuperação. O PIB real crescia rapidamente, em parte por que o crescimento acontecia sobre uma base 36 por cento inferior ao nível de 1929. O número de desempregados havia caído significativamente, embora ainda compusesse mais de quinze por cento da força de trabalho. (FISHBACK, 2006, p. 389).

Durante a aplicação do plano de resgate da economia norte-americana Franklin Roosevelt conduziu obras de infra-estrutura em todo o território, e já em 1934, de acordo com Hannsgen e Papadimitriou (2009), o Produto Interno Bruto (PIB) crescia à taxa de aproximadamente 10%.

De acordo com o Gráfico 3, o número de empregados cresceu em 30% entre 1933 e 1936, período de duração do *New Deal*, o que significa um crescimento superior a 9% ao ano.

**Gráfico 3** – Número de trabalhadores empregados em setores não agrícolas.



Fonte: U.S. Census Bureau Statistical Abstracts (1970)

## **5. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**

### **5.1. Gênese**

O PAC foi concebido com o intuito de induzir o Brasil a um desenvolvimento acelerado, “quando a crise ainda não estava no radar da maioria dos economistas mortais” (Neri, 2009). Entretanto, em 2009, e após dois anos de pleno funcionamento do PAC, o Brasil anunciou reservas externas de quase duzentos bilhões de dólares, “prevenindo a ocorrência de ataques especulativos” (Neri, 2009). Desta forma, constatou-se situação econômica relativamente favorável para o país durante o período de crise posterior ao lançamento do plano econômico.

De acordo com o Governo Lula, o PAC foi concebido como elemento da estratégia de desenvolvimento iniciada em 2003, cujos passos iniciais foram a consolidação da estabilidade macroeconômica, a ampliação dos programas sociais e o crescimento do mercado doméstico.

## **5.2. Implantação**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em janeiro de 2007 pelo Governo Lula como o principal instrumento de desenvolvimento sócio-econômico do país, tendo como diretriz o crescimento sustentável a médio e longo prazo. De acordo com o Ministério da Fazenda (2007), as metas traçadas para alcançar o aumento do investimento privado e um novo modelo de crescimento concentraram-se em cinco eixos:

1. Aumento do crédito e redução das taxas de juros;
2. Melhora do ambiente de investimento;
3. Aumento do investimento em infra-estrutura;
4. Aperfeiçoamento do sistema tributário;
5. Criação de medidas fiscais de longo prazo.

O PAC previa investimentos da ordem de R\$ 504 bilhões até 2010 em três grandes áreas: Logística; Energia; Infraestrutura Social e Urbana. O montante planejado corresponde a pouco mais de 20% do PIB em 2006, ano anterior a implantação do PAC. No entanto, cerca de R\$ 274 bilhões destinados a energia era proveniente de empresas estatais, principalmente a Petrobrás. Importante ressaltar que estes investimentos já estavam previstos antes mesmo do lançamento do PAC, mas, por outro lado, o programa poderá mostrar que as empresas estatais podem também contribuir para o desenvolvimento do país, além de aumentar o superávit primário.

De fato, o PAC constituiu o principal instrumento de desenvolvimento do Governo Lula, procurando criar condições favoráveis para o crescimento sustentável no médio e longo prazo.

### 5.3. Lista de Ações

O orçamento do PAC previa, em 2007, investimentos de R\$ 503,9 bilhões a serem realizados em quatro anos, contando com recursos da iniciativa privada. A expectativa era de que o PIB brasileiro crescesse em torno de 4,5% em 2007 e 5% em 2008, segundo cálculos do governo (Ribeiro e Zimmermann, 2007). De fato, a economia brasileira cresceu a aproximadamente 6% e 5% em 2007 e 2008, respectivamente, superando expectativas.

Conforme a Tabela 4, os investimentos na área energética representavam mais da metade do total previsto para o PAC, com a região sudeste respondendo por quase um terço do total destinado ao setor. Investimentos em energia se destacam como um dos principais componentes para o desenvolvimento da Infraestrutura de um país. Entre os projetos do PAC para investimento em energia na região sudeste, destaca-se os destinados à exploração de petróleo na camada pré-sal que estão sendo realizados pela Petrobrás e empresas parceiras, vide investimentos em petróleo e gás natural na Tabela 6.

Em relação ao total destinado a área social e urbana, os investimentos destinados a região nordeste respondiam pela maior parcela dos recursos. De fato, esta região responde pelos menores índices de desenvolvimento humano do Brasil, carecendo de, entre outras coisas, habitação e saneamento básico. Vide a Tabela 7.

Em relação aos investimentos em logística, destaca-se a região sudeste, principal zona de escoamento de produção do país. O transporte rodoviário constitui o principal modal do país e as rodovias brasileiras se encontram em péssimo estado de conservação há anos. Portanto, grande parte dos recursos alocados para investimento em logística é, preferencialmente, destinada à manutenção de rodovias no sudeste, conforme mostra a Tabela 5.

As regiões norte, sul e centro-oeste receberam, prioritariamente, investimentos no setor energético, refletindo a importância dada pelo PAC à construção de

usinas hidrelétricas. A região norte, em especial, possui grande potencial de geração de energia por conta de sua bacia hidrográfica. De fato, a hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu (PA) foi considerada uma das principais obras do PAC.

**Tabela 4** - Áreas de interesse do plano com valor de investimento previsto por região em R\$ bilhões.

<b>Região</b>	<b>Logística</b>	<b>Energética</b>	<b>Social e Urbana</b>	<b>Total</b>
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Nacional	24,8	101,7	50,4	180,5
<b>Total</b>	<b>58,3</b>	<b>274,8</b>	<b>170,8</b>	<b>503,9</b>

Fonte: Mourão e Moraes, 2007

A Tabela 5 chama atenção ao fato de que quase R\$ 8 bilhões foram destinados a malha ferroviária brasileira. Por muitos anos o governo brasileiro não investiu no setor ferroviário, o que se traduz em perda de competitividade aos setores exportadores que acreditam neste modal de transporte como uma forma eficiente de transportar suas mercadorias aos portos brasileiros. No entanto, significativa parte destes investimentos é proveniente do setor privado, que tem alocado grande parte de seus recursos na região norte e sudeste para o escoamento de minério de ferro e soja, principalmente.

A fonte dos recursos previstos no orçamento do PAC em 2007 compreendia:

- R\$ 33 bilhões do Orçamento Geral da União;
- R\$ 17 bilhões provenientes de financiamento público
- Cerca de R\$ 10 bilhões do setor privado

**Tabela 5** - Investimentos previstos em logística por modal em R\$ bilhões

<b>Modal</b>	<b>2007</b>	<b>2008/2010</b>	<b>Total</b>
Rodovias	8,1	25,3	33,4
Ferrovias	1,7	6,2	7,9
Portos	0,6	2,1	2,7
Aeroportos	0,9	2,1	3,0
Hidrovias	0,3	0,4	0,7
Marinha Mercante	1,8	8,8	10,6
<b>Total</b>	<b>13,4</b>	<b>44,9</b>	<b>58,3</b>

Fonte: Mourão e Moraes, 2007

Dentre os recursos destinados à área de energia, a Tabela 6 mostra concentração no setor de petróleo e gás natural. Além dos investimentos para exploração do petróleo na camada pré-sal, destaca-se a construção de plantas destinadas a produção de gás natural, resultado da crescente dependência pelas importações em função, entre outros fatores, da nacionalização do setor de petróleo na Bolívia, o que acabou prejudicando a unidade boliviana da Petrobras.

Nesta área, os investimentos foram financiados, em sua maioria, por:

- Parcerias Público Privadas (PPPs)
- Fundos de Investimento em Infraestrutura
- Concessões
- Petrobrás S/A

**Tabela 6** - Investimento previsto em geração de energia por setor em R\$ bilhões

<b>Setores</b>	<b>2007</b>	<b>2008/2010</b>	<b>Total</b>	<b>Após 2010</b>
Geração de Energia Elétrica	11,5	54,4	65,9	20,7
Transmissão Energia Elétrica	4,3	8,2	12,5	3,4
Petróleo e Gás Natural	35,9	143,1	179	138,1
Combustíveis Renováveis	3,3	14,1	17,4	27
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>219,8</b>	<b>274,8</b>	<b>189,2</b>

Fonte: Mourão e Moraes, 2007

Cerca de 60% do total dedicado pelo PAC à área social e urbana é voltado para habitação, segundo a Tabela 7. A preocupação do Governo Lula em relação ao setor de habitação foi confirmada em 2009, com o lançamento do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, com meta de construção de 1 milhão de moradias.

O saneamento básico no Brasil ainda avança de forma bastante tímida. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007 mostrou que 26,4% dos domicílios brasileiros ainda não tinham acesso a rede coletora de esgoto. Por esta e outras razões, o PAC previu investimentos de R\$ 170,8 bilhões na área social e urbano, sendo a maior parte destes recursos destinada a saneamento.

O orçamento do PAC determinou que os investimentos na área social e urbana seriam financiados por:

- R\$ 34 bilhões pelo Orçamento Geral da União (exclui o programa Luz para Todos)
- R\$ 65,5 bilhões por financiamento público (FGTS, FAT e BNDES)

**Tabela 7 - Investimentos previstos em social e urbano por área em R\$ bilhões**

Áreas	2007	2008/2010	Total
Luz para todos	4,3	4,4	8,7
Saneamento	8,8	31,2	40
Habitação	27,5	78,8	106,3
Metrô	0,7	2,4	3,1
Recursos Hídricos	2,3	10,4	12,7
<b>Total</b>	<b>43,6</b>	<b>127,2</b>	<b>170,8</b>

Fonte: Mourão e Moraes, 2007

#### **5.4. Impacto**

Os resultados iniciais do PAC mostraram: melhora das expectativas dos empresários; aceleração do crescimento do investimento total da economia; aumento do investimento público em infraestrutura.

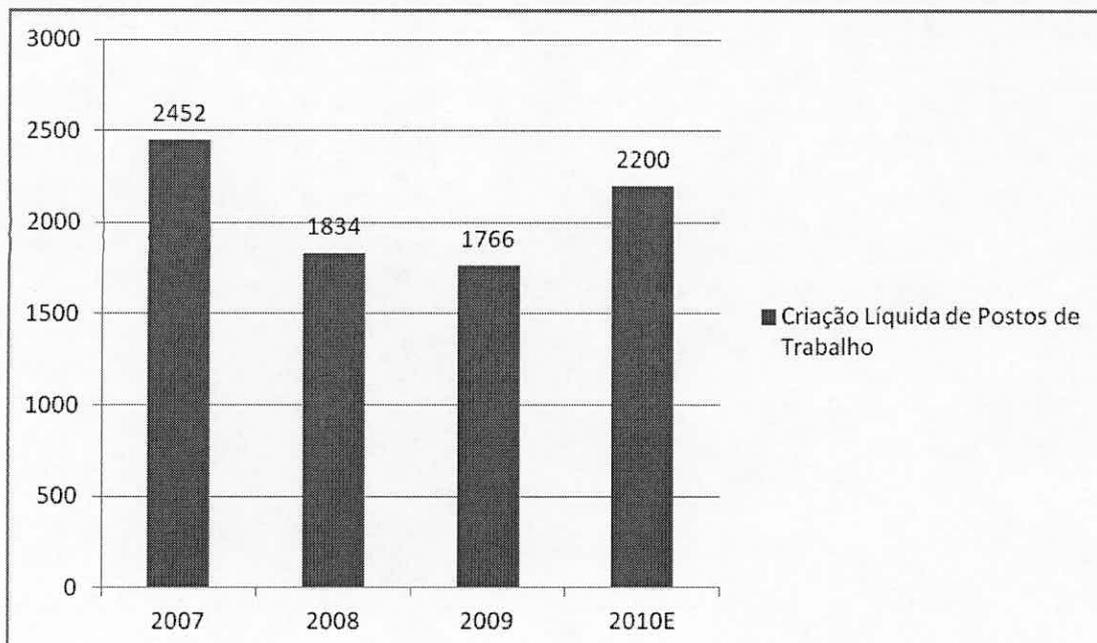
Após dois anos de lançamento do programa, o PIB registrou queda de 0,2% em 2009, resultado positivo em comparação com a retração de 2,4% verificada nos EUA e 4,2% na União Européia no mesmo período.

De acordo com o Comitê Gestor do PAC (2010), o investimento público médio do Governo Federal e das empresas estatais passou de 1,5% do PIB entre 2003 e 2006 para 2,33% entre 2007 e 2009, quando o PAC já estava em vigor. O robusto aumento do investimento público durante a crise 2008, que teve como principal destino a construção de obras públicas, faz referência, novamente, à proposta keynesiana de governo.

No entanto, alguns economistas defendem que o PAC ainda é insuficiente para enfrentar a crise iniciada em 2008. Walter Barelli, economista do IPEA, afirma que, apesar de o modelo keynesiano ser o ideal para combater a crise, os investimentos do PAC ainda são pequenos se comparados às nossas necessidades frente a crise.

De acordo com o Gráfico 4, após a implantação do PAC, 2007, houve a criação líquida de 6 milhões postos de trabalho, com previsão de mais 2,2 milhões de postos em 2010. Assim, a expectativa é de que, em 2010, tenha-se criado 8,25 milhões de postos de trabalho, o que corresponde a aproximadamente um terço da População Economicamente Ativa de 2009.

**Gráfico 4 – Criação Líquida de Postos de Trabalho (variação absoluta – em milhares)**



**Fonte:** Comitê Gestor do PAC, 2010

Contata-se, a partir do Gráfico 4, que a criação de postos de trabalho caiu nos primeiros anos da crise iniciada em 2008, entretanto, a partir de 2010, já esperava-se uma forte retomada nas contratações em função de, entre outros fatores, a demanda por força de trabalho nas ações do PAC.

## **6. Considerações Finais**

A pesquisa em questão teve como objetivo central entender as bases do New Deal e do PAC, partindo de uma abordagem keynesiana, e verificar a mudança na situação econômico-social dos EUA e no Brasil após a aplicação destes planos, que ocorreu, nos dois casos, em contexto de crise. Além disso, a pesquisa aprofundou-se ao verificar a relação entre investimento público e crescimento econômico no Brasil.

Entre os fatores que amorteceram os impactos da primeira fase da crise externa no Brasil, entre 2008 e 2009, pode-se citar os gastos fiscais do governo federal por meio, principalmente, do PAC. Este programa tem uma dupla função de melhorar a infraestrutura do país, mas ao mesmo tempo injetar

demanda pública no sistema. “Uma espécie de New Deal tupiniquim” (Neri, 2009).

O PAC planejou investimentos de R\$ 504 bilhões a serem feitos em até quatro anos, montante equivalente a mais de 20% do PIB brasileiro em 2006, ano anterior ao lançamento do programa. O investimento público médio do governo federal e empresas estatais cresceu de 1,5% do PIB entre 2003 e 2006, para 2,33% entre 2007 e 2009, período em que o PAC já estava em vigor. Além disso, entre 2007 e 2010, estima-se a criação líquida de 8,25 milhões de postos de trabalho.

Para resgatar a economia norte-americana da crise, o New Deal confiou, principalmente, em programas temporários de construção de obras públicas, promulgados nos primeiros anos de aplicação do plano. Tais ações contribuíram, entre outros fatores, para o aumento dos postos de trabalho, sendo que, no período em que o New Deal esteve em vigor, o número de trabalhadores empregados crescia a taxas superiores a 9% ao ano.

Enquanto nos EUA o New Deal enfrentou a crise eminente de 1929, no Brasil, o PAC amortizou os efeitos da crise de 2008, quando ela “ainda não estava no radar da maioria dos economistas mortais” (Neri, 2009). Assim, a política fiscal do Estado agiu, nos dois países, de acordo com a receita keynesiana ao prevenir, ou fortificar, o Estado antes da crise – conforme aconteceu no Brasil – e ao agir como paliativo, segurando e evitando uma piora nas expectativas e ampliando os gastos públicos na Grande Depressão de 1929 nos EUA.

O plano americano constituiu a principal política do governo americano. Todos os recursos do Estado foram alocados para solucionar a crise econômica pela qual os EUA passavam. Afinal, Roosevelt tomou posse com a principal incumbência de retirar o país da péssima condição econômica. Por outro lado, o PAC complementou a política econômica do Governo Lula e seu mandato não foi estritamente orientado à execução do programa. No limite, o New Deal representou um caminho de desenvolvimento norte-americano pós-primeira guerra mundial, traçado com o intuito de recuperar a economia da crise de

1929. Já o PAC representa um programa que ampliará a competitividade do país no âmbito global, focando na redução dos entraves ao desenvolvimento.

Nos EUA, o New Deal significou o crescimento do Estado, pois a população era empregada diretamente pelo Governo, como forma de alívio ao desemprego. Muitos destes trabalhos eram temporários, mas o Estado certamente empregou grande parte da população no período. Segundo Ackerman (2005), as reformas burocráticas proporcionadas pelo New Deal em função do crescimento da máquina pública proporcionaram o desenvolvimento de um Estado administrativo eficiente. Na verdade avançou-se com legislação e instrumentos de controle para garantir o bom exercício da atividade pública dos servidores.

Já no Brasil, o PAC estimulou a contratação no setor privado em virtude do aumento de gastos. Por meio dos sistemas de concessão e PPPs, principalmente, o Estado brasileiro viabilizou a contratação de um grande número de trabalhadores. Importante ressaltar que, em alguns casos, a criação de postos de trabalho na iniciativa privada provavelmente não seria possível se não houvesse o crescimento dos gastos públicos. Neste caso, o papel do Estado alinha-se com a teoria keynesiana de que o setor estatal deve agir em contrapartida a deterioração das expectativas dos gastos privados, estimulando a iniciativa privada.

Resguardadas as devidas diferenças entre os dois programas, o New Deal e o PAC apresentam fortes semelhanças no que tange o investimento em obras públicas, a criação de emprego e o estímulo à economia.

Nos dois programas houve forte investimento em obras públicas de infraestrutura. No caso do PAC, destacam-se as áreas de logística, energia e social e urbana, respectivamente representadas no New Deal pelas principais ações: Public Roads Administration, Tennessee Valley Authority e Public Works Administration, Housing Division. Keynes (1996) afirma que, com a eminência de uma crise, quaisquer gastos governamentais se justificam em detrimento da poupança. Entretanto, nos dois casos, os setores destinatários dos recursos podem ser aglomerados como sendo de infraestrutura. Investimento neste

segmento da economia significa romper com dificuldades estruturais promovendo a competitividade e eficiência das indústrias norte-americana e brasileira. Portanto, ao invés de os EUA cavarem e taparem buracos em vias públicas, conforme hipótese de Keynes (1996), este país enxergou a oportunidade de acelerar seu crescimento no período pós-crise, a partir de bases já montadas para um plano de recuperação econômica. De modo inverso, o Brasil buscou acelerar seu crescimento através de uma política que o permitiria amortecer crises, pois, apesar de o PAC não ter sido criado em um momento de depressão, o país sempre sofreu com as crises internacionais.

## 7. Referências Bibliográficas

ACKERMAN, John M. La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos. *Gestión y Política Pública*, México, v. XIV, número 2, pp. 227-55, 2005. Disponível em: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XIV\\_Noll\\_2dos\\_em/ACKERMAN.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIV_Noll_2dos_em/ACKERMAN.pdf). Acesso em 21/junho/2010.

AFONSO, José R. Keynes, investimento e política fiscal na crise. In: III Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, 2010. Disponível em: <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/54.pdf>. Acesso em 31/ago/2011.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs). *Pós-neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

COMITÊ GESTOR DO PAC. *Balanço de 3 anos do PAC*. Fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/por-balanco/balanco-3-anos/balanco-3-anos/parte-1-abertura> Acesso em 17 de junho de 2010.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Symposium in the Great Depression*. Disponível em: [http://www.cfr.org/project/1405/symposium\\_on\\_the\\_great\\_depression.html](http://www.cfr.org/project/1405/symposium_on_the_great_depression.html)

FISHBACK, Price V. *The New Deal*. Capítulo do *Government and the American Economy: From Colonial Times to the Present*. Chicago: University of Chicago Press, 2006. Disponível em: [http://www.cfr.org/content/thinktank/Depression/Fishback\\_NewDeal\\_Chapter.pdf](http://www.cfr.org/content/thinktank/Depression/Fishback_NewDeal_Chapter.pdf). Acesso em 25 de maio de 2010.

HANNSGEN, Greg e PAPANIMITRIOU, Dimitri B. *Lessons from the New Deal: Did the New Deal Prolong or Worsen the Great Depression?* Working Paper No. 581, The Levy Economics Institute of Bard College. Outubro de 2009. Disponível em: [http://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_581.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_581.pdf) Acesso em 25 de maio de 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Rio de Janeiro, 2007, v. 28, p. 1-129. Volume Brasil. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/brasilpnad2007.pdf>. Acesso em: 04/set/2011.

IPEADATA. Ipeadata macroeconômico. 2011. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 05/set/2011.

KEYNES, J. M. A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Coleção "Os Economistas". Do Original: The General Theory of Employment, Interest and Money. London: Macmillan Press, 1936

MANTEGA, Guido. *O PAC e a Política Econômica do Governo*. XIX Fórum Nacional. Ministério da Fazenda, maio de 2007. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2007/p150507.pdf> Acesso em 25 de maio de 2010.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010*. Apresentação para a Comissão de assuntos Econômicos e de Infra-Estrutura do Senado Federal. Brasília, 13 de Março de 2007. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r130307.pdf> Acesso em 25 de maio de 2010.

MOURÃO; MORAES. O Impacto do PAC – Construção Civil. 2007. Disponível em: [www.sinduscondf.org.br/arquivos/000002411.pdf](http://www.sinduscondf.org.br/arquivos/000002411.pdf). Acesso em: 05/set/2011.

GREENSPAN, A. A Era da Turbulência. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

HAYEK, Friederich A. Von. O caminho da servidão. 4. Ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; Instituto Liberal, 1987.

NERI, Marcelo Cortês. Crônica de uma Crise Anunciada: Choques Externos e a Nova Classe Média. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009. Disponível em: [http://www3.fgv.br/ibrecps/C2008/C2008\\_CronicaTexto2.0Fim.pdf](http://www3.fgv.br/ibrecps/C2008/C2008_CronicaTexto2.0Fim.pdf) Acesso em 25/maio/2010.

RIBEIRO, Ana P; ZIMMERMANN, Patrícia. Com PAC, governo espera investimento de R\$ 504 bi até 2010. Folha de S. Paulo. Brasília, 22/01/2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u113888.shtml>. Acesso em 04/set/2011.

SICSÚ, J. Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas. Texto para discussão nº 1346. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1346.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1346.pdf). Acesso em 31/ago/2011.

U.S. CENSUS BUREAU STATISTICAL ABSTRACTS. Labor Force (Series D 1-682). Disponível em: <http://www2.census.gov/prod2/statcomp/documents/CT1970p1-05.pdf>. Acesso em: 05/set/2011.

VIDAL, Francisco Baqueiro. Um marco do fundamentalismo neoliberal: Hayek e o caminho da servidão. Comunicação & política, v. 24, n. 2, p. 73-106, 2006. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/fvidal.pdf>. Acesso em 31/ago/2011.