

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO TRÊS RIOS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E EXATAS
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

VILSIANE MASSABANE CAMPOS

A EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL DE 2002 A 2014

TRÊS RIOS RJ

2017

VILSIANE MASSABANE CAMPOS

A EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL DE 2002 A 2014

Trabalho monográfico de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciências Econômicas e Exatas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador : Leandro Gomes da Silva

TRÊS RIOS RJ

2017

VILSIANE MASSABANE CAMPOS

A EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO FEDERAL DE 2002 A 2014

Trabalho de conclusão de curso apresentado à fundação Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Campus de Três Rios – ITR/UFRRJ – como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Três Rios, __ de _____ de __

Comissão Julgadora:

Prof.^a Carla Curty N.M. Pereira – ITR/UFRRJ

Prof.^a Elisa Alonso Monçores Viana – ITR/UFRRJ

Prof. Leandro Gomes da Silva – ITR/UFRRJ

Professor Orientador – Presidente da Banca Examinadora

À minha mãe, grande amor da minha vida.
Que me deu toda força para alcançar meu
objetivo

AGRADECIMENTO

Em primeiro lugar quero agradecer a Deus, por ter me dado força, saúde, sabedoria, e sustento ao longo desses anos , pois sem o Senhor eu não teria chegado até aqui. Tudo que sou pertence a ti. Obrigada meu Deus por mais essa conquista em minha vida.

Agradeço também aos meus intercessores São Pedro e São Paulo, por estarem sempre me guardando e protegendo. Meu amor e minha fé por vocês são inexplicáveis. Obrigada por me ajudarem a realizar mais um sonho e por terem atendido ao meu pedido. Meu muito obrigada !

Ao meu pai por ter acreditado nos meus objetivos, e na minha capacidade. Obrigada por sempre me colocar pra cima e dizer que sou capaz. Minha vitória é reflexo do seu apoio. Eu te amo Pai.

A minha mãe, por ter estado durante todo esse tempo ao meu lado, me dando força e não me deixando desanimar. Eu te amo muito minha rainha, exemplo de mulher forte, de fé, guerreira, batalhadora e linda. Que me ensinou a nunca desistir dos meus sonhos. A minha vitória é mérito todo seu. Obrigada por todo amor, carinho, dedicação e amizade. Tudo o que eu sou e tudo que conquistei foram graças ao seu apoio.

Ao meu irmão e amigo que sempre me protegeu, me apoio e me incentivou ao longo desses anos. Obrigada por ser um irmão sempre presente na minha vida. Conte sempre comigo. Eu te amo !

Ao meu melhor amigo Celsinho, nossa amizade é algum inexplicável. Amor, cuidado, proteção, e afinidade definem nossa amizade. Agradeço a Deus por ter tido a oportunidade de conhecer você. Amizade sempre presente na minha vida. Muito brigada por todo apoio , incentivo, cuidado e até pelos puxões de orelha.

Aos meus amigos da faculdade, que irei levar pra sempre no meu coração, desejo a todos uma carreira de sucesso e felicidade.

Ao meu orientador Leandro por toda atenção, dedicação e paciência.

Aos meus professores, obrigada por todo conhecimento compartilhado.

Ao Instituto ITR que me acolheu muito bem.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a evolução do investimento público da administração direta federal entre 2002 e 2014.

Inicialmente foi identificada a tendência sobre o padrão de intervenção do Estado na economia a partir da grande depressão na década de 1930, as principais funções do estado, suas formas de intervenção no domínio econômico e a importância do investimento público como instrumento de intervenção. Para atender ao objetivo do trabalho, foram analisados os desembolsos do governo federal em investimento e por grupo de despesa no período estudado.

Palavras Chaves: Investimento Público, Estado, Setor Público.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the evolution of public investment of the direct federal administration between 2002 and 2014.

Initially, a trend was identified regarding the pattern of state intervention in the economy since the Great Depression in the 1930s, the main functions of the state, its forms of intervention in the economic domain and the importance of public investment as an intervention instrument. In order to meet the objective of the study, the federal government disbursements in investment and by expenditure group during the period studied were analyzed.

Key Words: Public Investment, State, Public Sector.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -Gasto Primário Federal - (% do PIB)	21
Gráfico 2 - Gasto Federal com Administrativo - (% do PIB)	22
Gráfico 3 - Gasto Federal com Segurança Pública - (% do PIB)	23
Gráfico 4 - Gasto Federal com Assistência Social - (% do PIB)	24
Gráfico 5 - Gasto Federal com Previdência -(% do PIB)	25
Gráfico 6 - Gasto Federal com Saúde - (% do PIB)	26
Gráfico 7 - Gasto Federal com Trabalho - (% do PIB)	27
Gráfico 8- Gasto Federal com Educação - (% do PIB)	27
Gráfico 9 - Gasto Federal com Transporte - (% do PIB)	28
Gráfico 10 - Outros Gastos - (% do PIB)	29
Gráfico 11 - Gasto com Investimento Público - R\$ bilhões correntes	33
Gráfico 12 - Desembolsos PAC - R\$ bilhões correntes	36

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Gasto Público Federal por Grupo de despesa - (% PIB)	21
Tabela 2 - Gasto Público Federal por grupo de despesa - R\$ bilhões correntes	30
Tabela 3 - Gasto Público Federal por grupo de despesa - (%) do total	30
Tabela 4 - Gasto Público Federal por grupo de despesa - Taxa de Crescimento (%)	32
Tabela 5- Recursos do PAC	35
Tabela 6- Recursos do PAC- Taxa de Crescimento (%)	35

Sumário

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I - FUNDAMENTAÇÃO TEORICA	11
1.1-Intervencionismo, Estado e Investimento Público.	11
1.2 -Funções do Estado	14
1.3- As Formas de Intervenção do Estado no Domínio Econômico	16
1.4 - O Investimento Público como Instrumento de Intervenção do Estado	17
1.5 - O Programa de Aceleração do Crescimento	18
CAPÍTULO II - ANÁLISE DO GASTO PÚBLICO E DO INVESTIMENTO FEDERAL DE 2002 A 2014	20
2.1 - Análise dos Gastos Públicos por Grupo de Despesa	20
2.2 A Evolução do Investimento Público Federal	29
2.3 Análise do Programa de Aceleração do Crescimento	34
CONCLUSÃO	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	39

INTRODUÇÃO

A partir da depressão da década de 1930, o papel do estado se modificou e se expandiu. A atuação do Estado deixou de se concentrar somente em questões tidas até então como essências como, por exemplo, segurança nacional, e passou a englobar a intervenção mais ativa no sistema econômico.

A atuação do Estado buscou atender as demandas da sociedade que não foram atendidas pelo mecanismo de mercado. A partir da perspectiva das Finanças Públicas, cabe ao Estado intervir na economia, para combater a inflação, desemprego e promover o bem estar.

O investimento público é um instrumento importante de intervenção no sistema econômico. Ele é uma fonte de demanda efetiva, possui a capacidade de melhorar a qualidade de vida através da expansão da infraestrutura e permite ganhos de produtividade e competitividade.

O objetivo do trabalho é analisar a evolução do investimento público federal no período 2002-2014. Para isso, será analisada a evolução do gasto público federal por grupo de despesa onde o investimento é um dos itens e, posteriormente, brevemente analisado o Programa de Aceleração do Crescimento, que foi criado em 2007 com o objetivo de promover a elevação do investimento.

O presente trabalho está dividido em dois capítulos, além da conclusão. O capítulo um trata da tendência ao intervencionismo do Estado no sistema econômico e das principais funções do estado, posteriormente é discutido as formas de intervenção do estado no domínio econômico. Ainda no capítulo um é abordado o tópico do investimento público como instrumento de intervenção e, por último, é feita uma pequena introdução sobre o Programa de Aceleração do Crescimento.

O capítulo 2 trata da análise do gasto público federal por grupo de despesa, onde o investimento é um dos itens analisados, e é feita uma análise da evolução do investimento, com uma pequena seção dedicada ao Programa de Aceleração do Crescimento.

Ao final é apresentada a conclusão com os principais resultados.

CAPÍTULO I - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo tem por objetivo fazer uma breve revisão sobre o intervencionismo do Estado na economia na década de 1930, as funções do estado, as formas de intervenção do estado no domínio econômico, o investimento público com instrumento de intervenção e, por ultimo, o Programa de Aceleração do Crescimento.

1.1 Intervencionismo, Estado e o Investimento Público

O Liberalismo surgiu na Europa no século no XVII, com objetivo de combater o Mercantilismo, que já não atendia aos objetivos da sociedade. A doutrina liberal pregava a liberdade política e econômica, na qual a economia era regida por leis naturais do mercado, o chamado Estado mínimo. Seus princípios básicos pregavam a liberdade econômica, defesa da propriedade privada, igualdade perante a lei e mínima participação do Estado nos assuntos econômicos. O Pensamento Liberal vigorou até o início do século XX, porém. as mudanças introduzidas pelas Guerras e, mais tarde a quebra da bolsa de valores e a recessão dos anos 1930, fizeram com que a doutrina liberal declinasse.

Adam Smith foi considerado o pai do pensamento liberal, e defendia a hipótese de que não era necessário intervenção na economia, pois o mercado dispunha de mecanismos de regulação própria. Para Smith, os objetivos dos interventores eram inconsequentes, e os controles governamentais ineficazes.

“Sem qualquer intervenção da lei, os interesses particulares e as paixões dos homens naturalmente os levam a dividir e a distribuir o capital de toda sociedade entre todos os diferentes empregos exercidos nela o mais próximo possível da proporção mais agradável ao interesse de toda sociedade.” (SMITH, 1999, p.835).

Como mencionado, a crise de 1929 gerou um colapso na economia mundial e colocou em dúvida a doutrina liberal, as demandas da sociedade já não eram mais atendidas pelo mecanismo de mercado. “A existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado, que sozinho, não e capaz de desempenhar todas as funções econômicas.” (GIAMBIAGI;ALÉM 2011, p. 9).

Diante de toda essa demanda que não era atendida pelo sistema de mercado, o papel do estado se modifica e ele passa a intervir de forma mais ativa no sistema econômico.

Caberia ao Estado a partir de então intervir na economia, para combater a inflação, desemprego e promover o bem estar.

“O livre funcionamento do sistema de mercado não soluciona problemas como a existência de altos níveis de desemprego e inflação. Neste caso, há espaço para ação do Estado no sentido de implementar políticas que visem à manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade.” (GIAMBIAGI;ALÉM 2011, p. 8).

Keynes mostrou o quanto era importante o papel do Estado na condução da Economia. Indo na direção contrária ao pensamento dos clássicos, que não possuíam instrumentos econômicos para explicar o fenômeno do desemprego involuntário persistente, Keynes demonstrou através da teoria da demanda efetiva o quanto o Estado se faz necessário.

“Ele partiu do princípio que é a demanda que gera a oferta, ao contrário do que diziam os clássicos, concluindo que o aumento da produção só seria possível com o aumento da Demanda Agregada. A expansão da renda derivada da ação governamental iria dar maior poder aquisitivo à população que demandaria mais produtos, o que geraria mais emprego e mais renda e novamente maior demanda e consequentemente mais produção e assim por diante” (MULLER, 2004, p.44 e43).

Em contrapartida a teoria Keynesiana, para os neoclássicos, a intervenção econômica do governo só se faz necessária devido à existência de falhas de mercado, que por sua vez impedem de ocorrer uma situação ótima de pareto.

“Essa alocação de recursos que tem a propriedade de que ninguém pode melhorar sua situação sem causar algum prejuízo a outros agentes é denominada na literatura de “ótimo de Pareto”. Paralelamente a este conceito a teoria econômica tradicional ensina que para atingir uma alocação “Pareto eficiente” de recursos não é necessário que exista a figura de um “planejador central”, já que a livre concorrência, com as firmas operando em um mercado competitivo e procurando maximizar seus lucros, permitiria atingir esse ideal de máxima eficiência. A ocorrência desta situação ótima, entretanto, depende de alguns pressupostos: a) a não existência de progresso técnico e b) o funcionamento do modelo de concorrência perfeita, o que implica a existência de um mercado atomizado – onde as decisões quanto à quantidade produzida de grande número de pequenas firmas são incapazes de afetar o preço do mercado – e de informação perfeita da parte dos agentes econômicos. Esta é uma visão idealizada do sistema de mercado. Na realidade, existem algumas circunstâncias conhecidas como “falha de mercado”, que impedem que ocorra uma situação ótima de Pareto.” (GIAMBIAGI;ALÉM, 2011, p.4).

As falhas de mercado ocorrem quando o mecanismo de mercado sozinho não consegue alocar os recursos de forma eficiente. As falhas podem ocorrer devido a quatro razões: externalidade, informação incompleta, poder de mercado e a existência de bens públicos.

De acordo com Pindyck e Rubinfeld (2010), a externalidade ocorre quando alguma atividade de produção ou de consumo possui um efeito indireto sobre outra atividade de consumo ou produção, que não reflete diretamente nos preços de mercado. A externalidade

pode ser positiva quando a ação de um gera benefícios para outros indivíduos e negativa quando prejudica uma das partes. Um exemplo de externalidade positiva é a iluminação pública; e negativa é a poluição ambiental, por exemplo, quando uma empresa joga lixo e resíduos tóxicos nos rios e mares.

“A existência de externalidades justifica a intervenção do Estado, que pode se dar através: a) da produção direta ou da concessão de subsídios, para gerar externalidades positivas; b) de multas ou impostos, para desestimular a externalidade negativas e c) da regulação. Por exemplo, no caso da introdução da eletrificação rural que implica um investimento volumoso, com longo prazo de maturação e pouco rentável, pode ser que não haja interesse do setor privado para assumir a empreitada, ainda que se reconheça que possa gerar altos benefícios sociais. Sendo assim, o governo pode assumir diretamente a responsabilidade pelo investimento, como ocorreu, principalmente, nos países em desenvolvimento. Alternativamente, o governo pode conceder subsídios ao setor privado a fim de estimulá-lo a assumir diretamente a responsabilidade pela eletrificação rural. Uma outra forma de intervenção, no sentido oposto, é a emissão de multas às empresas e/ou indivíduos que causem danos à sociedade: as multas de trânsito são um bom exemplo. Finalmente, o governo pode introduzir regulamentações específicas como a estipulação de um máximo de emissão de gases na atmosfera por parte das empresas e a exigência de áreas para não fumantes em ambientes fechados.” (GIAMBIAGI;ALÉM, 2011.p 6 e 7)

Mais uma Falha de Mercado é a chamada informação incompleta, que ocorre quando consumidores e produtores não tem acesso à informação perfeita, em relação aos produtos que irão consumir e das quantidades a serem produzidas.

“Se os consumidores não tiverem informações exatas a respeito dos preços de mercado ou da qualidade do produto, o sistema de mercado não pode operar eficientemente. A falta de informações pode estimular os produtores a ofertar quantidades excessivas de determinados produtos e quantidades insuficientes de outros. Em outros casos, enquanto alguns consumidores podem não adquirir um produto, mesmo que se beneficiassem da compra, outros consumidores vão adquirir produtos que lhes causem prejuízos”. (PINDYCK;RUBINFELD.2010,p.545 e 546.)

Segundo Giambiagi e Além (2011):

“Nos casos de falha de informação, a intervenção do Estado justifica-se em razão de o mercado por si só não fornecer dados suficientes para que os consumidores tomem suas decisões racionalmente. A forma de ação do Estado pode ser mediante a introdução de uma legislação que induza a uma maior transparência de mercado.” (p. 8)

O poder de mercado nada mais é que uma situação de monopólio, onde o agente econômico determina a quantidade a ser produzida e estabelece um preço acima do que seria praticado no mercado competitivo. “Essas estruturas de mercado fazem a produção ser menor que na de concorrência perfeita e o preço mais elevado, muitas vezes prejudicando o consumidor” (REZENDE, 2001, p.29).

Nesse caso segundo Rezende (2001), “o papel do governo então é limitar o poder de mercado das firmas, mediante as várias formas de regulação existentes: fixação de preço máximo, de lucro máximo e estímulo à concorrência”.

Por último, temos a existência dos bens públicos. Os bens públicos são aqueles que “seu consumo por parte de um indivíduo ou grupo social não prejudica o consumo do mesmo bem pelos demais integrantes da sociedade” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.4). A iluminação pública e a segurança pública são bons exemplos de bens públicos. Os bens públicos são não disputáveis (não rivais) e não excludentes.

Os bens não disputáveis são os bens em que o custo marginal de produção é zero para um consumidor adicional.

“Um bem é denominado bem não disputável (não rival) quando, para qualquer nível específico de produção, o custo marginal de sua produção é zero para um consumidor adicional. No caso da maioria dos produtos oferecidos por empresas privadas, o custo marginal do aumento da produção do bem é positivo. No entanto, para alguns bens, os consumidores adicionais não ocasionam custos.” (PINDYCK; RUBINFELD, 2010, p.602)

Já os bens não exclusivos são aqueles em que as pessoas não podem ser impedidas de consumir, de modo que é quase impossível cobrar por sua utilização.

“Quando as pessoas não podem ser impedidas de consumir um bem, ele é chamado de bem não exclusivo. Consequentemente, torna-se difícil ou impossível cobrar pela utilização de produtos com essa característica, eles podem ser obtidos sem a necessidade de pagamento direto. Um exemplo de bem não exclusivo é a defesa nacional. Uma vez que o país tenha providenciado tal defesa, todos os cidadãos desfrutam seus benefícios” (PINDYCK; RUBINFELD 2010, p.602)

1.2 As Funções do Estado

Diante dos problemas (ou ineficiências) gerados pelo mecanismo de mercado, o Estado busca agir para conduzir o sistema econômico a pontos de equilíbrio mais eficientes e/ou socialmente desejáveis, como, por exemplo, situações de baixo desemprego e distribuição de renda mais equitativa. Os anos 1930 foram um marco para a inflexão do pensamento sobre as Funções do Estado, aproveitando do pano de fundo da grande recessão gerada pela crise de 1929.

“A grande crise de depressão econômica da década de 30 deu origem a estudos que vieram justificar a necessidade do governo intervir na economia para combater a inflação ou o desemprego de mão-de-obra. As duas grandes guerras mundiais provocaram alterações definitivas nas preferências da coletividade quanto à necessidade de interferência do governo, visando à promoção do bem estar social,

isto é, uma distribuição de renda mais equitativa e uma ampliação das atividades previdenciárias e de assistência social para o atendimento das classes menos favorecidas. Nós pós-guerra, a preocupação com os problemas de desenvolvimento econômico constitui-se em outro fator importante para aumentar as atribuições do governo” (REZENDE, 2001, p.17 e 18).

Richard Musgrave propôs uma classificação para as funções do estado, nas quais estão divididas em três grupos: função alocativa, função distributiva e função estabilizadora. “De acordo com a classificação Tradicional de Musgrave, essas atribuições enquadram-se em três grandes categorias: a) promover o ajustamento na alocação de recursos; b) promover o ajustamento na distribuição de renda e c) manter a estabilidade econômica” (REZENDE, 2001, p18).

No primeiro caso, a função do Estado é alocar os recursos na economia de forma eficiente, visto que o mecanismo de mercado pode gerar alocação ineficiente ou socialmente indesejada. Os casos em que o mercado não gera uma alocação ótima de recursos podem ocorrer quando há problemas de satisfação coletiva das necessidades ou quando houver economias de escala. A função alocativa tem por objetivo intervir nas falhas de mercado e estabelecer a quantidade de bens públicos a serem ofertadas pela população.

“O ajustamento na alocação de recursos seriam requeridos sempre que não fossem encontradas condições que assegurassem maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis na economia mediante o funcionamento do mecanismo de determinação dos preços no mercado” (REZENDE, 2001, p.18).

No segundo caso, a função do Estado está diretamente relacionada com a busca na melhoria da distribuição de renda, ou seja, na política de distribuição do produto interno bruto. Segundo Giambiagi e Além (2011), cabem, portanto, alguns ajustes distributivos feitos pelo governo, no sentido de promover uma distribuição que seja considerada justa pela sociedade. E para isso o governo pode utilizar alguns instrumentos como transferências, impostos e subsídio.

No terceiro caso, a função do Estado é controlar o nível de demanda agregada, para suavizar os impactos vindos de crises econômicas ou depressões. A função estabilizadora utiliza-se das políticas monetárias e fiscais. De acordo com Rezende (2001), o controle da demanda agregada implica intervir sobre o crescimento das despesas privadas e governamentais de consumo ou de investimento por meio, por exemplo, do controle dos gastos públicos, do crédito e dos níveis de tributação.

“O funcionamento do sistema de mercado, não é, por si só, capaz de assegurar altos níveis de emprego, estabilidade dos preços e altas taxas de crescimento econômico. Sendo assim, a intervenção do governo pode ser importante no sentido de proteger a economia de flutuações bruscas, caracterizadas por alto nível de desemprego e /ou

alto nível de inflação. Para isso, os principais instrumentos macroeconômicos à disposição do governo são as políticas fiscal e monetárias” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.15).

1.3 As Formas de Intervenção do Estado no Domínio Econômico

A intervenção do Estado no domínio econômico pode se dar de modo indireto ou direto. Na intervenção direta, o estado atua como um empresário cuidando de questões referentes à produção. Esse tipo de intervenção pode ocorrer de duas maneiras, através do regime de monopólio ou através do regime de competição.

No regime de monopólio, as principais práticas são: o truste - união ou fusão de empresas; cartel -empresas do mesmo setor que se unem para adotar práticas comerciais e holding- grupo de empresas onde uma delas domina o grupo através do controle acionário. Já no regime de competição, destacam-se as empresas estatais, em que o governo detém parte ou todo o capital social, e que podem ser divididas em duas: empresas públicas- (são administradas exclusivamente pelo poder público e são de propriedade única do Estado, podem ser tanto de prestação de serviço público quanto de atividade econômica, como, por exemplo: Caixa Econômica Federal – CEF e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT ou sociedades de economia mista). As sociedades de economia mista são aquelas constituídas de capital privado e publico. O capital público precisa ser maior, pois a maioria das ações deve estar sob o controle do Poder Público. São exemplos de sociedades de economia mista a Eletrobrás, Petrobras e Banco do Brasil.

“A intervenção direta é realizada quando o Estado cria as chamadas empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista) para atuarem no domínio econômico, como agentes, concorrendo com os particulares ou detendo o monopólio”. (CLARK, 2001, p. 33)

Na intervenção indireta, o Estado atua como agente normativo e regulador da atividade econômica. De acordo com o Art. 174. “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

1.4 O Investimento Público como Instrumento de Intervenção

O investimento, entendido mais restritivamente como formação bruta de capital fixo, pode ser definido como uma aplicação em algum tipo de ativo fixo, com objetivo de receber retorno futuro compreendendo, por exemplo, a compra de equipamentos para instalação de fábricas. Nesse sentido, o investimento privado é toda aplicação com expectativa de gerar lucro. Sua consequência macroeconômica consiste na expansão do estoque de capital, o que leva ao crescimento da capacidade produtiva (infraestrutura, meios de transporte, instalações).

Conforme explica Fróes (2008), o investimento público é a variável chave para a dinâmica do crescimento e mudança estrutural capitalista.

“Se o investimento é a variável-chave para o desenvolvimento e segue a expansão dos componentes autônomos, o investimento público constitui parcela importante desse montante e é essencial para conduzir o ciclo de crescimento da economia. É importante observar que o investimento público possui um papel ainda mais específico do que o gasto público em geral. Enquanto os gastos públicos constituem-se em um componente da demanda agregada e determinam a intensidade do supermultiplicador, o investimento público representa, também, criação de capacidade produtiva. Entretanto, ao contrário do investimento privado, ele é autônomo, pois depende da decisão das autoridades do governo de responder ou não a uma necessidade induzida pela expansão econômica. É, desta forma, uma variável política.”

Segundo Cuato (2016), “O investimento público dá mais garantia à promoção da procura interna, uma vez que, em geral, apresenta uma menor “propensão” a importar do que os gastos correntes do setor público ou o consumo privado, sendo assim um instrumento mais eficiente e eficaz para estimular a economia”

O investimento público pode ser dar pela aquisição de máquinas e equipamentos com objetivo de expandir a atividade econômica, no caso das empresas públicas e através de obras de infraestrutura, no caso da administração direta, que além de gerar emprego trazem melhoria na qualidade de vida.

“O investimento público devidamente orientado pode fazer muito para impulsionar o desempenho econômico, gerando demanda agregada rapidamente, alimentando o crescimento da produtividade através da melhoria do capital humano, incentivando a inovação tecnológica, e estimulando o investimento do setor privado.” (SPENCE, 2015).

De acordo com Orair (2016), há um reconhecimento bastante generalizado em relação ao papel estratégico que os investimentos do setor público podem desempenhar na economia. Ele é um importante instrumento de ação do governo, pois é fonte de demanda efetiva,

permite ganhos de produtividade e competitividade, tem a capacidade de gerar emprego e proporcionar uma melhora na qualidade de vida.

Orair (2016) ainda compartilha da opinião de que:

“Esses investimentos se distinguem da maior parte das demais despesas públicas porque resultam na acumulação de ativos fixos, que potencialmente ampliam o patrimônio líquido do setor público e geram um fluxo futuro de receitas, além de se tratar de uma variável macroeconômica que exerce efeitos simultâneos de estímulo tanto sobre a demanda quanto sobre a oferta. Pelo lado da demanda, no curto prazo, as despesas de investimento estão associadas a multiplicadores do produto e do emprego mais elevados, sobretudo em períodos recessivos. Sob a ótica da oferta, possuem a faculdade de romper gargalos estruturais e ampliar a produtividade sistêmica da economia no médio e longo prazo” (ORAIR,2016,p.09)

E afirma que :

“Uma boa parte da teoria econômica argumenta ainda que a manutenção de um alto patamar de investimento público contribui para reduzir as flutuações da economia capitalista, dada a preferência dos empresários por ativos mais líquidos (como os títulos públicos) nos momentos de maior incerteza, ao contrário do governo, que não pauta suas decisões pelas perspectivas de lucro imediato. A manutenção da taxa de investimento público em níveis estáveis e elevados pode reduzir a vulnerabilidade da economia às crises e atuar como um indutor do crescimento econômico” (ORAIR;2016,p.09)

O mesmo conclui argumentando que mesmo diante da importância deste instrumento muitas das vezes não recebem a devida importância:

“Apesar da reconhecida importância teórica, os investimentos nem sempre recebem a prioridade que deveriam e são candidatos preferenciais a sofrerem cortes orçamentários durante os processos de ajuste fiscal – seja por questões de economia política, rigidezes legais e institucionais, seja pelo foco excessivo no curto prazo, que faz com que retornos de longo prazo sejam negligenciados. Episódios de ajuste fiscal tendem a estar associados a cortes desproporcionais nos investimentos públicos, e isso cria um viés pró-cíclico na política fiscal que acaba impactando negativamente o crescimento econômico por ocasionar volatilidade, incertezas e descontinuidades nos projetos.” (ORAIR,2016,pg.10)

1.5 O Programa de Aceleração do Crescimento

Em janeiro de 2007, no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com objetivo de promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento acelerado e sustentável da economia brasileira. Foi pensado como um plano estratégico de resgate do

planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país (BRASIL, 2007).

O programa foi lançado como a retomada estatal na condução do crescimento e do desenvolvimento econômico e social nacional, mediante investimentos tanto públicos quanto privados (MACEDO, 2011, p. 52).

As metas propostas pelo PAC envolvem uma expansão significativas da taxa de investimento (JARDIM; SILVA, 2015, p.63). Além da promessa de estimular os setores produtivos, o PAC também busca levar benefícios sociais para todas as regiões do País (BNDES, 2008).

O PAC institucionalmente era coordenado pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelo ministro da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda. Subordinado ao CGPAC há o grupo Executivo do PAC (GEPAC) integrado pela subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento), além da Secretária Nacional do Tesouro (Fazenda) (JARDIM; SILVA, 2015, p.64).

Os recursos iniciais para execução do PAC tinham origem prevista no orçamento das empresas estatais, no orçamento fiscal e da Seguridade Social da União e provenientes da iniciativa privada (BRASIL, 2007 apud RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p.130).

Segundo Jardim e Silva (2015), as ações do PAC estão sustentadas nas seguintes estratégias:

“Uma programação maciça de investimentos em infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos etc.), geração de energia e infraestrutura social (saneamento e habitação), com grande participação das empresas estatais e bancos públicos.
Um conjunto de incentivos tributários (exonerações fiscais a setores e bens específicos) e financeiros (expansão e redução do custo do crédito para investimento) ao setor privado, complementado por arranjos institucionais voltados para o estabelecimento de regras estáveis e condições de segurança jurídica ao investimento privado na indústria e na infraestrutura.
Um arranjo de compromissos da política fiscal e monetária até 2010 (cujo elemento central é a redução progressiva da taxa básica de juros da economia) tendo em vista viabilizar o financiamento do programa de investimento público (pela, entre outras coisas, redução do superávit primário e da velocidade de crescimento dos gastos com pessoal) e tornar consistente em termos macroeconômicos o programa de crescimento, o dispêndio público e a estabilização de preços.” (JARDIM; SILVA, 2015, p.63).

Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes (BRASIL,2007).

CAPÍTULO II - ANÁLISE DO GASTO PÚBLICO E DO INVESTIMENTO FEDERAL DE 2002 A 2014

Neste capítulo será feita uma análise dos gastos públicos do governo por grupo de despesa, além disso, será analisada também a evolução do investimento e os dados referentes às etapas do Programa de Aceleração do Crescimento.

2.1 Análise dos Gastos Públicos Federais por Grupo de Despesa

Entende-se por gasto público os gastos realizados pelo governo para realizar serviços básicos e investimentos destinados à sociedade. As despesas do governo podem ser divididas em dois grupos: despesas correntes e despesas de capital. As despesas correntes são aquelas que não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital, como por exemplo, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, folha de pagamento do funcionalismo e despesa com água, luz, energia e demais insumos. As despesas de capital são as que contribuem para formação ou aquisição de um bem de capital, como, por exemplo, realização de obras e aquisição de participações acionárias de empresas.

Uma tendência observada para as economias nacionais após a Segunda Guerra Mundial é o crescimento do gasto público como fração do PIB (Giambiagi; Além, 2011). Wagner (1980) afirmou que o desenvolvimento econômico experimentado pelas modernas economias provocaria pressões crescentes por expansão do gasto público.

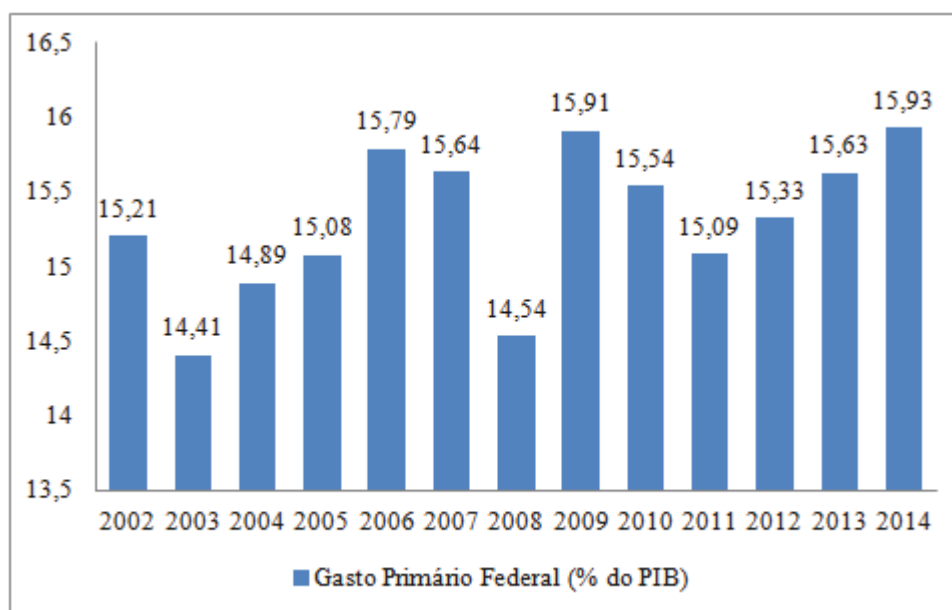
Diante da importância deste instrumento, o objetivo desta seção é analisar o gasto público federal por grupo de despesa. Os dados disponíveis são nominais, por isso serão apresentados por fração do PIB e foram utilizados recursos efetivamente desembolsados, ou seja, pagos. Não foram considerados os gastos com encargos especiais (juros, rolagem e amortização da dívida pública), ou seja, a análise se concentra na evolução dos gastos primários do governo federal e inclui transferências a estados e municípios.

Tabela 1 - Gasto Público Federal por Grupo de Despesa (% do PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Administrativo	1,29	1,17	1,25	1,16	1,33	1,34	1,33	1,36	1,31	1,17	1,09	1,05	1,04
Segurança	0,90	0,75	0,75	0,77	0,79	0,81	0,77	0,89	0,92	0,78	0,75	0,71	0,72
Assistência	0,43	0,47	0,72	0,75	0,91	0,92	0,95	1,02	1,03	1,05	1,13	1,15	1,17
Previdência Social	8,23	8,31	8,42	8,63	8,82	8,59	7,74	8,31	8,05	7,91	7,99	8,06	8,16
Saúde	1,55	1,46	1,54	1,53	1,50	1,47	1,43	1,49	1,43	1,46	1,48	1,44	1,49
Trabalho	0,56	0,55	0,54	0,58	0,68	0,72	0,71	0,86	0,80	0,82	0,86	1,20	1,20
Educação	0,83	0,75	0,68	0,65	0,71	0,74	0,76	0,92	1,05	1,08	1,19	1,24	1,40
Transporte	0,22	0,11	0,13	0,15	0,15	0,20	0,15	0,24	0,28	0,24	0,25	0,20	0,21
Outros	1,20	0,84	0,86	0,86	0,90	0,85	0,70	0,82	0,67	0,58	0,59	0,58	0,54
Total	15,21	14,41	14,89	15,08	15,79	15,64	14,54	15,91	15,54	15,09	15,33	15,63	15,93

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

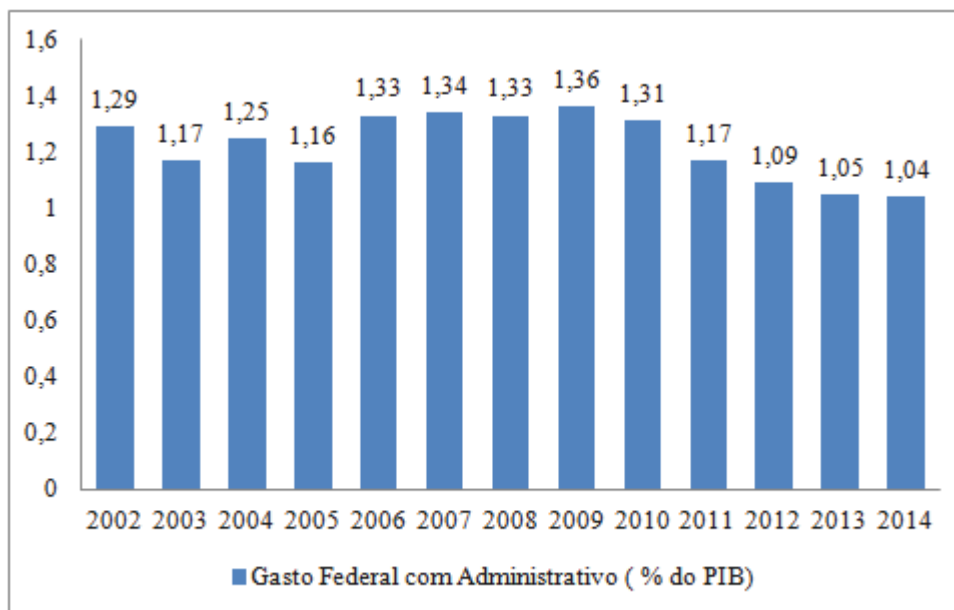
O gasto público primário federal em proporção do PIB cresceu de 15,21% para 15,93%. Em 2003, apresentou uma queda devido ao ajuste fiscal executado nesse ano. No ano seguinte, o crescimento foi retomado e se estendeu até 2006. Em 2007, volta apresentar uma nova queda, assim como no ano de 2008. Mesmo com queda na arrecadação fruto da recessão, o gasto volta a crescer em 2009, porém, em 2010 e 2011 volta a apresentar queda. A partir de 2012, retoma o crescimento continuamente até 2014.

Gráfico1 – Gasto Primário Federal – (% do PIB)

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

O grupo administrativo é composto pelos gastos com legislativo, judiciário e executivo, o que inclui a administração e as relações exteriores. O dispêndio com gasto administrativo sofreu variações durante todo período analisado. De 2002 a 2010, os valores oscilaram. Porém, a partir de 2010, o gasto se reduz. Comparando o ano de 2002 a 2014 houve uma redução de 0,25 pontos percentuais.

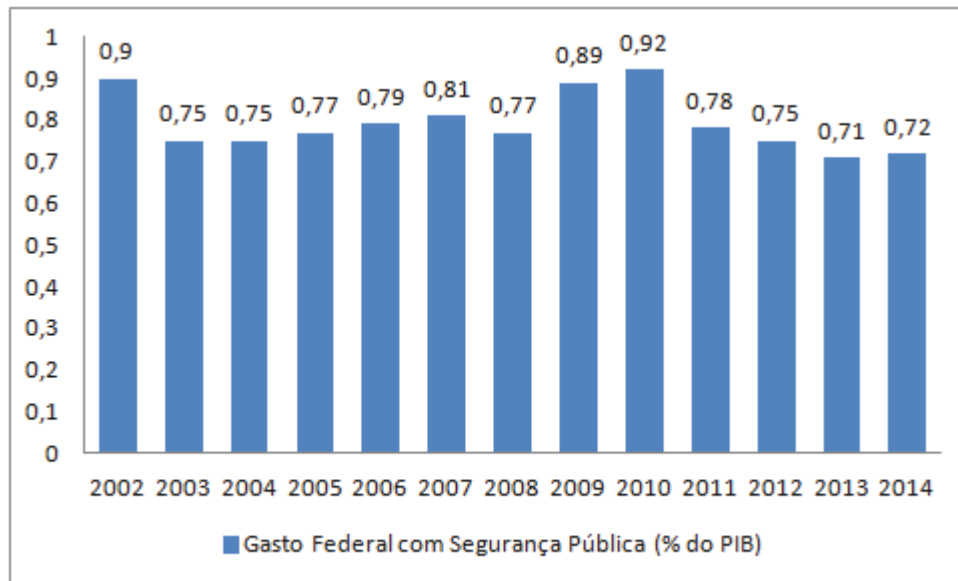
Gráfico 2 - Gasto Federal com Administrativo – (% do PIB)



Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

O Tribunal de Contas da União (2010) definiu como Segurança pública o afastamento, por meio de organizações próprias, do perigo que possa afetar a ordem pública, em prejuízo da vida, da liberdade ou dos direitos de propriedade de cada cidadão e deve ser exercida, organizada e mantida, no âmbito da União. Conforme podemos observar no gráfico 3, o dispêndio com segurança pública apresentou pouca variação entre os anos 2003 e 2008. Entre o ano de 2009, apresentou um singelo crescimento, entretanto nos anos seguintes decresceu. Podemos notar, que de modo geral, o gasto com segurança pública na esfera federal representou uma fração pequena do produto.

Gráfico 3 - Gasto Federal com Segurança Pública – (% do PIB)



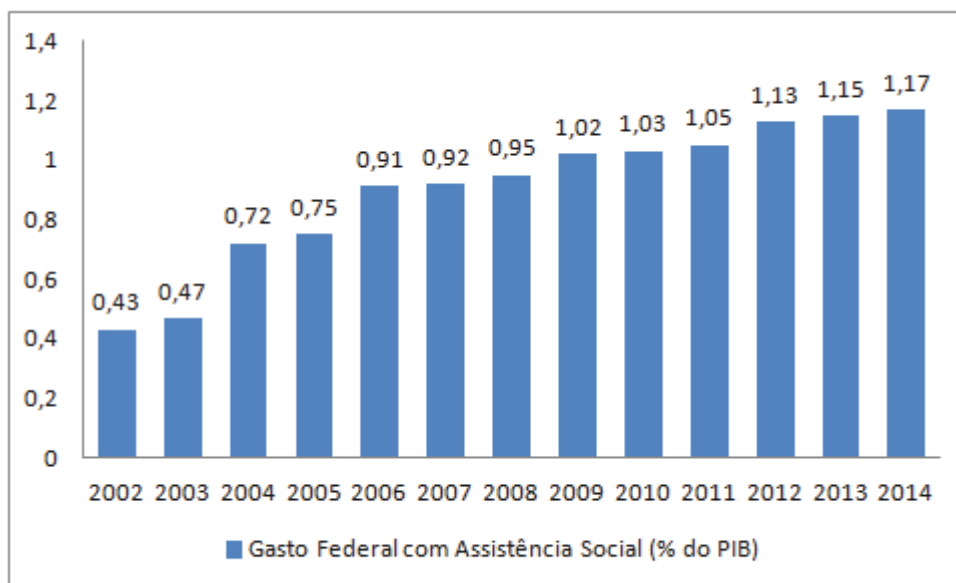
Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

Segundo a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico as despesas sociais:

“Compreendem prestações pecuniárias, prestação direta em dinheiro de bens e serviços, além de incentivos fiscais com fins sociais. Os benefícios podem ser dirigidos a famílias de baixa renda, idosos, pessoas com deficiência, doentes, desempregados ou jovens. Para serem considerados "sociais", os programas têm de envolver ou redistribuição de recursos entre as famílias ou participação obrigatória. Os benefícios sociais são classificados como público quando o governo geral (composto de Governo Central, estaduais e governos locais, incluindo os fundos de seguridade social) controla os fluxos financeiros relevantes.” (OECD, 2013 apud Ceccato, 2014, p.15).

Dentre os grupos analisados, o gasto com assistência foi o único que apresentou uma taxa contínua de crescimento durante todo período analisado. Houve uma taxa de crescimento de 0,74 pontos percentuais de 2002 a 2014. O crescimento dessa conta é de extrema relevância, visto que a mesma engloba os programas que fornecem suporte as camadas mais vulneráveis da sociedade.

Gráfico 4 – Gasto Federal com Assistência Social – (% do PIB)



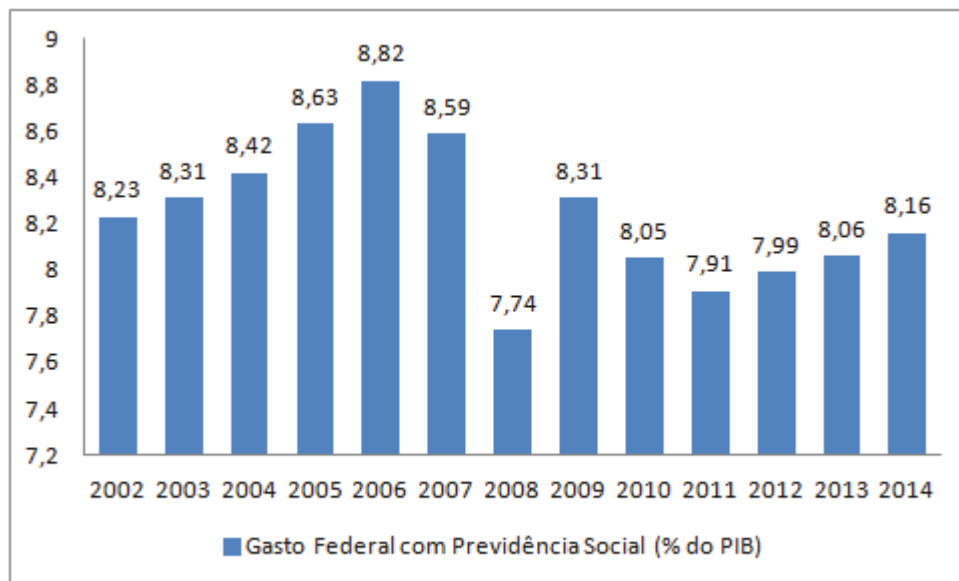
Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

O gasto com assistência cresceu expressivamente no período. Saiu de 0,43% do PIB em 2002 para 1,17% em 2014. Essa rubrica praticamente triplicou de tamanho e ajuda a explicar os resultados de melhor distribuição de renda que a economia brasileira alcançou durante esse período.

O próximo item a ser analisado é o gasto com a Previdência Social. Como podemos observar na tabela 1, é a conta de maior peso na composição do Gasto Público Federal, com a despesa se situando, na maioria dos anos, ao redor de 8% do PIB. A Previdência Social no Brasil é constituída do Regime Geral, que protege os trabalhadores da iniciativa privada, e dos Regimes Próprios, que protegem os servidores públicos. No caso, analisamos os dispêndios associados aos servidores federais.

De acordo com gráfico 5, podemos observar uma taxa crescente de 2002 a 2006, a partir de 2007 apresenta uma queda, porém com maiores proporções no ano de 2008, reflexo da crise econômica. Em 2009, retoma o crescimento, porém, em 2010, tornar a cair novamente, retomando o crescimento somente em 2012.

Gráfico 5- Gasto Federal com Previdência Social – (%) PIB



Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

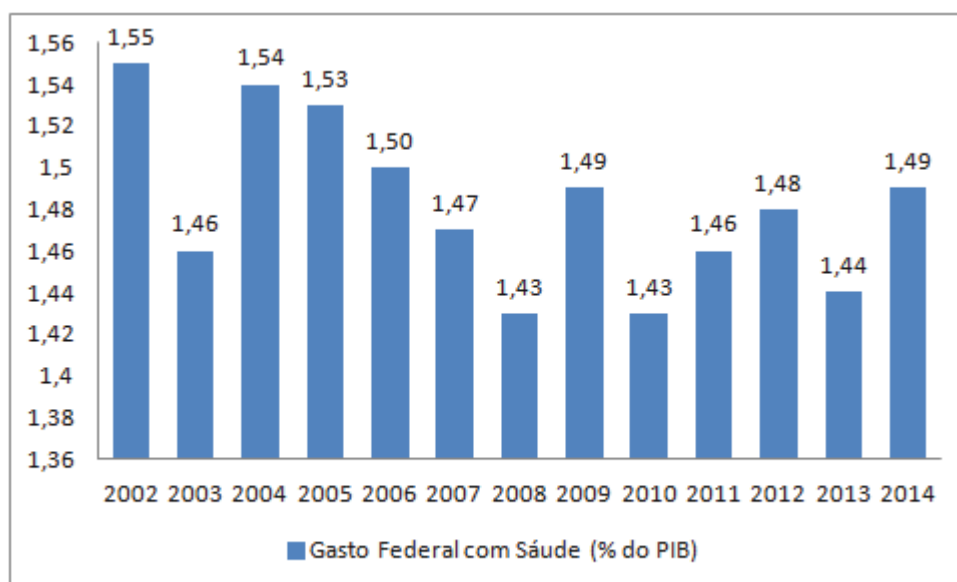
A Previdência se tornou um dos assuntos mais debatidos nos últimos anos. O aumento do gasto no decorrer do tempo, levantou a questão sobre uma reforma no setor. Nosso sistema previdenciário funciona por repartição, onde os trabalhadores ativos contribuem para previdência e, a mesma, realiza o repasse aos aposentados. A preocupação surgiu, devido à mudança no perfil da população brasileira, onde a taxa de fecundidade vem se reduzindo e a expectativa de vida (e sobrevida) aumentando. O país, assim, vem caminhando para uma sociedade com mais idosos e menos jovens. Mesmo olhando a evolução das despesas previdenciárias nos últimos 12 anos, não é possível avaliar a hipótese de crescimento acelerado para a previdência brasileira no futuro, pois esse é um exercício prospectivo com base na expectativa de manutenção e/ou intensificação das mudanças demográficas.

O próximo gasto a ser analisado é o dispêndio com a saúde. Segundo IPEA (2010):

“A política de saúde está basicamente organizada segundo diferentes tipos de atividades e níveis de atenção – assistência farmacêutica, atenção básica, média e alta complexidade –, grupos populacionais específicos – mulheres, crianças, idosos, trabalhadores, entre outros – e ações de vigilância em saúde – vigilância de doenças, agravos e seus fatores de risco e vigilância ambiental. Sua implementação requer a atuação coordenada das três esferas de governo (União, estados e municípios) por meio de seus órgãos setoriais– o Ministério da Saúde (MS), as secretarias estaduais e as secretarias municipais de saúde. Contudo, garantir ou melhorar a saúde da população brasileira depende não somente da atuação desses órgãos típicos da saúde, mas também, no caso do enfrentamento de alguns agravos, de políticas públicas articuladas que extrapolam o âmbito setorial restrito.” (p. 87)

Durante o período analisado, o dispêndio federal com saúde passou por variações, conforme observado no gráfico abaixo. O gasto com saúde em 2002 correspondia a 1,55% do PIB, em 2003 passou a corresponder 1,46%. No ano de 2004, voltou a crescer, porém, tornou a decrescer de 2005 a 2008. Em 2009, retomou o crescimento, contudo, torna apresentar uma nova queda em 2010. Os anos seguintes foram de variação entre crescimento e queda. Podemos observar que não houve uma tendência clara para o período, como, por exemplo, para assistência social, apesar da série no último ano apresentar um valor inferior ao do começo.

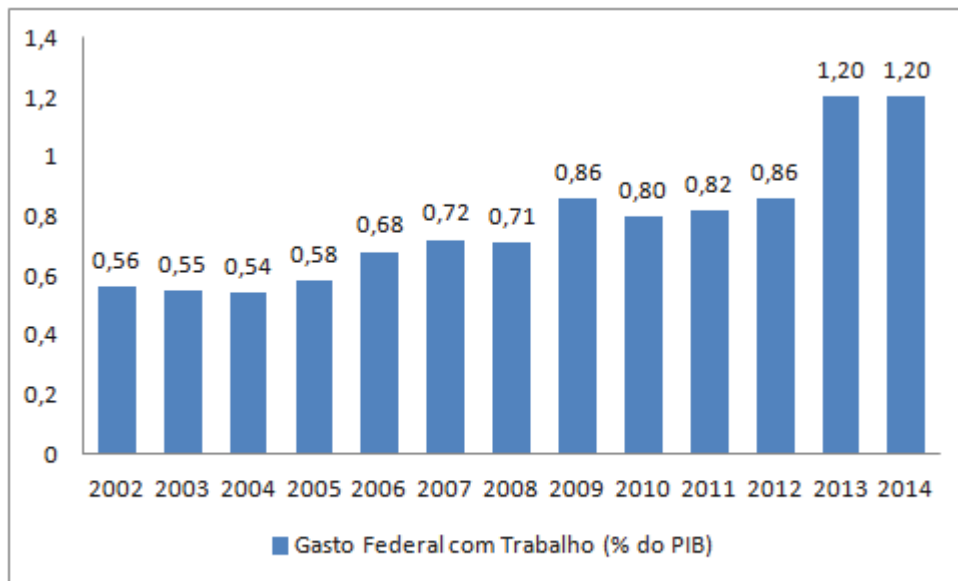
Gráfico 6 – Gasto Federal com Saúde – (% do PIB)



Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

Basicamente o gasto com trabalho corresponde ao desembolso com seguro desemprego e abono salarial. De acordo com gráfico 7, entre os anos de 2002 e 2004, o gasto com esses benefícios passaram por pouca variação, a partir de 2005 apresentou crescimento até 2007. Em 2008, passou por uma singela queda retomando o crescimento em 2009. No ano de 2010, volta apresentar uma queda, seguida de um crescimento nos anos seguintes, com estabilidade nos anos de 2013 e 2014.

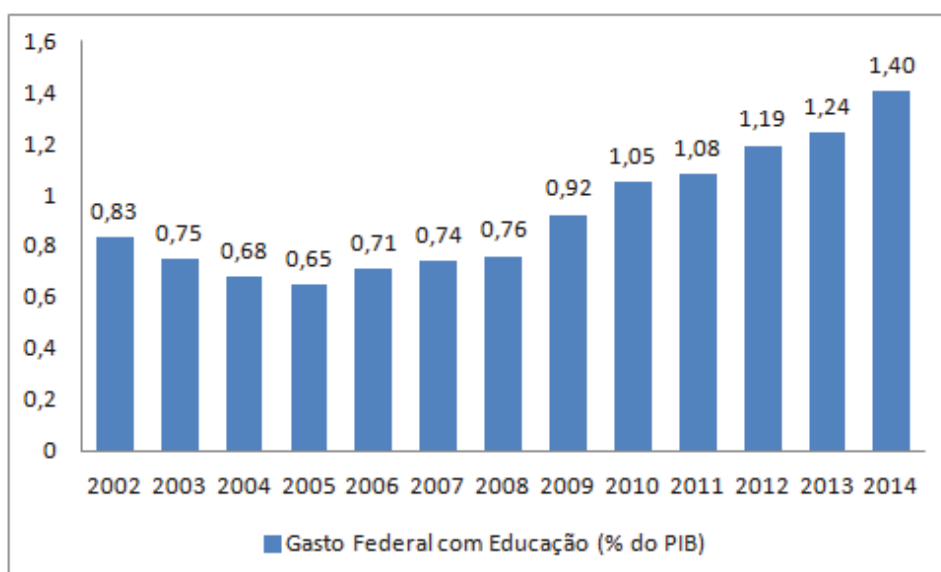
Gráfico 7 – Gasto Federal com Trabalho – (% do PIB)



Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

A partir de 2006 o dispêndio federal com educação segue uma trajetória de crescimento que se estende até 2014. Fazendo uma comparação entre os anos de 2005 e 2014, houve uma taxa de crescimento de 0,75 pontos percentuais. Notamos que a partir de 2006, houve uma clara mudança de tendência. O gasto público federal alcança seu maior valor no último ano da série. O gasto em 2014 foi superior a duas vezes o gasto realizado em 2005, ano de menor dispêndio.

Gráfico 8 – Gasto Federal com Educação – (% do PIB)

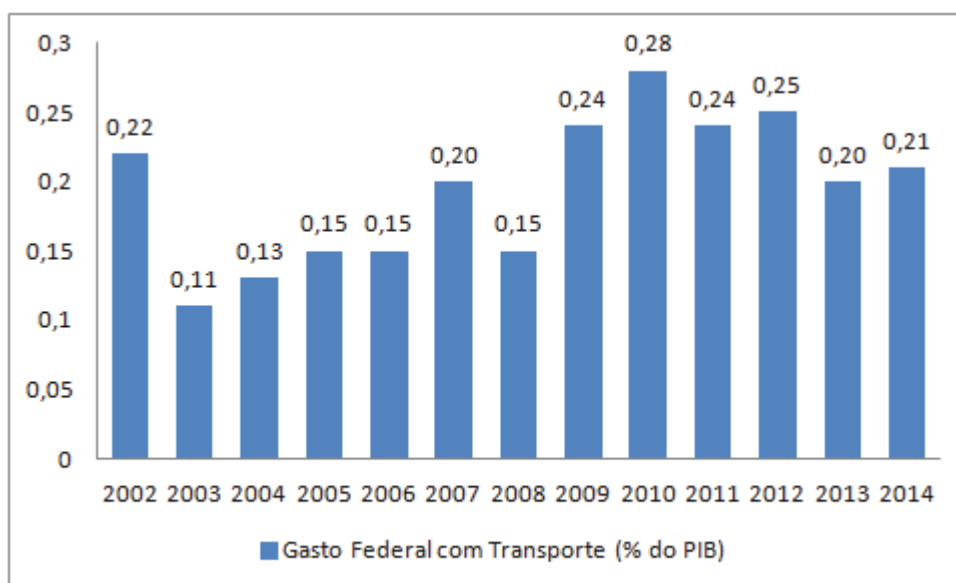


Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

Durante esse período de crescimento, notamos a expansão de vagas nas universidades federais, a criação de escolas técnicas, de programas de provisão de bolsas e financiamento à estudantes em universidades privadas e a criação de cursos profissionalizantes. A expansão dessa rede de provisão de serviços de Educação só foi possível graças ao maior dispêndio federal no setor.

O gasto público com transporte corresponde à construção, manutenção e adequação de estradas, rodovias, portos, entre outros. É considerado importante devido à capacidade de geração de empregos e da expansão da infraestrutura brasileira. Durante o período analisado, passou por oscilações. A taxa mais baixa ocorreu no ano de 2003 que foi de 0,11%, a partir de 2004, retoma o crescimento, mantendo - se estável entre os anos de 2005 e 2006. Em 2007 cresce 0,05 ponto percentual, porém, torna a cair em 2008. Em 2009 retoma novamente o crescimento, porém, em 2011, apresenta uma nova queda, os anos seguintes até 2014 foram de oscilação.

Gráfico 9 – Gasto Federal com Transporte – (% do PIB)

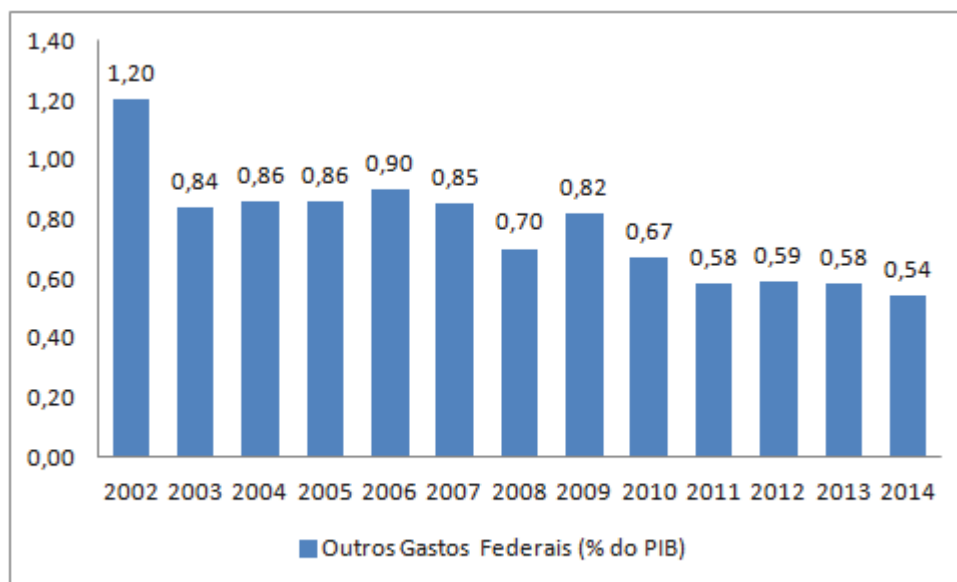


Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

Por fim, as demais despesas, grupo composto pelos gastos com energia, cultura, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, agricultura, indústria entre outros. O ano de 2002 apresentou a maior taxa desse grupo de 1,20% do PIB. Nos anos seguintes, o gasto esteve bem abaixo, entre os anos de 2004 e 2005 se manteve estável, em 2006 apresentou um

pequeno aumento, porém seguida de uma queda que se estendeu até 2008. Em 2009, retoma o crescimento, porém os anos seguintes o gasto tornou a cair até 2014.

Gráfico 10 – Outros Gastos Federais – (% do PIB)



Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

2.2 A Evolução do Investimento Público Federal.

Esta seção tem por objetivo tratar do tema central deste trabalho, o investimento público federal. Os dados analisados são do SIAFI, sistema do governo federal que compila os dados sobre despesa. Referem-se a despesas pagas, sem abranger os restos a pagar. Ou seja foram utilizados recursos efetivamente desembolsados (pagos) pelo governo federal. Foi escolhido o valor desembolsado, pois, se por um lado, o impacto do investimento público sobre a demanda efetiva é mais imediato, ocorre durante a execução da obra, os demais impactos, como, por exemplo, sobre a competitividade, dependem do término do projeto e de alguma maturação no sistema econômico. Para isso, os projetos devem ter sido pagos. Naturalmente, diversos projetos que se encontram em fase de desembolso podem não ter sido finalizados, pois podem se tratar de pagamentos à etapas intermediárias das obras, porém, ainda assim, essa é a etapa mais próxima possível do término do projeto. Adicionalmente, as outras fases permitem o cancelamento dos projetos com mais facilidade. Na fase de desembolso, apesar de tecnicamente possível, o cancelamento é mais raro.

Na análise do gasto público por grupo de despesa, o SIAFI ainda disponibiliza mais uma rubrica, que são os recursos usados para amortização e refinanciamento da dívida pública. Entretanto, esses valores não foram computados, pois não se caracterizam como gastos primários.

Tabela 2 – Gasto Público Federal por Grupo de Despesa – R\$ bilhões correntes

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal e Encargos Sociais	73,7	78,5	88,4	93,3	114,0	125,1	141,1	165,4	182,0	195,8	203,3	219,7	237,2
Juros e Encargo da Dívida	54,7	63,5	74,2	88,8	151,0	140,1	110,1	124,0	122,0	131,0	134,1	141,7	170,3
Outras Despesas Correntes	200,9	228,4	267,1	317,7	355,2	399,2	438,6	483,8	546,3	621,0	694,1	777,7	872,3
Investimentos	4,5	2,3	5,1	5,9	6,6	8,6	8,9	14,0	21,5	16,7	21,6	16,9	19,1
Inversões Financeiras	18,8	15,3	18,6	18,6	20,3	26,9	37,2	26,6	29,4	32,6	40,2	50,0	61,2
TOTAL	352,7	387,9	453,3	524,3	647,2	699,9	735,9	813,6	901,2	997,1	1093,2	1206,0	1360,1

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

Historicamente, o ano de 2002 foi marcado pelo fim do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e a eleição do novo presidente Luis Inácio Lula da Silva.

A tabela 2 apresenta os dispêndios do governo federal, incluindo transferências a Estados e Município, em valores correntes, por grupo de despesa. Como podemos ver, no ano de 2002, o gasto com investimento ficou na casa de 4,5 bilhões, sendo o menor valor dos itens nos quais o gasto público foi dividido. A tabela 3 traz a participação de cada um dos gastos. Podemos ver que neste mesmo ano o investimento correspondeu a apenas 1,29% do gasto federal.

Tabela 3 - Gasto Público Federal por Grupo de Despesa - (%) do total

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal e Encargos Sociais	20,90	20,23	19,50	17,79	17,62	17,87	19,17	20,32	20,19	19,64	18,60	18,22	17,44
Juros e Encargo da Dívida	15,51	16,36	16,36	16,95	23,34	20,01	14,97	15,24	13,54	13,14	12,26	11,75	12,53
Outras Despesas Correntes	56,97	58,88	58,92	60,60	54,89	57,04	59,6	59,46	60,62	62,28	63,5	64,49	64,13
Investimentos	1,29	0,59	1,13	1,12	1,01	1,23	1,21	1,72	2,39	1,67	1,97	1,40	1,40
Inversões Financeiras	5,33	3,94	4,09	3,54	3,14	3,85	5,05	3,26	3,26	3,27	3,67	4,14	4,50
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

A rubrica outras despesas correntes inclui as transferências do governo federal as famílias, como as previdenciárias e as assistenciais, assim como os gastos de custeio. Podemos ver que esse tipo de gasto cresce continuamente desde 2003, e em 2014 correspondeu a 64,13 % do gasto total. A evolução desse tipo de gasto é importante para consolidação de políticas sociais que visem a diminuição da pobreza e melhoria na qualidade de vida.

O gasto com inversão financeira envolve os recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e se constitui, basicamente, das transferências realizadas pelo governo federal ao BNDES. O dispêndio com a inversão passa a crescer a partir de 2004 e se entende até 2008. No ano seguinte apresenta uma queda, porém, em 2010, retoma o crescimento até 2014, sendo seu maior valor durante todo o período analisado.

Observando a tabela dois, podemos ver que os juros e os encargos da dívida pública seguem sua trajetória de crescimento até 2006, sendo, contudo, interrompida em 2007. A partir de 2011, retoma o crescimento contínuo. Já o gasto com pessoal permanece crescente durante o período estudo, e é consequência, por exemplo, da expansão das universidades federais, que amplia a folha de pagamento do funcionalismo.

O ano de 2003 se inicia com uma forte contração fiscal introduzida pelo novo governo. O comportamento do gasto, principalmente, com investimento público, mostra a orientação por parte do governo federal.

De acordo com Fróes (2008) “durante 2003 e 2006, os processos de privatização foram interrompidos. Todavia, as linhas gerais da política macroeconômica foram quase integralmente mantidas e o investimento público em infraestrutura permaneceu estagnado”.

Como consequência do ajuste fiscal, o investimento em 2003 despenca. Conforme a tabela 3, correspondeu a 0,59% do gasto total desse ano, apresentando a menor taxa durante todo período analisado.

A partir de 2004, o investimento passa a crescer continuamente até 2010. O dispêndio com investimento ficou em 5,1 bilhões neste ano, comparado a 2003, teve um aumento de 2,8 bilhões. O investimento em 2005 ficou na casa de 5,9 bilhões, representando 1,12% da composição total deste mesmo ano. Em 2006, o investimento público federal correspondeu a 1,01% do gasto federal.

Fazendo um comparativo ao ano de 2006, o investimento público em 2007 aumentou R\$ 2 bilhões. Neste mesmo ano foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Seu principal objetivo era fomentar o investimento público no país, e proporcionar um aumento na geração de emprego, de renda e melhoria na qualidade de vida.

A tabela 4 ajuda a avaliar melhor a evolução do gasto federal. Podemos verificar que a taxa de crescimento anual do investimento em 2008 foi de apenas 3,7 %. Analisando ainda o ano de 2008, o gasto com inversões financeiras atingiu a sua maior taxa de crescimento 38% em contrapartida os juros e encargos da dívida tiveram sua maior queda.

Tabela 4 - Gasto Público Federal por Grupo de Despesa - Taxa de Crescimento (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal e Encargos Sociais	6,5	12,6	5,5	22,3	9,7	12,8	17,2	10,1	7,6	3,8	8,1	8,0
Juros e Encargo da Dívida	16,0	16,9	19,8	70,0	-7,3	-21,4	12,5	-1,6	7,4	2,3	5,7	20,2
Outras Despesas Correntes	13,7	16,9	19,0	11,8	12,4	9,9	10,3	12,9	13,7	11,8	12,0	12,2
Investimentos	-49,5	122,1	15,3	11,6	31,4	3,7	56,1	54,1	-22,6	29,4	-21,5	12,6
Inversões Financeiras	-18,6	21,6	-0,1	9,4	32,5	38,0	-28,5	10,6	11,1	23,1	24,6	22,4
TOTAL	10,0	16,9	15,7	23,4	8,1	5,1	10,6	10,8	10,6	9,6	10,3	12,8

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

O gasto com pessoal e outras despesas apresentaram uma taxa de crescimento positiva durante todo o período analisado. No ano de 2006, o gasto com pessoal teve sua maior taxa de 22,3%, já as outras despesas correntes apresentaram maior taxa em 2005, de 19%.

No ano de 2009, mesmo com a queda da arrecadação, fruto da recessão, os gastos primários se elevaram, contribuindo para reduzir os efeitos da crise internacional na economia brasileira. Podemos ver que o investimento público cresce em 2009 e repete o crescimento no ano seguinte, contribuindo para a política fiscal anticíclica. Se em 2003, o investimento público foi o principal penalizado para a manutenção (ou elevação) do superávit primário, em 2009, o investimento foi elevado e o superávit primário é que foi reduzido, em uma clara mudança de prioridades.

Para Orair (2016):

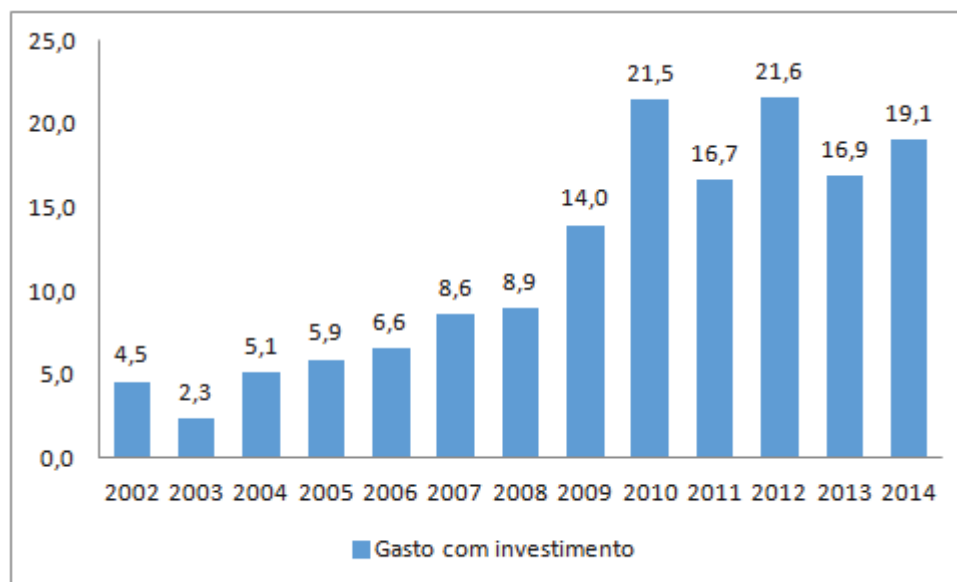
“A ascensão dos investimentos no quinquênio 2006-2010 reflete não somente a flexibilização da política fiscal, que removeu temporariamente os entraves orçamentários, mas também uma mudança de posicionamento do governo, no sentido de reassumir seu papel no planejamento estratégico. Essa mudança foi consubstanciada na formulação de programas estratégicos e na retomada de grandes projetos de investimento” (Orair,2016,pg.17)

No ano de 2010, o investimento cresce R\$ 7,5 bilhões comparado ao ano anterior, porém, em 2011 ele torna apresentar uma nova queda. Segundo Orair (2016):

“O fato é que a taxa de investimentos públicos, em um primeiro momento, nos anos 2006-2010, respondeu favoravelmente ao reposicionamento estratégico do governo é a flexibilização da política fiscal. Logo em seguida, o esboço de retomada foi interrompido, e a taxa de investimentos públicos passou a declinar durante o período 2011-2014, também caracterizado pelo expansionismo fiscal” (Orair;2016,pg.17)

Vale a pena ressaltar que neste mesmo ano, agora sobre o mandato da presidenta Dilma Rousseff, o programa de Aceleração do Crescimento entrou na sua segunda fase seguindo o mesmo plano estratégico. Conforme podemos observar no gráfico 11, o investimento registrou em 2010 e 2012 seus valores mais elevados, porém, a tendência de crescimento observada nos anos anteriores não se sustentou.

Gráfico 11 – Gasto Federal em Investimento Público – R\$ bilhões correntes



Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

O ano de 2013 é marcado por uma nova queda no investimento, podemos verificar isso na tabela 4, quando apresentou uma queda de 21,5%. Em 2014, o investimento retoma o crescimento, conforme podemos observar no gráfico acima. O gasto fica na casa de R\$ 19,1 bilhões, apresentando um crescimento de 12,6%.

A tabela 3 nos mostra que durante todo o período analisado o investimento correspondeu a menor parcela do gasto público federal. Podemos verificar também no gráfico 11 que o maior dispêndio ocorreu em 2012 e o menor em 2003, fruto da recessão econômica e da contração fiscal conforme explicado acima.

Como tendência do período analisado, podemos notar que de todas as categorias em que o dispêndio público por grupo de despesa é dividido, nenhuma apresentou uma taxa de

crescimento média para o período 2003-2014 maior do que o investimento público. Portanto, apesar de representar ainda uma fração bastante modesta do gasto federal desembolsado em cada ano, os esforços para elevá-lo tiveram certo sucesso, ainda que moderado.

2.3 Análise do Programa de Aceleração do Crescimento

O Programa de Aceleração do Crescimento consiste em um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público em infraestrutura e remover obstáculos – burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos – ao crescimento (BNDES, 2011).

Antes de analisarmos o PAC, é importante entender o funcionamento do gasto público no Brasil. As despesas públicas são estabelecidas anualmente por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima receitas e fixa despesas. Dessa forma, a dotação inicial indica o volume de recursos alocado para cada ação após aprovação da LOA. O valor menor da dotação inicial frente às demais etapas, em diversos anos, ocorre devido aos créditos suplementares. Eles são realizados por meio da concessão, pelo poder legislativo, de uma margem de remanejamento ao poder executivo, para que este último possa alterar a alocação de um percentual definido de recursos do orçamento sem que seja necessária a aprovação do legislativo. O remanejamento pode ser utilizado para incrementar ou reduzir o valor de uma ação orçamentária, seja por meio da revisão da estimativa de receita, seja por meio da troca de recursos de uma ação para a outra. Além disso, é possível incluir novas ações no orçamento ao longo do exercício, nesse caso, é preciso realizar um crédito especial, estabelecidos por meio de Lei. Todas essas modificações são refletidas na despesa autorizada. A destinação de mais recursos para os projetos, mesmo que fruto de debilidades na estimativa orçamentária inicial, demonstra o objetivo do governo federal em executar os projetos e elevar o patamar do investimento público no Brasil.

Para fins de execução, o orçamento público é realizado em três fases. O primeiro estágio da despesa pública é o empenho, que pode ser considerado como uma garantia de existência do crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido. A liquidação, segundo estágio, é o procedimento realizado para verificar o direito adquirido pelo credor, ou seja, para atestar se a despesa foi regularmente empenhada e se a entrega do bem ou serviço foi realizada de maneira satisfatória. O último estágio da despesa pública é o

pagamento, destinado ao ente responsável pela prestação do serviço ou fornecimento do bem, recebendo a devida quitação.

Tabela 5 - Recursos do PAC - R\$ bilhões

Etapa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotação Inicial	6,2	14,2	15,7	27,5	38,1	32,6	60,9	59,9
Autorizado	16,6	18,9	28,5	32,4	41,0	61,3	67,0	62,1
Empenhado	16,0	17,0	27,1	29,7	35,7	41,2	63,1	53,6
Liquidado	14,3	17,0	27,1	29,7	35,7	11,4	21,9	28,1
Pago	4,5	3,8	8,8	9,4	9,4	11,3	19,6	25,9

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

Os recursos desembolsados¹ são, em todos os anos, uma fração modesta de qualquer uma das etapas anteriores. Podemos observar na tabela 5 o crescimento do desembolso ao longo do período, saindo de R\$ 4,5 bilhões para R\$ 25,9 bilhões. Observamos também o crescimento dos valores destinados ao programa. Em 2007, ano do seu lançamento, a dotação inicial era de R\$ 6,2 bilhões, sete anos depois a dotação inicial passou a corresponder a R\$59,9.

Tabela 6 - Recursos do PAC - Taxa de Crescimento (%)

Etapa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dotação Inicial	129,0	10,6	75,2	38,5	-14,4	86,8	-1,6
Autorizado	13,9	50,8	13,7	26,5	49,5	9,3	-7,3
Empenhado	6,3	59,4	9,6	20,2	15,4	53,2	-15,1
Liquidado	18,9	59,4	9,6	20,2	-68,1	92,1	28,3
Pago	-15,6	131,6	6,8	0,0	20,2	73,5	32,1

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

¹ Os dados disponíveis no SIAFI informam apenas os valores pagos presentes no orçamento do próprio ano. Cabe mencionar, novamente, que se trata do valor pago em cada ano. Parte dos desembolsos é feita como restos a pagar, que, infelizmente, não estão presentes nos dados disponibilizados no sítio do Senado Federal em anos anteriores a 2012. Os restos a pagar do PAC de 2013 somam 43,5 bilhões já em 2014 somam 27,7 bilhões. Uma diferença de 15,8 bilhões de um ano para outro.

A primeira fase do programa vai de 2007 a 2010, a dotação inicial durante esse período foi de aproximadamente R\$ 63,7 bilhões e o desembolso foi de R\$ 26,6 bilhões. O desembolso nessa primeira fase passa por uma contração no ano de 2008, porém nos anos seguintes volta a expandir.

Segundo Brasil (2012):

“Teve importância fundamental para o país durante a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais.”.

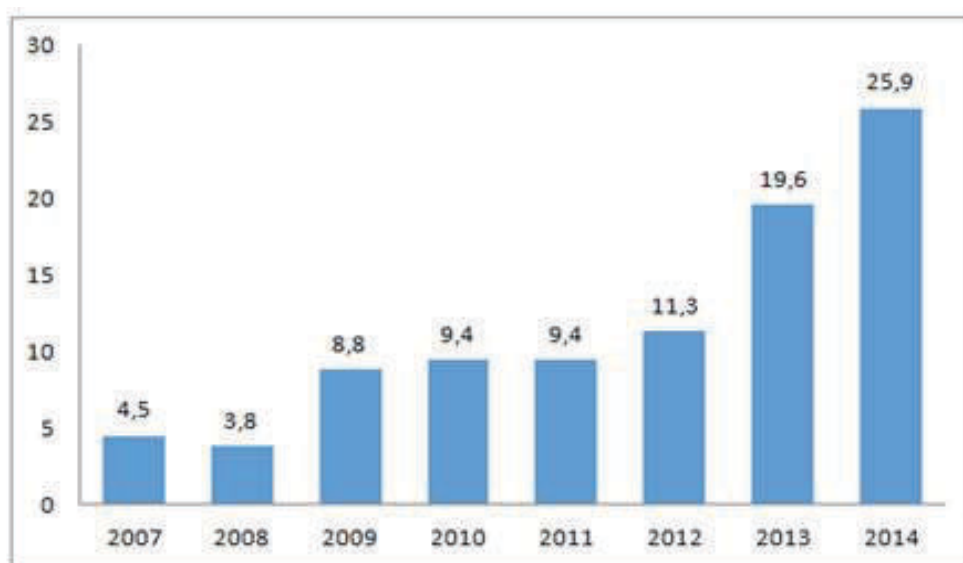
Em seu primeiro ciclo (2007–2010), o PAC viabilizou investimentos, deu continuidade a outros e promoveu algumas mudanças estruturais fundamentais. (MACEDO, 2011,apud MENDES, 2015 p.36)

Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior (BRASIL, 2012).

O PAC 2 foi dividido em seis novos eixos, que abrangeram projetos de infraestrutura em todo Brasil: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa, Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; PAC Transportes e PAC Energia (BRASIL, 2010, Apud RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p.135).

No novo PAC, além da continuidade das ações iniciadas no PAC 1, estavam previstas construções de Unidades Básicas de Saúde, creches, pré-escolas e postos de polícia comunitária. (RODRIGUES;SALVADOR, 2011,p.135-136)

Gráfico 12 - Desembolsos PAC- R\$ bilhões



Fonte: Senado Federal. Elaboração própria

Na segunda fase do programa a dotação inicial correspondeu aproximadamente R\$ 191,6 bilhões e o dispêndio a R\$ 66,2 bilhões, crescimento de R\$ 39,7 bilhões comparado à primeira fase. O desembolso no segundo quadriênio foi aproximadamente 150% maior do que no primeiro.

Analisando a tabela 7, podemos ver que a taxa de crescimento do item dotação inicial, foi maior na primeira fase do programa, assim como os recursos autorizados, empenhados e liquidados, contudo, os recursos desembolsados seguiram uma trajetória diferente e apresentaram maior taxa na segunda fase do programa.

De acordo com os dados analisados, vimos que a carteira de investimento do programa contribui para a expansão do investimento do governo federal.

Assim, com todos os problemas, podemos concluir que o programa contribuiu de modo anticíclico em 2009 e que seus desembolsos não foram contidos como efeito da queda de arrecadação.

Apesar de todas as dificuldades e dos valores ainda muito modestos, o programa contribui para elevar o investimento público federal.

CONCLUSÃO

Inicialmente o trabalho buscou fazer uma breve revisão sobre a tendência ao intervencionismo do Estado a partir da grande depressão na década de 1930. Vimos também as principais funções do estado, suas formas de intervenção no domínio econômico e a importância do investimento público como instrumento de intervenção.

Foram analisados os gastos do governo federal, onde o investimento é um dos itens que compõem o gasto, além disso, foi analisado o Programa de Aceleração Crescimento.

Podemos concluir que durante todo o período, o desembolso com o investimento correspondeu a menor parcela do gasto público federal, apresentando uma singela taxa de crescimento em relação às outras despesas do Governo Federal.

No ano de 2003, o investimento foi o maior item penalizado com o ajuste fiscal, e nos seguintes, mesmo apresentando elevadas taxas, ele ainda se encontrava em patamar bastante modesto. Isso pode ser observado através de sua participação nos próprios gastos do Governo Federal.

O Programa de aceleração do crescimento, criado com o intuito de aumentar o investimento público, cumpriu o seu papel. A taxa de crescimento dos valores desembolsados se manteve positiva de 2007 até 2014, com exceção do ano de 2008.

Mesmo diante de todos os esforços e preocupações para elevar a taxa de investimento público, seus resultados ainda são bastante insuficientes, o que se caracteriza como um entrave ao desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AMARANTE, Patrícia Araújo; MOREIRA, Ivan Targino Moreira . **A Evolução Dos Gastos Públicos por Função e Por Grupo de Despesa no Período de 1980 a 2006.** Disponível em <http://www.prac.ufpb.br/anais/xenex_xienid/xi_enid/monitoriapet/ANAI/8CCSAD/EMT05-P.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

BARBOSA, Luis Guilherme Camfield. O Governo Lula e a Política Econômica Brasileira: Continuidade ou Ruptura ? . Revista **Todavia**, Ano 3, nº 4, jul. 2012. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/revistatodavia/Ed.%204%20-%20Artigo%203.pdf>> Acesso em: 01 de dezembro de 2016.

BRASIL. Presidência da República; Ministério do Planejamento. **PAC: Programa de Aceleração do Crescimento.** Brasília, 2007. Disponível em: < <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac> >>. Acessado em: 01 de fevereiro de 2017.

BRAZ, Felipe Juliano. A Intervenção do Estado no Domínio Econômico. Disponível em: <https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=774>. Acesso em: 04 de março de 2017.

CASTRO, Jorge Abrahão. **Gasto Social Federal:** prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf>. Acesso em: 10 de março de 2017.

CECCATO,Guilherme. **Comportamento recente do gasto social brasileiro:** análise para o período 2006-2013.2014. 87f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Departamento Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília,Brasília,2014.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CUATO, José Mututa. **A qualidade do Investimento público**. Disponível em <<http://opais.co.ao/a-qualidade-do-investimento-publico-2/>>. Acessado em: 07 de novembro de 2016.

CURADO, Marcelo. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. **Economia & Tecnologia** - Ano 07, Volume Especial – 2011. Disponível em <<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Especial%20Capa/Marcelo%20Curado.pdf>>. Acessado em: 01 de maio de 2017.

DANTAS, Tiago. **"Liberalismo Econômico"; Brasil Escola**. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/economia/liberalismo-economico>>. Acesso em: 07 de novembro de 2016.

FARIA, Fernanda Cury; LOTTO, Marcia Weber Ribeiro. **Intervenção do Estado no domínio econômico**. Disponível em <<http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo-intervencaodoestadonodominioeconomico.pdf>>. Acesso em: 07 de novembro de 2016.

FRÓES, Cristina de Borjas Reis. **O investimento público no Brasil entre 1950 e 2006 e o desenvolvimento econômico**. 2008. 148f. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2008.

FRÓES, Cristina de Borjas Reis. **Investimento público e desenvolvimento econômico: análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica keynesiana e estruturalista**. Disponível em <https://criticaeconomica.wordpress.com/2008/05/15/investimento-publico-e-desenvolvimento-economico-analise-aplicada-ao-brasil-entre-1950-e-2006-com-base-em-uma-perspectiva-teorica-keynesiana-e-estruturalista/>. Acesso em: 01 de Novembro de 2016.

GASPARINI, Diógenes. **“Direito Administrativo”**, 6ª ed., São Paulo, Saraiva, 2001, p. 614.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro. Ed.Elsevier, 2001. Cap.1

GIAMBIAGI, Fabio. Política Fiscal no governo de Lula (2003/2010). In: _____. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro. Ed.Elsevier, 2001. Cap.8

IPEA . **Saúde**. Disponível em: <
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4291/1/bps_n19_saude.pdf>. Acesso em: 01 de março de 2014.

JARDIM, Maria Chaves ; SILVA, Márcio Rogério. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): NEODESENVOLVIMENTISMO ?**. São Paulo: UNESP, 2015.

MACEDO, Gabriella Abalém Tronconi Campos. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Natureza, Impacto e dinâmica regional**. 2011. 113f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós Graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

MEDEIROS, C. (2007a) “Regime Macroeconômico, Crescimento e Inovações no Brasil” (mimeo).

MENDES, Diego Costa. **Para além do desenvolvimento econômico:**

O Programa de Aceleração do Crescimento e a qualidade de vida de uma comunidade autóctone de Suape (PE). 2015. 133 f. Dissertação (Mestrado na área de concentração em Gestão Organizacional) – Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, Recife, 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório de Análise Econômica dos Gastos Públicos Federais Evolução dos Gastos Públicos Federais no Brasil: Uma análise para o período 2006-15**. Disponível em < http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/relatorio_gasto_publico_federal_site.pdf>. Acesso em: 09 de dezembro de 2016.

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Investimento Público no Brasil: Trajetória e Relações com o Regime Fiscal**. 2016. Disponível em :

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6873/1/TD_2215.PDF>. Acesso em: 10 de março de 2017.

PINDYCKS, Robert. S; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**, 7ª edição, São Paulo, Pearson Education Brasil, 2010, p.647.

RESENDE, Fernando. A evolução das funções do governo e crescimento do setor público. In: _____. **Finanças Públicas**. São Paulo. Ed. Atlas, 2001. Cap. 1

RESENDE, Fernando. Objetivo e Alternativas de Intervenção. In: _____. **Finanças Públicas**. São Paulo. Ed. Atlas, 2001. Cap. 1

RODRIGUES, Taíla Albuquerque; SALVADOR, Evilasio. **As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais**. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf> . Acesso em 01 de janeiro.

SENADO FEDERAL – Disponível em < <https://www12.senado.leg.br/orcamento/loa>>. Acesso em: 04 de março de 2017.

SER SOCIAL. Brasília:Universidade Brasília, 2011, v.13 . Disponível em : <http://www.periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5624/4672>. Acesso em: 8 de fevereiro de 2017.

SPENCE, Michael. **Veja.com** . Disponível em : < <http://veja.abril.com.br/economia/qual-e-a-funcao-do-investimento-publico/>>, acesso em 01 de fevereiro de 2017.