

Deivis Cassiano Philereno *
Adão Clóvis Martins dos Santos **
Lucas Taufer ***
Claudio Rotta ****
Fernanda Mattioda Philereno *****

A PRESENÇA DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS: A ATUALIDADE DO PENSAMENTO DE CELSO FURTADO NA CONSTITUIÇÃO DO PAEG E DO PAC

Resumo: Enquanto o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), desenvolvido no governo Castelo Branco no período 1964-1967, tinha como meta retomar o crescimento econômico a partir do controle da inflação, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Governo Lula, tem buscado o crescimento econômico a partir de um conjunto de políticas econômicas de incentivo aos investimentos. Embora sejam programas com caráter de intervenção governamental, ambas as experiências apresentam diferenças no que tange as suas finalidades e restrições. O presente estudo tem por objetivo analisar a presença do Estado na elaboração do PAEG e PAC sob a ótica de Celso Furtado (1920-2004). Para isso, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica. Constatou-se que os planos elaborados pelo governo não foram suficientes para alavancar o desenvolvimento do país. No primeiro programa observou-se que a prioridade do governo estava em investir em indústrias que concentrassem elevada participação de mão de obra (rodovias, energias). Já, o segundo programa, o PAC 1 e em complemento o PAC 2, foram os que mais se aproximaram do que sugeriu Furtado, porém, de forma modesta.

Palavras-chave: Celso Furtado. Políticas Públicas. PAEG. PAC

Abstract: While the Government Economic Action Program (PAEG), developed during the Castelo Branco administration from 1964-1967 aimed to boost economic growth through controlling inflation, the Growth Acceleration Program (PAC), launched by the Lula administration has sought economic growth through a set of economic policies for encouraging investment. Though both programs constitute government interference, they present differences in terms of their purposes and restrictions. This study aims to analyze the government's presence in the creation of the PAEG and the PAC from the perspective of Celso Furtado (1920-2004). To do this, bibliographical research was used. It was noted that the plans created by the government were not enough to boost the country's development. In the first program, the government's priority was investing in industrial sectors with higher amounts of skilled labor (railroads, energy). The second program (PAC 1 and the complementary PAC 2) were the closest to what Furtado had suggested, though a far more modest version.

Keywords: Celso Furtado. Public Policies. PAEG. PAC

Introdução

Na concepção de Pires (2010), Celso Furtado foi o maior economista do Brasil no século XXI, este autor, publicou diversas obras, gerando debates sobre o atraso político, econômico e cultural brasileiro. Na concepção de Vieira (2010), Celso Furtado tinha como principal desafio, compreender o subdesenvolvimento brasileiro. Para Celso Furtado o processo de industrialização inicia com a especialização de pelo menos um produto do setor

* Doutor em Desenvolvimento Regional. Professor na FSG. E-mail: deivisphilereno@hotmail.com

** Mestre em Sociologia. Professor na FSG. E-mail: adão.santos@fsg.br

*** Mestrando em Administração. E-mail: taufer.lucas@gmail.com

**** Doutor em Administração. Professor na FSG. E-mail: claudio.rotta@fsg.br

***** Bacharela em Administração. E-mail: nanda0558@hotmail.com

primário, esta especialização voltada para a base da exportação do setor primário, possibilitaria o ingresso no mercado de produtos manufaturados, pois na sua concepção, o processo de industrialização é dependente da natureza e da forma como é organizada a atividade exportadora (SUZIGAN, 1988). Segundo Celso Furtado (2000, p.250) “o desenvolvimento econômico induzido pelas exportações de produtos primários [...] engendra um processo de industrialização”.

Porém, as mudanças que irão dar suporte para o crescimento/desenvolvimento do país, estão sob o controle do estado, pois este tem papel importante para que este e outros processos aconteçam. Cabe a ele oferecer condições de infraestrutura como rodovia, energia, comunicação, política de crédito e tantos outros fatores que possam corroborar para o aumento da sua base produtiva.

Baseando-se nestas premissas, o presente estudo tem como objetivo analisar a presença do estado a partir do pensamento de Celso Furtado na constituição do Plano de Ação Econômica e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Por sua vez, tem-se como objetivo específico: a) analisar dois planos distintos, o Plano de Ação Econômica e o Plano de Aceleração do Crescimento; e b) identificar a presença do pensamento de Celso Furtado na constituição dos referidos planos. Para isso, utilizou-se como procedimentos metodológicos, a pesquisa bibliográfica.

1 Referencial Teórico

1.1 Celso Furtado e a industrialização

Antes da Primeira Revolução Industrial, o desenvolvimento econômico de uma nação era praticamente um aglomerado de pequenas empresas fundadas na divisão geográfica do trabalho e cabia à classe comercial aglutinar estas pequenas unidades econômicas em mercados mais expressivos o qual tornava estas unidades empresariais em mercados mais complexos, ocasionando com isso, uma divisão do trabalho e geográfica mais especializada (FURTADO, 1961). Para referido autor, esta especialização tornava possível a concentração do capital financeiro, mas como a interação entre os grupos comerciais e sociais, sendo estes últimos os responsáveis pelo processo produtivo, era quase nula, a acumulação de capital nas mãos dos comerciantes não gerava nenhum efeito sobre o processo produtivo. Furtado (1961, p.165) nos relata que na visão dos comerciantes era mais interessante “abrir novas frentes de

trabalho, ou financiar a destruição dos concorrentes” do que investir em novas técnicas produtivas.

Com o surgimento da Primeira Revolução Industrial, principalmente com o advento da mecanização da indústria têxtil, na Inglaterra, a oferta de tecidos impulsionou a produção sem que houvesse uma demanda para isso, ocasionando uma baixa nos preços ocasionando uma desestruturação em toda a produção artesanal na Inglaterra e nas suas colônias. Com isso, Furtado (1961, p.167) afirma que “as técnicas de produção passam a constituir o ponto crucial de todo o sistema econômico”.

Com base neste pensamento de Celso Furtado, nos deparamos com o processo de desenvolvimento, o que na sua visão ocorre com as novas combinações já existentes ou a introdução de novas técnicas. Para Furtado (1961, p.90) o desenvolvimento de uma economia se dá a partir da “acumulação de novos conhecimentos científicos e de progressos na aplicação tecnológica desses conhecimentos”. Este autor ainda relata que em regiões subdesenvolvidas há deficiência na aplicação tecnológica, o que resulta em escassez do fator capital desperdiçando-se a mão de obra, que se estivesse alinhada a aplicação tecnológica conseguiria produzir mais com menos. Ainda na concepção do referido autor, dificilmente se poderá contornar esta situação se não for utilizada a tecnologia.

Furtado (1961, p.92) relata que “o aumento da produtividade física do trabalho é [...] fruto da acumulação do capital”. Desta forma, com o aumento da produtividade e com a acumulação do capital é que se poderão compreender as dificuldades cabíveis ao processo de desenvolvimento. Quando a produtividade é muito baixa, a própria população absorve uma elevada parcela do que foi produzido, pois esta baixa produtividade não gera processos cumulativos de crescimento, fazendo com que a população não consiga obter lucro com o excedente ao ponto de lhes garantir aquisição de outros bens que não são produzidos por eles, pois sempre existe a procura/necessidade por bens não agrícola e de serviços (FURTADO, 1961).

O fato de aumentar a produtividade não quer dizer que irá aumentar as remunerações dos empresários e dos fatores de produção, mas que haverá queda nos seus custos e se os preços de produção baixar, a queda no seu preço será menor do que nos produtos primários. Pois o progresso técnico foi mais acentuado na indústria do que na produção primária (PREBISCH, s/d).

Por outro lado, o mesmo autor salienta que a “a elevação da produtividade [...] causada pela acumulação de capital e pela assimilação de novas técnicas, aumenta a renda real da

coletividade” (FURTADO, 1961, p.96). Com o aumento da produtividade há um aumento no fluxo de renda e isto é ocasionado pelo excedente produtivo que é transformado em lucro o que permite acumular rendas e reinvestir em tecnologias, o que por sua vez, fará com que aumente a necessidade por mão de obra e conseqüentemente os salários. O aumento da renda média, por habitante, só ocorrerá de duas formas: a) pelo aumento da produtividade; e b) pelo aumento da renda por homem na produção primária (PREBISCH, s/d).

Na concepção de Furtado (1969, p.216) “a industrialização não seria uma coisa fácil [...] não existe desenvolvimento sem absorção técnica moderna e uma dessa técnica é que ela exige certas dimensões dos mercados”. Um projeto industrial isolado não seria capaz de criar sua própria procura. Uma iniciativa industrial isolada é inviável em um país subdesenvolvido, o que na concepção de Furtado (1969) é chamado de “Círculo vicioso da pobreza” e que para romper com este círculo, seria necessário não um projeto, mas um conjunto de projetos complementares. E para isso, seria necessária a ação promovida por uma autoridade central, ou seja, uma ampla ação estatal no plano econômico. Este autor ainda nos relata que o desenvolvimento de um país acontecerá de modo mais rápido a partir da participação da indústria, pois a participação global neste segmento se diversifica mais intensamente com a expansão da renda, enquanto que países que apresentam sua base exportadora alicerçadas nos produtos primários poderão apresentar crescimentos lentos ou até mesmo nulos (FURTADO, 1969).

No caso do Brasil, Furtado (1968, p.23) percebeu o seu desenvolvimento na forma dependente, ou seja, “o progresso tecnológico é criado [...] por modificações estruturais, que surgem inicialmente do lado da demanda, enquanto que nas economias desenvolvidas o progresso tecnológico é, ele mesmo, a fonte do desenvolvimento”. Ainda na percepção do referido autor, o processo de industrialização no Brasil, passou por duas fases distintas, a) elevação do nível de renda pessoal causado pela expansão das exportações; e, b) as tensões estruturais motivadas pelo declínio da capacidade de importar.

Em relação à primeira fase, Furtado (1968) relata que as empresas instaladas, de forma geral no Brasil, não possuíam capacidade germinativa, ou seja, não ofereciam capacidade de expansão para outros setores, o que fazia com que elas não se articulassem, gerando com isso um desequilíbrio intrassetorial.

Já, na segunda fase, apresentou uma complexidade maior do que a primeira. Para Furtado (1968) o Brasil possuía condições virtualmente de industrialização, mas que devido à falta de visão política, não se manifestaram, pois os governos estavam mais preocupados com

a política de valorização do café e com a dívida externa, do que perceber as condições favoráveis à industrialização. Furtado (1968, p.26) é enfático ao afirmar que “o que não resta dúvida, entretanto, é que esse atraso de um quarto de século na industrialização brasileira, marcou definitivamente a história de nosso país e está na base de grande parte dos problemas que hoje enfrentamos”.

Porém, com o encarecimento das manufaturas importadas, surge uma situação favorável à indústria nacional, principalmente para aquelas que não careciam de matérias-primas importadas. Este episódio acabou gerando modificações nos preços dos produtos importados e favorecendo o processo de industrialização no Brasil. Com isso, houve uma intensificação das atividades manufatureiras e a manutenção de um nível relativamente alto de investimentos públicos, ocasionando assim, uma crescente na demanda por materiais de construção (FURTADO, 1968). Em suma, esta segunda fase “permitiu a formação de um sistema industrial com um grau elevado de integração” (FURTADO, 1968, p.29). Mas que ao passo disso, segundo ainda o referido autor, passou a coexistir três setores dentro da economia: a) predomínio das atividades de subsistência, com baixo fluxo monetário; b) atividades relacionadas diretamente com o comércio exterior; e c) produtos manufaturados de consumo geral.

Com isso, observa-se que a etapa superior do subdesenvolvimento na concepção de Furtado (1961) não seria alcançada somente com a intensificação anteriormente comentada do primeiro e do segundo setor, mas quando houvesse diversificação no núcleo industrial, ou seja, quando este estivesse capacitado a produzir parte dos equipamentos necessários para o seu próprio processo produtivo, não dependendo de forma intensiva da importação de tecnologia.

As estruturas chamadas por Furtado (1961) de mais complexas, apresentam seu núcleo industrial ligado ao mercado interno, o qual tende a gerar reações cumulativas e provocar transformações em todo o seu sistema. Mesmo sabendo que os fatores básicos de desenvolvimento envolvam as exportações, primeiramente é necessário favorecer os fatores multiplicadores internos. Para Furtado (1961, p.191) “o processo normal de desenvolvimento do núcleo industrial é ainda o da substituição de importações”. Ainda para este autor, “a estrutura de preços, no setor industrial ligado ao mercado interno, tende a assemelhar-se à que prevalece nos países de elevado grau de industrialização, exportadores de manufaturas” (FURTADO, 1961, p.192).

1.2 O Estado

Organização destinada a promover a coerência e a existência de bases de convívio em sociedade, por meio do Direito, o Estado tem por missão assegurar as condições de existência da ordem social (MALUF, 2007). Para o referido autor, coexistem três formas de aplicação, do cumprimento e da manutenção da função estatal, sendo a monística (ou estadista), onde o Estado e o Direito são a mesma coisa; a dualística (ou pluralística), onde as duas instituições compreendem identidades diferentes, independentes e não confundíveis; e, a terceira, por sua vez, caracteriza-se como teoria do paralelismo, caracterizada pela distinção entre Estado e Direito, mas, compreendendo sua interdependência, e que sugere um equilíbrio relativo entre as duas anteriormente citadas (MALUF, 2007).

Já a concepção culturalista do Estado e do Direito, apresentada por Reale (2000), compreende o primeiro não só como um conjunto de combinações e condições, tampouco como apenas a consequência natural da relação entre os indivíduos, mas sim, como uma “realidade cultural”, nas palavras do autor Maluf (2007, p. 4), “constituída historicamente em virtude da própria natureza social do homem”, ou seja, é a base tridimensional que busca, por meio de metodologia própria, traçar a linha da evolução do ser e do dever ser na história e nas relações cidadãs (MALUF, 2007).

Reale (2000) coloca a questão da teoria do Estado sobre o enfoque do exagero das abordagens, tanto a da confusão da realidade cotidiana como o significado dele (teoria monista), onde o Direito seria apenas uma tessitura de regulamentos sobre a convivência, com a da abstração total de uma sociedade, apenas visualizando a funcionalidade utópica do jurídico preestabelecido (teoria pluralística), e, realça, também apoiado por Maluf (2007) que há uma posição que sugere, senão estabelece, uma adequação equilibrada entre o Estado e o Direito, que evoca um plano de análise cultural a partir de substratos da vida em sociedade contemporânea a análise, bem como a análise da evolução histórica deste processo e da metodologia utilizada para o entender (REALE, 2000).

Portanto, nesta concepção tridimensional e culturalista do Estado, Azambuja (2008) ressalta que, apesar da dificuldade em estabelecer uma conceituação ou definição sobre Estado, deve-se compreender a importância de retirar o extrato social no momento da análise, a partir da própria perspectiva da sociedade estar orientada para a política, com as normas feitas no sentido do atingimento de um bem comum, e, que, a evolução histórica demonstra-se igualmente importante, pois, deve-se evoluir em paralelo com a evolução do conjunto de

indivíduos, também a nitidez deste objetivo comum e dos estratagemas que necessitam para alicerçá-lo (AZAMBUJA, 2008).

Celso Furtado, para Cardoso (2013), foi o pioneiro dos pensadores brasileiros que denotou a importância da compreensão dos estratos contemporâneos aos fatos econômicos e sociais e sua evolução histórica, por meio de uma lógica de análise macro ambiental e suas influências para a micro ambiental, no que tange, não só à organização dos homens e suas normas, mas também de seus meios de subsistência, troca e necessidades, além das relações de interdependência entre os diversos Estados, que, por sua vez, sendo compreendidos em suas culturas e particularidades, podem apresentar alternativas e vantagens competitivas como parceiros e/ou demais atores das relações econômicas interdependentes (CARDOSO, 2013).

Visualizava, acima de tudo, como principal papel do Estado brasileiro, superar o atraso estrutural e filosófico no que tange ao pensamento econômico e mercantil, para que o subdesenvolvimento fosse arraigado e, que o país se integrasse ao contexto de desenvolvimento capitalista (ALMEIDA, 2011). Quando a visualização de um cenário favorável a esta concepção já não mais estava em possibilidade, dadas às mudanças estruturais e à instauração de um governo autoritário no Brasil, isso em meados dos anos 1960, passou a externar sua oposição às intervenções estatais sancionadas pelo Estado na economia nacional, e, também, criticar mais arduamente a concentração de renda e a disparidade de condições competitivas e de forças internas para o desenvolvimento (ALMEIDA, 2011).

Em suma, Celso Furtado, conforme Veriano e Mourão (2008) acreditavam na criação, existência e evolução de um “projeto nacional” para o Brasil, não só por meio da ótica econômica, mas sim, de uma integração social e histórica total, assim sendo, o Estado elemento fundamental nesse novo formato. Não é querer dizer que aceitava o governo como entidade reguladora do desenvolvimento econômico e social do país de forma total, mas sim, que deveria ser usado o Estado como referência, ou seja, que em outras palavras, estabeleceria as “regras do jogo”, amparado juridicamente na concepção paralelística, acima citada por Maluf (2007) pelo Direito, colocando assim condições e disponibilizando infraestrutura, buscando na competitividade dos mercados, por assim dizer, a partir deste embasamento cultural, força na economia, estabelecimento e clareza estatais e equilíbrio social sustentável (VERIANO; MOURÃO, 2008).

1.3 Programa de Ação Econômica - PAEG (1964)

Ao assumir o governo em 1964, os militares perceberam que um dos aspectos que dificultava a retomada do crescimento econômico era a desordem nas finanças do governo. Assim, em um primeiro momento, eles se propuseram a criar um ambiente de tranquilidade política, econômica e social que favorecesse novos investimentos, fossem estes privados ou públicos, domésticos ou estrangeiros. No âmbito externo, o governo concentrou as suas atenções em tranquilizar bancos e empresas estrangeiros. Segundo Rego e Marques (2006), essa normalização das relações com os organismos financeiros internacionais resultou no aumento da internacionalização da economia brasileira, com relação aos capitais externos e na oligopolização, com o predomínio das empresas externas.

No âmbito interno, em 1964, o governo do marechal Castelo Branco voltou os seus esforços, para retomar o crescimento econômico e a industrialização do país, através da criação do Plano de Ação Econômica (PAEG). Segundo Lorenzo-Fernández (1976), esse programa foi mais elaborado do que os anteriores, possuindo um caráter essencialmente “indicativo”. Para o autor, o PAEG não pretendeu oferecer um “plano global de desenvolvimento”, mas, um programa de ação, coordenado do governo no âmbito econômico, mesmo envolvendo uma estratégia de desenvolvimento. Neste contexto, de acordo com Lorenzo-Fernández (1976, p. 210 e 211), os objetivos do PAEG eram:

1) acelerar o ritmo de desenvolvimento para 6% nos dois primeiros anos e 7% no seguinte; 2) conter a inflação até 25% em 1965 e 10% no ano seguinte; 3) atenuar os desníveis setoriais e regionais; 3.1) manter estável a percentagem da remuneração do PIB; 3.2) aumentar a proporção dos encargos tributários no produto sem aumentar, no entanto, a percentagem da despesa pública neste; 3.3) reduzir a percentagem ostensiva da remuneração dos demais fatores; 3.4) manter as políticas de desenvolvimento regional com prioridade oficial para a criação de economias externas, bem como, estímulos diferenciais fiscais e creditícios; 4) assegurar a absorção da mão de obra adicional, mediante: 4.1) estímulo à construção civil mediante programa habitacional; 4.2) reforma agrária; 4.3) incentivo às exportações, particularmente de indústrias com elevado coeficiente de mão de obra; 4.4) realismo da política salarial, cambial e creditícia, para evitar distorções e a substituição de trabalho por capital; 5) Corrigir os déficits do Balanço de Pagamento, evitando o estrangulamento periódico da capacidade de importar, mediante: 5.1) Política de comércio exterior: taxas cambiais favoráveis, simplificação burocrática, estímulos fiscais e cambiais e financiamento adequado; 5.2) Política cambial: eliminação progressiva de subsídios e taxas preferenciais (exceto para o café), depósitos compulsórios e programação rigorosa do orçamento de câmbio; 5.3) Política de capitais estrangeiros, eliminando o clima hostil e ab-rogando as restrições legais impostas depois de 1961.

Conforme Rego e Marques (2006, p. 115), o PAEG manteve os objetivos básicos dos discursos desenvolvimentistas: a) retomada do desenvolvimento, por meio do aumento dos

investimentos; b) estabilidade dos preços; c) atenuação dos desequilíbrios regionais; e d) correção dos déficits do balanço de pagamentos. Com o PAEG, seguem os autores, o governo pretendeu reduzir gradualmente o déficit público e inflacionário. Para isso, o plano tinha como objetivo: controlar as contas públicas, através do aumento das receitas e da redução das despesas; executar uma política monetária restritiva, com controle da emissão monetária e de crédito; e implantar uma dura política de contenção salarial. Essa última acabou provocando um efetivo arrocho salarial. Quanto às principais reformas instituídas pelo PAEG, segundo Vasconcelos, Gremaud e Toneto Júnior (1999), estas foram:

- a) reforma tributária: i) introdução da correção monetária nos sistema tributário, visando a reduzir as distorções já mencionadas; ii) transformação dos impostos do tipo cascata (que incidem a cada transação sobre o valor total) em impostos do tipo valor adicionado. Foram criados: o Imposto de Produto Industrializado (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Serviços (ISS); iii) redefinição do espaço tributário entre as esferas do governo. A União ficou com o IPI, IR, Impostos únicos, os Impostos de Comércio Exterior, o Imposto Territorial Urbano (ITR); e os Estados, com o ICM; e os municípios, com o ISS e o Imposto sobre Propriedade territorial Urbana (IPTU). Também foram criados os fundos de transferência intergovernamentais: o Fundo de Participação dos Estados e o dos Municípios, que estariam baseados em parcelas de arrecadação do IPI, do IR e do ICMS. Essa participação está baseada na área geográfica, na população e no inverso da renda *per capita*, com vistas a favorecer estados mais pobres. Neste interim, ainda surge o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Programa de Integração Social (PIS), que constituiriam fontes de poupança compulsória, direcionada ao setor público;
- b) reforma monetária: i) instituição da correção monetária e criação da Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN); ii) criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (Bacen); iii) criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH); e iv) a Lei nº 4.728, que trata da reforma do mercado de capitais.
- c) reforma do setor externo: o principal objetivo dessa reforma é estimular o desenvolvimento econômico, por meio do melhoramento do comércio externo brasileiro e da atração de capital estrangeiro. i) em relação ao comércio externo,

buscou-se estimular e diversificar as exportações, mediante incentivos fiscais. Já em relação às importações, o objetivo era o de eliminar os limites quantitativos e utilizar apenas a política tarifária, como forma de controle; e ii) com relação à atração de capital estrangeiro, buscou-se uma aproximação com a política externa norte-americana e a renegociação da dívida externa (VASCONCELOS; GREMAUD; TONETO JÚNIOR, 1999).

Além disso, o PAEG ainda tinha, como medidas setoriais, investimentos em: habitação popular, energia elétrica, petróleo, carvão, transportes, comunicações, agricultura, indústria, educação, saúde e saneamento, bem como valorização regional (LORENZO-FERNÁNDEZ, 1976, p. 211 e 212). Desta forma, através do PAEG, houve uma mudança no quadro, na economia brasileira, com uma forte industrialização, acompanhada de reduzidas taxas da inflação, que preparou o País para a retomada do crescimento (VASCONCELOS; GREMAUD; TONETO JÚNIOR, 1999).

Pelo exposto acima, o PAEG foi tanto um plano de curto quanto de longo prazo. No de curto prazo, o governo se concentrou em políticas de estabilização da economia, adotando medidas ortodoxas de controle da inflação, como, por exemplo, arrocho salarial e aumento das taxas de juros. No de longo prazo, por sua vez, o conjunto de reformas fiscal, tributária e no sistema bancário traduziu as mudanças no plano institucional.

Mesmo assim, Lorenzo-Fernández (1976, p. 211 e 212) argumenta que o PAEG ficou bastante aquém dos seus objetivos. As medidas fiscais e as políticas de estabilização tiveram impacto imediato na depressão dos salários reais e na indústria. Porém, esse programa conseguiu realizar simultaneamente dois feitos: primeiro, conseguiu realizar uma série de reformas institucionais de alcance gigantesco; e segundo, um programa anti-inflacionário, fazendo com que não houvesse desempregos excessivos e queda no ritmo de expansão.

1.4 Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007)

Em 2003, assumiu a presidência da república Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2007, o governo federal anunciou investimentos de 503 bilhões de reais em transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos para o período de 2007 a 2010, com o intuito de acelerar o crescimento do País. Esses recursos ficaram conhecidos como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), mas, no final de 2008, o valor destinado ao PAC foi de 656,5 bilhões de reais (RODRIGUES; SALVADOR, 2011). Tal programa, além do

investimento em infraestrutura, também apresentou medidas de caráter econômico e incentivo à produção. Segundo Rousseff (2007), o programa tinha como propósito o crescimento rápido e sustentável, com distribuição de renda, tanto no âmbito social como no regional.

Conforme informações disponíveis no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2013), o PAC foi organizado em cinco eixos: a) investimento em infraestrutura; b) medidas institucionais e econômicas de estímulo ao crédito e ao financiamento; c) desoneração e administração tributária; d) melhoria do ambiente de investimento e; e) medidas fiscais de longo prazo.

Em 2010, foi lançado o PAC 2, com investimento previsto de R\$ 1,59 trilhão, sendo R\$ 955 bilhões para o período de 2011 a 2014, e R\$ 631,4 bilhões para o período pós 2014. O PAC 2 está dividido em seis novos eixos: a) PAC Cidade Melhor; b) PAC Comunidade Cidadã; c) PAC Minha Casa, Minha Vida; d) PAC Água e Luz para Todos; e) PAC Transportes e f) PAC Energia (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2013). O PAC 2, não somente deu a sequência ao PAC I, mas também apresenta prioridades na construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS), creches, pré-escolas e postos de polícia comunitária. Conforme o quadro 1, são apresentadas as ações do PAC.

Área de investimento	O que já foi realizado pelo PAC 1 (2007/2010)	O que se espera realizar com o PAC 2 (2008/2014)
Rodovias	Aplicação de R\$ 43 bilhões em atividades de construção e manutenção de rodovias, duplicação, sinalização, entre outras.	Investimentos de R\$ 50,7 bilhões até 2014. Concessão de três trechos da malha rodoviária federal à iniciativa privada, totalizando 2,25 mil quilômetros.
Ferrovias	Acréscimo de 909 quilômetros de trilhos à malha ferroviária existente.	Implementação das grandes ferrovias, como Norte-Sul, Transnordestina e de Integração Oeste-Leste-FIOL, em um total de 4,4 mil quilômetros de trilhos, que conectarão algumas das principais regiões produtoras do país aos portos marítimos. O Trem de Alta Velocidade (TAV), que ligará Rio de Janeiro a Campinas/SP, também está entre as obras contidas no PAC 2, atualmente está com previsão para janeiro de 2019.
Portos	Dragagem/derrocamento de 34,33 mil m ³ , construção/ampliação de 453,8 metros de berços e 5,99 quilômetros de acessos terrestres.	61 ações, totalizando investimentos da ordem de R\$ 4,22 bilhões até o final de 2014 nos principais portos do país, com maior movimento de carga, como Santos, Rio de Janeiro, Itaguaí e Vitória.
Energia	Acréscimo de 10,85 GW à rede de geração e 9,14 mil quilômetros de linhas de transmissão.	Inclusão ao sistema de 28,83 GW de geração e 18,21 mil quilômetros de linhas de transmissão, com investimentos de R\$ 83 bilhões.

Petróleo e Gás	Aumento de 100% das reservas de petróleo, ampliação na capacidade de refino em 6 mil barris/dia, produção de 2,26 milhões de barris de óleo por dia, entre outras.	Investimentos no valor de R\$ 170 bilhões até 2014 em ações de exploração de campos de hidrocarbonetos, reforma, atualização e construção de refinarias, construção de navios, entre outras.
Marinha Mercante	Conclusão de 107 embarcações e concessão de R\$ 17 bilhões em financiamentos pelo FMM.	Incentivo à construção de outros 163 navios e cinco estaleiros, com investimentos de R\$ 31 bilhões, majoritariamente oriundos FMM.

Quadro 1 - Principais ações realizadas pelo PAC
 Fonte: Tribunal de Contas da União (2011)

Conforme o Quadro 1, cada programa tinha como objetivo ofertar mais recursos e realizar mais parcerias com Estados e municípios, para que a execução das obras pudesse melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2013).

2 Procedimentos Metodológicos

Indica-se, na opinião de Roesch (1999) a abordagem qualitativa como a estratégia de pesquisa adequada para maximizar a eficiência da evidenciação dos elementos fundamentais dentro de uma temática, sendo assim, expor estes anteriormente à submissão de provas ou dialética referente às suas hipóteses, sendo esta a razão da utilização da metodologia neste presente estudo. O intuito pode ser reforçado quando há a percepção da não existência de delimitação de amostra, contemplando então objeto de estudo prescrito na documentação e no referencial consultado (ROESCH, 1999).

Aproximar o pesquisador de toda a variedade de publicações referentes ao tema central de um trabalho é para Marconi e Lakatos (2007) o cerne da pesquisa bibliográfica. As autoras ainda reforçam a disposição relevante da ampla cobertura que este tipo de investigação pode conceder.

Com possibilidade do acarretamento de atualizadas abordagens e apreciações inter-relacionadas, permeadas por análise e entendimento renovados sobre o conhecimento explícito do assunto, este procedimento metodológico não se caracteriza por mera reprodução de pesquisas já existentes (MARCONI; LAKATOS, 1997).

A visão de Cervo e Bervian (2002) sustentam e se integra com a argumentação supracitada, pois determina na pesquisa bibliográfica uma das maneiras de difundir a melhoria do desenvolvimento da pesquisa, chegando assim, portanto, no maior usufruto do conteúdo investigado. Para eles, ainda, constitui-se em trabalho científico de originalidade, tornando-se

o método a própria pesquisa nas áreas de estudo das humanidades (CERVO; BERVIAN, 2002).

Nesse sentido, Gil (2010) interpreta que como consequência dos vários fatores que decorrem do problema de pesquisa, este método deve seguir certa sistematização, como forma de atribuir um significado ao seu resultado, bem como uma lógica ao seu processo. Para ele, as etapas indispensáveis para executar este tipo de investigação são: a estipulação e discriminação da temática; planejamento temporário; levantamento das referências e conhecimento do material; confecção das fichas de leitura; assimilação lógica do proposto; e, de modo final, a escrita do documento (GIL, 2010).

Para efetivação deste trabalho, utilizou-se do método de pesquisa bibliográfica, na vontade de esta favorecer o compreender, o identificar e o analisar do tema central de modo aprofundado, tendo em vistas abrangência e intensidade na articulação dos temas subjacentes e do propósito final do estudo. Não se descarta a percepção das limitações que este tipo de investigação inflige, principalmente com referência a dados secundários, sendo que, há possibilidade de que, nesta configuração, exista uma disposição fora de adequação dos mesmos (GIL, 2010).

Já, Triviños (1987), estabelece que dois focos elementares da pesquisa qualitativa alicerçam a mesma com capacitação voltada à compreensão e exploração do concreto real: análise do subjetivo e dos contextos, bem como da percepção ulterior ao sujeito; e, análise crítica e participativa, devendo ser observada de um ponto de vista horizontal, no que tange à história e cultura, onde a chave central de utilização é criticar dialeticamente o ambiente apresentado e, com isso então, gerar transformação (TRIVIÑOS, 1987).

O mesmo autor mostra que, como resultado do exercício metodológico de cientistas sociais, a investigação de abordagem qualitativa dispõe do seu ambiente natural como a fonte e o princípio das informações, sendo que estas, uma vez coletadas, caracterizam o pesquisador como o instrumento de trabalho, utilizando e devendo utilizar como base para a profundidade e expectativa da grandeza do produto gerado de suas análises, o referencial teórico e documental em que este se apoia (TRIVIÑOS, 1987).

Já a natureza exploratória, conforme ressalta Gil (2010), objetiva fornecer uma compreensão acerca dos limites do problema, com intuito de retirar sua característica tácita, explicitando-o ou embasando a criação consciente e científica de hipóteses e situações-problema. Com grande frequência, esta característica de pesquisa visa assumir o corpo da própria pesquisa bibliográfica, método registrado neste estudo (GIL, 2010).

Considerações Finais

Em suas obras, Celso Furtado deixa evidenciada a necessidade de industrialização como processo competitivo para os países subdesenvolvidos, e que este processo de desenvolvimento pode se dar também, através da exportação de produtos primários. Mas que este desenvolvimento não pode partir somente da classe de empresários e produtores, e que para haver o desenvolvimento é necessário que o estado ofereça condições para que as indústrias possam explorar melhor suas bases produtivas.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar a percepção do estado a partir do pensamento de Celso Furtado na constituição de dois planos distintos, o PAEG e do PAC, adotados também por dois diferentes governos. O primeiro foi lançado em 1964 e o segundo em 2007. Para isso, utilizou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica.

Entre os anos de 1963 a 1967, período em que foi desenvolvido o PAEG, o estado desempenhou um papel ativo na expansão do mercado interno e na promoção de exportações de produtos manufaturados. Pois um dos objetivos deste plano era o de elevar as exportações, principalmente das indústrias que possuíam elevada concentração de mão de obra. Este plano também visava investimentos nos mais diversos setores como habitação, energias, transporte, comunicação, industrialização, educação entre outros. Porém, com este plano, o governo utilizou-se do arrocho salarial e do aumento das taxas de juros, realizando uma série de reformas e controlando o desemprego, já que uma das metas do seu plano estava na industrialização.

Em 2007, o governo lança o PAC, como forma de acelerar o crescimento do país, e uma das suas quatro metas era o investimento em infraestruturas. Por sua vez, em 2010 o governo lança o PAC 2, como forma de complementar os investimentos do primeiro programa e mais seis eixos ganham destaque, sendo que entre estes, tem-se investimentos em transportes e energia, estes com a finalidade de alavancar o processo produtivo.

Porém, o que se observa em relação ao pensamento de Furtado, é que pouco ou quase nada foi realizado como forma de desenvolver o país. Pois estes continua investindo em empresas que são altamente dependentes de mão de obra, o que na concepção de Furtado é inverso ao seu desenvolvimento. Furtado argumenta que para haver o progresso tecnológico é necessário que aja uma inversão nas prioridades governamentais e que o país passe a investir em tecnologia, pois é somente com base nesta, que haverá desenvolvimento. Para Furtado, não existirá desenvolvimento sem a absorção de técnicas modernas e que tudo que o estado fizer que for contra este pensamento, não o levará a um nível de desenvolvimento.

Furtado (1961, p.180) comenta sobre o subdesenvolvimento, alegando que este é “um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento.” Para se entender as economias subdesenvolvidas deve-se analisar as suas particularidades, que no caso do Brasil, ainda é a utilização intensiva da mão de obra, o que torna seus produtos não competitivos com outros países, chamados por Furtado de desenvolvidos, ou seja, aqueles países que possuem em seu bojo, a tecnologia como principal fator de produção.

Constatou-se ao longo do estudo que tanto o PAEG quanto o PAC, tiveram intenções de alavancarem o progresso do país, mas estas foram insuficientes. Em relação aos dois planos aqui abordados, o PAEG ficou mais concentrado na estruturação (rodovias, energias) do país, mas não se ateu à esfera social, enquanto que o PAC 1, voltou-se mais para o âmbito social (PAC Cidade melhor, PAC Minha Casa, Minha Vida, e outros), já o PAC 2, complemento do primeiro, e que deverá ter suas conclusões até final de 2014, está voltado para investimentos em rodovias, ferrovias, portos, energia e outros. Se estas obras do PAC 2 se concretizarem, os planos PAC 1 e PAC 2, foram as que mais se aproximaram do pensamento de Celso Furtado, porém, de forma modesta.

Deixa-se como sugestão de possíveis estudos, a análise de todos os programas realizados pelos diferentes governos nos últimos 40 anos com o intuito de se identificar os pontos fortes e fracos de cada plano e quais seus impactos no longo prazo.

Referências

ALMEIDA, José E. de. **Encantos e desencantos de Celso Furtado com a racionalidade do planejamento estatal**. Dossiê Celso Furtado. Cadernos do Desenvolvimento, v.6 n.8, mai 2011. p. 417-437.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Globo, 2008.

CARDOSO, Fernando H.. **Pensadores que inventaram o Brasil**. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.. **Metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. 1961.

_____, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. Editora Nacional. São Paulo. 1969.

_____, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Editora Saga S/A. 1968.

GIL, Antônio C.. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LORENZO-FERNÁNDEZ, O.S. **A evolução da economia brasileira**. Rio de Janeiro, Zahar Editores. 1976.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. 26. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M.. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação dos dados**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E GESTÃO. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 10 Jun. 2013.

PIRES, Marcos Cordeiro. **A vitalidade da obra de Celso Furtado: o caso de “Formação Econômica do Brasil”**. Celso Furtado : os desafios do desenvolvimento / Francisco Luiz Corsi, José Marangoni Camargo (organizadores). – São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010. 260 p.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. Sd. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewArticle/2443>. Acesso em: 10 mai. 2014.

REGO, J. M.; MARQUES, R. M. **Economia brasileira**. São Paulo: ed. 3. Editora Saraiva, 2006.

ROESCH, Sylvia M. A.. **Projetos de estágio e de pesquisa em Administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

REALE, Miguel. **Teoria do Direito e do Estado**. 5. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2000.

RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, Jan/Jun. 2011.

ROUSSEFF, D. **O PAC e sua implementação**. In: VELLOSO, J. P. R.; ALBUQUERQUE, R. C. (Coord); *Chegou a vez do Brasil?* Rio de Janeiro: José Olympio, 2007.

SUZIGAN, Wilson. Estado e Industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 8. n. 4, outubro-dezembro. 1988. Disponível em: <www.rep.org.br/pdf/32-1.pdf>. Acesso em: 05 mai.2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_ordinarias_extraordinarias/2011>. Acesso em: 18 Jun. 2013.

TRIVIÑOS, Augusto N. S.. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1 ed. São Paulo: Atlas, 1987.

VASCONCELOS, M. A. S. de; GREMAUD, A. P.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo. ed. 3. Atlas, 1999.

VIEIRA, Rosângela de Lima. **A presença da história no pensamento de Celso Furtado**. Celso Furtado: os desafios do desenvolvimento / Francisco Luiz Corsi, José Marangoni Camargo (organizadores). – São Paulo: Cultura Acadêmica; Marília: Oficina Universitária, 2010. 260 p.