



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC X
O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA BRASILEIRA

KARINA OLIVEIRA LEITÃO (LABHAB FAUUSP) - koleitao@usp.br

DOCTORA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL FAUUSP

A Dimensão Territorial do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC X o Projeto de Desenvolvimento para a Amazônia Brasileira

RESUMO

Esse artigo se propõe à análise de como a dimensão territorial do desenvolvimento é tratada no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado em 2007 pelo governo federal. Apesar de essencialmente voltado para o aquecimento da economia nacional, este programa sintetiza a estratégia de ação territorial da atual gestão federal, ao prever investimentos setoriais em infra-estrutura energética, logística e urbana no país e suas regiões. Este estudo parte da hipótese de que os projetos do PAC tendem a reiterar as contradições históricas da ação do Estado sobre o espaço nacional (ainda que em novas bases do capitalismo global), corroborando a tradição a um desenvolvimento territorial seletivo, concentrado e desigual no país, reforçando a predominância de interesses privados, do capital transnacional aliado ao nacional, na estruturação espacial brasileira. Os projetos previstos pelo PAC no estado do Pará foram selecionados como estudo de caso para ilustrar como a dimensão territorial do desenvolvimento é tratada nesse programa, que particularmente no caso do território amazônico, tende a reproduzir as contradições históricas da ação estatal sobre o espaço regional, perpetuando um desenvolvimento socialmente excludente e predatório do meio-ambiente.

A Dimensão Territorial do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC x o Projeto de Desenvolvimento para a Amazônia Brasileira

1. Considerações Iniciais

A pesquisa que deu base ao desenvolvimento deste trabalho partiu da constatação de um descompasso entre as ações de planejamento territorial e as iniciativas efetivamente implementadas pelo governo federal na gestão iniciada em 2003 e reeleita em 2007, sob o comando de uma coligação partidária liderada pelo Partido dos Trabalhadores e o Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Desde o primeiro mandato estudado (2003-2006), o exercício de planejamento territorial desenvolvido por determinados setores do governo federal (com a elaboração de políticas, planos e estudos regionais e urbanos), tem recorrentemente se desfeito diante da prioridade dada à implementação de programas setoriais. Esse processo culminou, no início da segunda gestão federal petista (2007-2010), com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, prevendo medidas institucionais para “melhoria do ambiente de investimentos” no país e uma carteira de projetos infra-estruturais, reacendendo no Brasil o debate a respeito da capacidade de investimentos em infraestrutura gerarem dinamismos regionais, ou novos desequilíbrios socioespaciais.

Apesar de ser essencialmente voltado para a dinamização da economia nacional, esse programa sintetiza, em última instância, a estratégia de ação territorial da atual gestão federal, ao prever investimentos setoriais em infra-estrutura energética, logística e urbana no país e suas regiões. É nesse sentido que a análise que aqui propõe pretende discutir como a dimensão territorial do desenvolvimento é tratada no PAC, ainda que ela não seja priorizada no programa e que seu plano de investimentos não tenha sido elaborado de maneira territorializada. Para além da dimensão econômica do programa, contemplada por suas medidas institucionais, o estudo se propôs a entender como as questões regional e urbana estão colocadas no PAC e que tendências elas delineiam para a organização do espaço nacional ao partirem de uma concepção de território como mero local de investimentos.

Note-se também que os investimentos setoriais são tratados no PAC como mecanismos para aquecimento da economia do país, trazendo à tona o debate sobre a capacidade de investimentos em infra-estrutura produzirem efeitos de crescimento econômico, mas sobretudo ensejando a questão presente na pesquisa sobre quem, de fato, se apropria dos benefícios desses investimentos do Estado em infra-estrutura.

Além disso, considerando-se que ações setoriais têm sido mais decisivas na estruturação do território nacional do que políticas explicitamente elaboradas para intervir no

território, o *portfolio* de investimentos do PAC sinaliza com a tendência de impactar a organização de espaços regionais e as formas de apropriação de recursos territorializados no país.

Diante dessas constatações iniciais, o artigo se propõe a discutir a hipótese de que os projetos do PAC tendem a reiterar as contradições históricas da ação do Estado sobre o espaço nacional, ainda que em novas bases do capitalismo global, corroborando a tradição a um desenvolvimento territorial seletivo, concentrado e desigual no país, reforçando a predominância de interesses privados (do capital transacional aliado ao nacional), na estruturação espacial brasileira. Na hipótese formulada, faz-se referência às tendências que os investimentos do PAC delineiam, e não, por exemplo, aos impactos das obras do PAC, haja vista que o programa ainda está em andamento, com plano de investimento para além de 2010. A pesquisa desenvolvida baseia-se no estudo do PAC ao longo de dois anos iniciais de sua execução.

Para complementar a demonstração da hipótese, foi selecionado como estudo de caso, o *portifolio* de projetos do PAC no estado do Pará, a fim de ilustrar como a dimensão territorial do desenvolvimento é tratada pelo programa, no contexto do território amazônico, em região de importância estratégica para o desenvolvimento nacional, e que inclusive assumiu centralidade no programa de governo e na ação planejada da gestão federal estudada.

A opção pelo estudo no PAC no Pará partiu da constatação de que os investimentos previstos para o estado, visando, dentre outros projetos, a construção da Usina Hidrelétrica no Xingu, a pavimentação das rodovias BR-163 e BR-230, as Eclusas de Tucuruí e a Hidrovia no Rio Tocantins, davam sinais de reprodução da lógica de intervenção estatal no território regional, consolidada a partir da década de 50, calcada na implantação de grandes projetos infra-estruturais que priorizam largamente o crescimento econômico. Indicavam também uma inobservância a potenciais impactos socioambientais negativos, em discordância com o discurso defensor de uma pretensa sustentabilidade ambiental do desenvolvimento, presente em outros planos elaborados ao longo da própria gestão do presidente Lula para a região (como é o caso, por exemplo, das diretrizes contidas Plano Amazônia Sustentável, que acabou por consistir numa peça técnica recheada de intenções, sem previsão concreta de implementação).

O desenvolvimento da pesquisa acerca das políticas, planos, e programas de governo abordados no trabalho (o que inclui o foco no estudo do PAC no Brasil e no Pará), baseia-se na análise crítica de fontes primárias (relatórios, peças técnicas, documentos, estudos e diagnósticos oficiais, leis, discursos e mensagens do governo em geral), além de entrevistas com técnicos envolvidos nas atuais gestões, federal (iniciada em 2003, reeleita em 2007) e paraense (iniciada em 2007). A pesquisa utiliza-se também de informações e

considerações divulgadas em fontes secundárias (livros, teses, dissertações, artigos científicos e periódicos).

2. O PAC: ruptura ou continuidade das contradições históricas da ação estatal sobre o território brasileiro?

Tendo sido reeleito para um segundo mandato, em janeiro de 2007 o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, desenhado para estimular o crescimento da economia do país, associando investimentos em infra-estrutura a medidas institucionais (de estímulo ao crédito e ao financiamento, de melhoria do ambiente de investimento, de desoneração e aperfeiçoamento tributário, de gestão e medidas fiscais de longo prazo). O objetivo do PAC é, em linhas gerais, o de intensificar o investimento público (por meio de um abatimento de 0,5% do superávit primário, realizado a título do Projeto Piloto de Investimentos – PPI, junto com investimentos de empresas estatais, sobretudo da PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S/A), e conseqüentemente, estimular o investimento privado no país (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b).

O lançamento do PAC remete a um ideário do tipo neo-desenvolvimentista, baseado em estratégias de desenvolvimento que visam fortalecer Estado e mercado, e em última instância, recuperar o papel do Estado como indutor do investimento e condutor da política industrial e de infra-estrutura. Esse desenvolvimentismo renasceu no Brasil na última década no bojo dos impasses causados pelas políticas neo-liberais à economia mundial, no âmbito da crise da esquerda e da inviabilização da alternativa socialista (RIDENTI, 2008). Ele é dito “neo” por seu caráter privatista, que prioriza estratégias de desenvolvimento competitivas, prioritariamente voltadas para um modelo de economia exportadora e resulta, no Brasil e na América Latina, da inserção passiva do capitalismo nacional nas mudanças ocorridas na divisão internacional do trabalho (KATZ, 2006).

Com a previsão dos investimentos do PAC, a recuperação dos investimentos públicos em infra-estrutura, após pelo menos duas décadas de estagnação, assinalaram com um potencial para provocar efeitos de elevação das taxas de crescimento econômico no país. É sabido que os investimentos em infra-estrutura exercem um poder de encadeamento econômico suficiente para colocar a atividade produtiva em movimento, elevando taxas de crescimento da economia; no entanto, esses investimentos não garantem por si sós as condições para um crescimento econômico sustentado, conforme discurso presente no PAC (KUPFER, 2007).

Com seu conjunto de intenções dispersas e desarticuladas, o PAC tampouco pode ser entendido como um programa integrado de desenvolvimento. Um verdadeiro plano de desenvolvimento passaria, segundo Paulani & Teixeira (2007, p.7), “pela recuperação da

capacidade do país de fazer política econômica, o que implicaria a vontade política de alterar o modelo econômico sob cuja batuta nos encontramos”

Em sua essência, o vasto elenco de medidas institucionais e investimentos previstos no programa consistiu numa compilação de ações que já haviam sido previstas por diversas pastas ministeriais, de investimentos que também já haviam sido anunciados por empresas estatais (KUPFER, 2007) e de projetos que em grande medida se encontravam na “prateleira” dos órgãos de governo – datando inclusive de gestões passadas, conforme se verá ao longo do capítulo.

No que tange especificamente as medidas designadas como institucionais no programa, a elas parece estar subjacente a recorrente idéia de que a questão institucional representa entrave ao desenvolvimento econômico (PUTY, 2007). É nesse sentido que o programa prevê medidas fiscais e de melhoria do ambiente de investimentos (leia-se, medidas de desoneração do setor produtivo e de diminuição de riscos aos investimentos privados).

Não é objetivo do estudo que aqui se propõe analisar a fundo o caráter e a implementação das medidas institucionais previstas no PAC porque elas consistem, conforme explicitado, num conjunto de ações (sobretudo de natureza econômica) que foram designadas no programa como tendo sido elaboradas para integrá-lo, mas que, em sua essência, eram iniciativas que já estavam em andamento, algumas em tramitação no Congresso Nacional e outras já tendo inclusive sido aprovadas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b). A análise a que esse artigo se propõe é desenvolvida para além da dimensão econômica do programa e está focada sobre a face do PAC que tem repercussões territoriais mais diretas, ou seja, a previsão de investimentos setoriais em infra-estrutura.

É interessante destacar apenas que dentre as medidas designadas com a orientação de “melhoria do ambiente de investimentos”, encontram-se ações que fazem referência ao território e que tangem o campo de desenvolvimento regional e urbano, sejam elas: as medidas de recriação das superintendências regionais de desenvolvimento (SUDAM e SUDENE, mediante Leis Complementares nº 124 e 125 aprovadas em 2007), de aprovação do Marco Regulatório do Saneamento (Lei nº 11.145/2007) e de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal de 1988 (que define de forma cooperada as atribuições da União, Estados e Municípios para exercício da gestão ambiental – através do Projeto de Lei Complementar nº 388/2007, em tramitação no Congresso Nacional). Essas três medidas de reatamento territorial foram elaboradas desde a primeira gestão do governo federal petista (no âmbito dos Ministérios da Integração Nacional, das Cidades e do Meio Ambiente, respectivamente) e foram incorporadas ao discurso do PAC como se elas tivessem sido pensadas de maneira articulada, nos marcos do programa. Isso não só não aconteceu,

como essas medidas foram incluídas no programa com propósitos que não tinham sido contemplados em suas propostas originais.

O fato dessas referências ao território estarem inseridas no PAC no campo de incentivo ao ambiente de investimentos no país denota a orientação do programa em privilegiar a racionalidade própria do mercado, buscando oferecer garantias e diminuindo riscos para atração de investimentos privados, numa dinâmica em que o Estado assume, através do seu planejamento e sua ação, o papel de promover uma espécie de *friendly businnes environment* para o setor privado (VAINER, 2007c).

O caso da recriação das superintendências regionais, por exemplo, é bem ilustrativo desse viés (*idem, ibidem*). Obviamente, quando de sua existência até o ano de 2001, as superintendências exerciam o papel de dinamizadoras dos investimentos nas suas regiões de atuação, mas esse não era o seu fim principal, nem o era no projeto do Ministério da Integração Nacional, autor da proposta de recriação da SUDAM e SUDENE que, a despeito de muitas limitações (conforme discussão apresentada no capítulo 5), tinha o intuito de recuperar o poder de articulação do Estado em regiões menos favorecidas do país, com vistas à diminuição de desigualdades regionais.

Há que se notar também o caráter meramente retórico da inclusão no PAC de recriação das superintendências de desenvolvimento regional (assim como no caso das outras medidas institucionais citadas): o programa não previu alocação de recursos para a implementação ou financiamento das mesmas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b), tampouco o balanço de dois anos de desenvolvimento do programa fez alguma alusão à destinação de recursos para esses fins (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a). As superintendências recriadas em 2007 seguem trabalhando com as mesmas fontes de recursos que as agências regionais que as antecederam.

Além dessas parcas referências ao território, o PAC “ignora que o desenvolvimento se dá de maneira desigual no espaço e que, portanto, o ritmo geral de crescimento é um componente de ritmos desiguais” (VAINER, 2007c).

O PAC não aborda a questão da dimensão territorial do desenvolvimento e é nesse sentido que Vainer (2007c) afirma que “o silêncio sobre o território no PAC não é casual”. Para o autor, o território é visto no programa como mero “local de investimentos”, o que, em última instância, condena o espaço nacional a uma tendência inexorável à fragmentação.

2.1 Uma carteira de projetos setoriais não territorializados

A opção do governo federal pelo lançamento de um programa como o PAC, em que a ação sobre o território é tratada como estratégia para aceleração do crescimento da economia nacional, deu-se no bojo de embates internos à gestão atual, no que tange a distintas concepções de desenvolvimento territorial entre setores mais conservadores ou

mais progressistas dentro do governo. Essa escolha revelou também a desarticulação entre as políticas elaboradas no âmbito de distintos ministérios e a recorrente desconstituição dos debates políticos levantados (nos planos e estudos regionais e urbanos elaborados por diferentes setores do governo), que foram relegados quando do lançamento do PAC.

No que toca os investimentos em infra-estrutura previstos no PAC, estes são descritos no programa com o suposto objetivo de “diminuição de desigualdades regionais e sociais” através da “superação de gargalos” da economia e do “aumento da produtividade” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b, p.15). Apesar da alusão ao combate às disparidades entre as regiões do país, o PAC não considerou as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR do governo - que a despeito de suas debilidades, de ter ficado circunscrita à pasta ministerial da integração nacional e de “ter sido uma política praticamente elaborada academicamente dentro de um órgão de governo, assumiu a territorialidade como elemento fundante no seu diagnóstico e na sua proposta” (VAINER, 2007c), estabelecendo critérios de priorização da ação governamental, de acordo com o estudo das dinâmicas socioeconômicas das sub-regiões do país.

Não há tampouco sinais de critérios de regionalização dos investimentos previstos no programa. Dentre as políticas e planos de abrangência territorial (elaborados ao longo das gestões Lula) com os quais o PAC não dialogou, estava um amplo estudo para subsidiar a territorialização do planejamento e do orçamento federal, contratado pelo Ministério do Planejamento em 2006. No PAC, “reduzir desigualdades regionais” através das ações do programa limita-se meramente a prever investimentos em todas as regiões do país. Da mesma forma que, no programa, “integrar o Brasil com o Brasil” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b, p.15), significa meramente prever projetos logísticos, investindo no setor de transportes.

Os investimentos em infra-estrutura elencados no PAC conformam uma carteira de projetos construída setorialmente, de maneira não territorializada.

O programa estabeleceu para o período de 2007 a 2010, um plano de investimentos dividido em três eixos de infra-estrutura: logística (que se refere à construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energética (que engloba a geração e transmissão de energia elétrica e a produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis); e social e urbana (que abrange os setores de habitação, saneamento, metrô, recursos hídricos e o programa federal intitulado “Luz para Todos”).

No total, estavam previstos inicialmente investimentos (públicos e privados), da ordem de R\$ 503,9 bilhões (entre os anos de 2007 e 2010), a serem executados em projetos de maneira articulada entre as três esferas federativas. Para o período após 2010, a previsão de investimentos no programa é de R\$ 189,2 bilhões.

Do total de R\$ 503,9 bilhões (2007-2010), R\$ 67,8 bilhões são provenientes do Orçamento Geral da União e R\$ 436,1 bilhões do setor privado e de estatais, num plano de investimentos que se declara distribuidor de benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do país (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007b), mas que concentra recursos nos setores energéticos (54,53% do total dos investimentos) e na região sudeste (25,90% dos investimentos) (conforme tabelas a seguir).

Tabela: Previsão Inicial de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura (2007-2010)

Eixos de Infra-Estrutura	2007-2010 (investimentos públicos e privados em bilhões de reais)	% (em relação ao total de investimentos do PAC)
Logística	58,30	11,57
Energética	274,80	54,53
Sub-Total Social e Urbana	170,80	33,90
Total	503,90	100,00

Fonte: Presidência da República, 2007b.

Tabela: Distribuição Inicial dos Investimentos previstos no PAC por região do país (2007-2010)

Região	Logística (R\$ bilhões)	Energética (R\$ bilhões)	Social e Urbana (R\$ bilhões)	Total (R\$ bilhões)	% em relação ao total de investimentos
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9	10,10
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4	15,96
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5	25,90
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5	7,44
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1	4,78
Nacional*	28,4	101,7	50,4	180,5	35,82
Total	58,3	274,8	170,8	503,9	100,00

Fonte: Presidência da República, 2007b.

* Projetos de característica nacional, que não estão localizados em uma única região.

Tabela: Valores Atualizados de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura (2007-2010)

Eixos de Infra-Estrutura	PREVISÃO INICIAL 2007-2010 (investimentos públicos e privados em bilhões de reais)	% (em relação ao total de investimentos iniciais do PAC)	PREVISÃO ATUALIZADA 2007-2010 (investimentos públicos e privados em bilhões de reais)	% (em relação ao total de investimentos atualizados do PAC)
Logística	58,30	11,57	96,00	14,86
Energética	274,80	54,53	295,00	45,67
Social e Urbana	170,80	33,90	255,00	39,47
Total	503,90	100,00	646,00	100,00

Fonte: Comitê Gestor do PAC, 2009a.

No setor logístico o PAC concentra 57,37% dos investimentos na modalidade rodoviária (prevendo a construção, recuperação e adequação de estradas) e o restante em ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias. No setor energético, 71,47% dos investimentos

previstos são destinados à exploração e produção de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis (só a PETROBRÁS corresponde a aproximadamente 35% dos investimentos totais do PAC); e 28,53% são destinados a geração e transmissão de energia elétrica (via aproveitamentos termoelétricos e sobretudo hidrelétricos).

Em 2009, novos empreendimentos foram incluídos no PAC, o que elevou a soma de investimentos totais para R\$ 646 bilhões (a serem realizados entre os anos de 2007 e 2010). No eixo de logística, o acréscimo foi de 37,7 bilhões, no de energia, de 20,2 bilhões, e no social e urbano, de 84,2 bilhões (conforme tabela abaixo em que se apresentam os dados atualizados do PAC). Para o período após 2010, houve aumento de R\$ 313 bilhões, o que elevou os investimentos à soma de R\$ 502,2 bilhões.

É interessante notar, no entanto, que no balanço de dois anos de realização do programa publicado pelo governo federal a divulgação do aumento dos investimentos no PAC tem como contra face dados que atestam as dificuldades na execução orçamentária e das obras do programa (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a).

Em termos orçamentários, a execução do programa tem ficado abaixo das previsões estabelecidas pelo governo: entre os anos de 2007 e 2008, os recursos comprometidos (empenho acumulado) somaram R\$ 33 bilhões de reais, desse montante, apenas R\$ 18,7 bilhões foram pagos até dezembro de 2008. Isso denota a dificuldade do governo em gastar o que já foi comprometido: no período analisado, o governo federal gastou apenas 56,67% do previsto no Orçamento da União para obras do PAC.

Dentre as ações monitoradas pelo Comitê Gestor do PAC, apenas 11% haviam sido entregues ao final de 2008 (80% estavam em ritmo adequado de execução, 4% em estado de atenção e 2% em estado preocupante de execução). Os atrasos das obras do PAC têm suscitado o lançamento de medidas¹ do governo federal para a agilização do programa, o que tem gerado reações contrárias de movimentos sociais, sobretudo ambientalistas, e inclusive polêmicas internas ao governo.

2.2 A dimensão regional do PAC: as concepções e práticas de planejamento a que o programa se remete

Conforme explicitado anteriormente, os projetos do PAC, sobretudo os de infraestrutura logística e energética, referem-se a ações previstas pelo governo federal, antes da criação do programa. Dentre elas, algumas haviam sido previstas no Plano Plurianual - PPA 2004-2007, da primeira gestão federal do Presidente Lula; outras datavam do *portfolio* de projetos dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento - ENIDs (dos PPAs dos governos de Fernando Henrique Cardoso).

Ao incorporar projetos dos ENIDs, o PAC reitera a abordagem do território centrada na oferta de infra-estrutura para criação de corredores de escoamento da produção,

sobretudo para exportação. Nesse sentido, assume uma estratégia de desenvolvimento territorial fundamentada na inserção competitiva de espaços regionais do país nos circuitos internacionais da economia (iniciada no Brasil na década de 90, no bojo do movimento de globalização da economia internacional). Em última instância, essas estratégias tendem a reproduzir um modelo centrado no papel do país como exportador de *commodities* e não raramente traduzem interesses de grupos econômicos transnacionais, aliados ao capital nacional.

A forma como o PAC conforma sua carteira de projetos estruturantes, em detrimento de um planejamento compreensivo, remete, no histórico da ação planejada do Estado brasileiro sobre o território nacional, ao modelo de planejamento setorial típico das missões do pós-guerra (em que os diagnósticos partiam da análise de setores da economia e da identificação de gargalos, para então se propor uma carteira de investimentos) (conforme Vainer, 2007c). Para o autor, as estratégias do PAC têm também a ver com a dominância da lógica das grandes empresas e grandes projetos de investimento na estruturação de espaços regionais brasileiros (que foram muito mais decisivos nos processos de configuração do território no país e de apropriação de recursos territorializados pelo capital, do que as próprias superintendências regionais de desenvolvimento, esvaziadas paulatinamente a partir da década de 70).

Por outro lado, o PAC corrobora a tradição do Estado brasileiro em atuar no território: via projetos sem plano, recheados de discursos deslocados da prática a que efetivamente se propõem, e das motivações em que de fato se baseiam. Esses mecanismos conformam a tradição da ação estatal no país no campo do desenvolvimento territorial e corroboram a tendência à reprodução de desigualdades regionais e sociais, e em última instância, à fragmentação do espaço nacional via investimentos de caráter espacialmente seletivo.

2.3 A dimensão urbana do PAC: continuidade das diretrizes da política urbana do Ministério das Cidades

Para o setor de infra-estrutura social e urbana, os investimentos previstos inicialmente no PAC totalizavam R\$ 170,8 bilhões de reais – 62,24% destinados ao setor de habitação e 23,42% ao setor de saneamento, com concentração de 25,59% dos investimentos na região sudeste e 24,48% no nordeste do país.

Os recursos previstos no PAC para o desenvolvimento urbano foram distribuídos entre municípios brasileiros segundo prioridade de atendimento às Regiões Metropolitanas, capitais estaduais e municípios com mais de 150 mil habitantes (onde se concentram as mais altas taxas de déficits urbanos), no âmbito do Programa Prioritário de Investimento do PAC (conforme figura a seguir). Houve também reuniões do Grupo Executivo do PAC junto a representantes dos governos estaduais e municipais para definição dos projetos elegíveis.

Tabela: Previsão Inicial de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura Social e Urbana (2007-2010)

Eixos de Infra-Estrutura	2007-2010 (investimentos em bilhões de reais)	% (em relação ao total de investimentos em infra- estrutura social e urbana do PAC)
Habitação	106,30	62,24
Saneamento	40,00	23,42
Recursos Hídricos	12,70	7,44
Programa Luz para Todos	8,70	5,09
Metrô	3,10	1,81
Total	170,80	100,00

Fonte: Presidência da República, 2007b.

Obs: Recursos do OGU (R\$ 34 bilhões, não inclui Programa Luz para Todos); Recursos do FGTS, FAT e BNDES (R\$ 65,5 bilhões).

Tabela: Previsão Inicial de Investimentos do PAC em Infra-Estrutura Social e Urbana por região (2007-2010)

Eixos de Infra-Estrutura	2007-2010 (investimentos em bilhões de reais)	% (em relação ao total de investimentos em infra- estrutura social e urbana do PAC)
Norte	11,9	6,97
Nordeste	43,7	25,59
Sudeste	41,8	24,48
Sul	14,3	8,37
Centro-Oeste	8,7	5,09
Nacional - SBPE*	50,4	29,50
Total	170,80	100,00

Fonte: Presidência da República, 2007b.

* Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

As diretrizes gerais do governo federal para seleção dos projetos urbanos no PAC sugeriam a priorização de projetos de urbanização de favelas de grande porte com impacto na articulação e integração do território; com necessidades de recuperação ambiental e eliminação de gargalos de infra-estrutura logística (ocupações em áreas de aeroportos, portos e ferrovias); para prevenção ou mitigação do impacto de grandes instalações de infra-estrutura nacional e complementação de obras já iniciadas. No campo do saneamento, buscava-se a universalização do atendimento, a implementação do Marco Regulatório do setor (Lei nº 11.145/2007), a garantia à continuidade nos investimentos, a promoção de intervenções integradas e sustentáveis em favelas e o apoio à preparação de projetos, obras e ações de desenvolvimento institucional dos prestadores.

Além dos critérios inicialmente sugeridos, o conjunto de intervenções selecionadas dependeu em grande medida da capacidade dos governos municipais e estaduais em apresentarem projetos elegíveis. A orientação do governo federal era voltada para a priorização de projetos prontos, no entanto, o processo de seleção de investimentos urbanos do PAC tardou mais do que estimava o governo federal, o que decorreu em parte

devido à fragilidade e à falta de experiência das administrações em formular propostas, e as limitações de suas estruturas institucionais e equipes técnicas.

Os recursos para habitação no PAC são provenientes do OGU, do FNHIS, da Caixa Econômica Federal, do FGTS e do SBPE.

Tabela: Fontes de recursos para habitação no PAC (2007-2010) – previsão inicial

Fonte	2007-2010 (investimentos em R\$ bilhões)	% (sobre o total de investimentos em habitação)
Orçamento Geral da União (Moradia)	4,4	4,14
Orçamento Geral da União (Urbanização de favelas)	5,7	5,36
Financiamento Setor Público* (Urbanização de favelas)	4,0	3,77
Financiamento Pessoa Física** (Moradias)	32,5	30,57
Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE Poupança (Moradias)	42,0	39,51
Contrapartida (Recursos de Estados, Municípios e Pessoas Físicas)	17,7	16,65
Total	106,3	100,00

Fonte: Presidência da República, 2007b. * Composto pelo FGTS e outros fundos.

**Inclui subsídios do FGTS para famílias com renda até 5 salários mínimos.

Conforme se verifica na tabela anterior, o programa proporciona poucos recursos subsidiados para o setor de habitação, o que revela uma limitação diante de um contexto nacional no qual o déficit habitacional está concentrado na população de baixa renda. Apenas R\$ 10,1 bilhões (correspondentes apenas a 9,5% do PAC Habitação) consistem em recursos subsidiados pelo OGU, e mesmo levando-se em consideração os subsídios presentes em outras fontes como o FGTS, a maior parte dos investimentos do PAC Habitação é destinada aos segmentos de mercado, devido à predominância dos fundos privados ou semi-privados

As intervenções previstas no PAC Habitação se desenvolvem, portanto, sem grandes transformações nas fontes de financiamento de programas urbanos, haja vista a baixa proporção de subsídios nele previstos, além de um montante total de investimentos insatisfatório diante da enorme dívida social e urbana acumulada no Brasil. Para Maricato (2009), o Governo Federal está realizando o maior programa de urbanização de favelas de sua história, sem grandes perspectivas de impacto sobre o universo dos moradores de favela em todo o país, devido à baixa proporção de recursos subsidiados.

Para o setor de saneamento, as fontes de recursos disponíveis concentram-se no OGU, FGTS e Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. Dados do balanço de dois anos do programa revelaram as dificuldades de contratação no setor, que apresenta expressivos atrasos no andamento das obras do PAC Saneamento. A desmobilização nesse campo tem a ver com a falta de investimentos em anos anteriores a 2003 e o conseqüente desaquecimento do setor.

Tabela: Fontes de recursos para saneamento básico no PAC (2007-2010) – previsão inicial

Fonte	Prioridades de Investimentos	Investimento (R\$ bilhões)
OGU	Saneamento integrado em favelas e palafitas	4,0
	Água, esgoto, destinação lixo e drenagem urbana. Cidades de grande e médio porte	4,0
	Água, esgoto, destinação lixo e drenagem urbana. Cidades até 50.000 hab – FUNASA*	4,0
	Sub-total	12,0
FGTS/ FAT	Financiamento a Municípios, Estados e Companhias de saneamento	12,0
	Financiamento a prestadores privados e operações de mercado	8,0
	Sub-total	20,0
Contrapartida de Estados, Município e Prestadores		8,0
Total		40,0

Fonte: Presidência da República, 2007b. * O atendimento aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes é feito pela FUNASA.

Ainda segundo o mesmo balanço, os índices da contratação de investimentos no setor urbano estão adequados às previsões realizadas para o período de 2007-2008. No setor habitacional, do total de investimentos selecionados no período em questão, 99% já foram contratados, e no setor de saneamento esse índice atinge 84% das contratações (segundo situação em dezembro de 2008 - Comitê Gestor do PAC, 2009a).

Já quanto ao andamento das obras hídricas e de metrô (do setor de infra-estrutura urbana do PAC) apenas 1% foi concluído, 64% estão em ritmo adequado, 30% em atenção e 5% em situação preocupante. Em contrapartida, as metas do Programa Luz para Todos já atingiram 93,5% do previsto até 2008 (1,87 milhões de ligações) e o programa foi ampliado em mais 1 milhão de ligações até 2010.

Há que se reconhecer que os avanços programáticos no trato da questão da habitação e do saneamento dentro do PAC seguiram as diretrizes da política urbana que já vinha sendo delineada desde o primeiro mandato do governo Lula.

A partir de 2003, os recursos para o setor de saneamento foram ampliados com novas contratações: na primeira gestão petista, o governo federal investiu R\$ 12 bilhões nesse campo, e no segundo mandato, a previsão é de pelo menos R\$ 40 bilhões.

No setor de habitação, também houve ampliação significativa dos investimentos no primeiro mandato do governo Lula: os recursos disponibilizados para o mercado e os subsidiados foram crescendo expressivamente a partir de 2003, sobretudo indicando uma tendência a ampliação do acesso à habitação pelas faixas de renda até 3 salários mínimos.

Isso demonstra, conforme observou Maricato (2007b), que os recursos para o desenvolvimento urbano contidos no PAC, ainda que inexpressivos diante dos déficits existentes e dos montantes necessários para sua erradicação, seguiram as tendências impressas à recuperação dos investimentos nos setores de saneamento e, sobretudo de habitação, praticamente paralisados no país durante pelo menos duas décadasⁱⁱ.

O aumento ao crédito habitacional enseja, no entanto, impactos possíveis de aumento nos preços de terrenos, mas o PAC desconsidera aspectos de controle urbanístico. A previsão de investimentos no programa não faz nenhuma articulação com instrumentos previstos no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) - não estabelecendo conexão com mecanismos fundiários e de controle do mercado de solos.

Ainda faz-se precoce uma avaliação qualitativa dos projetos do PAC, no entanto, a necessidade urgente de contratação dos investimentos indica uma tendência à reprodução da cultura de projetos habitacionais de baixa qualidade, afastados de centros urbanos, repetindo erros urbanísticos do passado e a perversidade na localização geradora de segregação espacial (MARICATO, 2007b).

A análise das intervenções do PAC demonstrou que no campo da infra-estrutura urbana e social, as ações do programa, apesar de limitadas diante da magnitude dos déficits urbanos nacionais, têm mantido investimentos nos setores de habitação e saneamento.

Já no campo de infra-estrutura logística e energética, o PAC reproduz a tradição do Estado brasileiro em atuar sobre o território de maneira fragmentária (ou via projetos setoriais), englobando meramente uma carteira de obras e projetos desarticulados.

O PAC prescinde de uma visão abrangente do território nacional e particularmente no caso do território amazônico, analisado no item a seguir a partir das obras do programa no estado do Pará, o PAC tende a reproduzir as contradições históricas da ação estatal sobre o desenvolvimento regional, perpetuando um desenvolvimento seletivo, excludente e predatório do meio-ambiente na região.

2.4 O PAC no estado do Pará e o lugar da Amazônia do desenvolvimento territorial brasileiro

A previsão de investimentos totais do PAC destinados ao estado do Pará totalizava inicialmente R\$ 17,70 bilhões (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2008). Esse valor foi elevado em 2009, e atualmente alcança a soma de R\$ 20,93 bilhões, distribuídos em R\$ 15,18 bilhões (entre os anos de 2007 e 2010, nos três eixos de infra-estrutura do PAC) e R\$ 5,74 (para o período pós 2010, concentrados no setor energético) (conforme tabela a seguir).

Tabela: Previsão de Investimentos PAC Pará (2007-2010 e pós 2010)

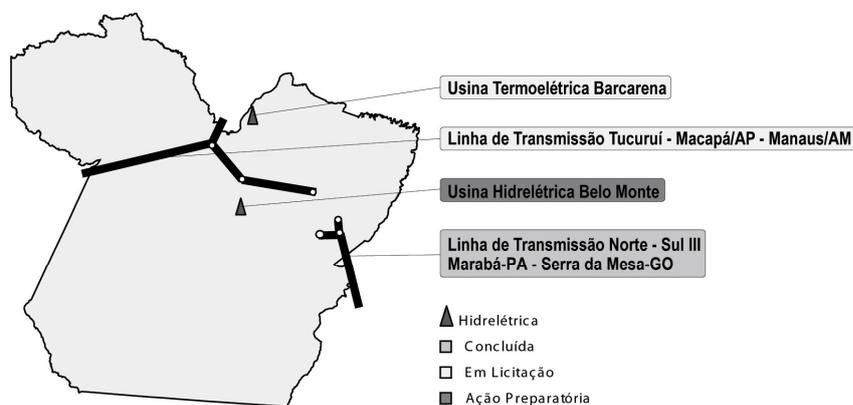
Eixos de infra-estrutura	Empreendimento exclusivo do estado		Empreendimento de caráter regional		Total (2007-2010 e pós 2010)	% em relação ao total de invest.PAC Pará (2007-2010 e pós 2010)
	2007-2010	pós 2010	2007-2010	pós 2010		
Logística	4022,1	265,0	31,2	-	4319,2	20,63
Energética	4761,1	4664,0	1613,2	817,4	11855,7	56,64
Social e Urbana*	4756,2	-	-	-	4756,2	22,72
TOTAL	13539,4	4929,0	1644,4	817,4	20930,2	100,0

Fonte: CGPAC (2009b). * Não inclui FNHIS e Financ. Habitacional Pessoa Física (em 2009 e 2010).

Conforme dados acima, e considerando-se os investimentos totais, previstos no PAC, inclusive para o período pós 2010, nota-se que o eixo de infra-estrutura energética, perfaz mais de 56% dos recursos do PAC para o estado. Os eixos logísticos e social e urbano correspondem a 20% e 22% do PAC Pará, respectivamente.

Os projetos dos eixos de energia e logística previstos no PAC Pará, correspondem a investimentos propostos pelo governo federal (a serem realizados com recursos públicos e privados).

No eixo energético do PAC Pará, à exceção da Usina Termoelétrica - UTE no município de Barcarena, todos os outros projetos estavam incluídos no Plano Plurianual 2004-2007 (da primeira gestão Lula), são estes: a Usina Hidrelétrica - UHE de Belo Monte no Rio Xingu, as Linhas de Transmissão – LT de Tucuruí a Macapá-Pará, e a Manaus-Amazonas, e a Linha de Transmissão do Sistema Norte-Sul III, ligando Marabá à Serra da Mesa-Goiás.



INFRA-ESTRUTURA ENERGÉTICA - PAC PARÁ

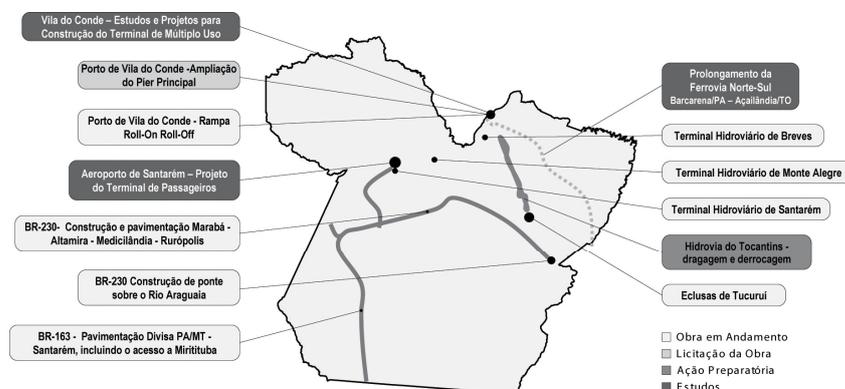
fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009b
organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios

Conforme figura anterior, é possível verificar os principais projetos no setor energético no estado, segundo estados de execução ainda muito incipientes, divulgados no balanço de dois anos do PAC Pará (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009b).

A análise dos montantes de recursos destinados a cada tipo de empreendimento energético no PAC Pará, demonstra a estratégia do governo em corroborar a expansão da capacidade energética do país, sobretudo via aproveitamentos hidrelétricos: só a UHE Belo Monte corresponde a mais de 33% dos investimentos totais do PAC no estado (totalizando R\$ 7 bilhões – no período 2007-2010 e pós 2010). Os investimentos previstos para a instalação da Usina Termoelétrica a Carvão em Barcarena perfazem R\$ 1,05 bilhão e para transmissão de energia totalizam R\$ 3,5 bilhões.

Já os projetos logísticos previstos no PAC Pará visam em sua essência facilitar as condições de interligação do estado com o restante da região norte e do centro-oeste,

sobretudo favorecendo o escoamento de produtos e reduzindo custos de transporte (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009b).



INFRA-ESTRUTURA LOGÍSTICA - PAC PARÁ

fonte. COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço do PAC - 2 anos. Brasília: Palácio do Planalto, 2009b
organização. Karina Leitão desenho. Helena Rios

Nesse sentido, foram previstas dentre as obras: a pavimentação das rodovias federais BR-163 (Cuiabá-Santarém) e BR-230 (Transamazônica), a expansão do transporte fluvial, sobretudo de carga, via implantação das Eclusas de Tucuruí, da Hidrovia do Tocantins, dos terminais hidroviários nas cidades de Breves, Monte Alegre e Santarém (que integram um complexo de 24 terminais amazônicos - de cargas e passageiros), o prolongamento da Ferrovia Norte-Sul, a ampliação do Porto de Vila do Conde; além do terminal de passageiros no aeroporto de Santarém. Os projetos hidroviários e rodoviários do PAC Pará já haviam sido previstos no Plano Plurianual (2004-2007) da primeira gestão Lula.

Conforme balanço do programa, os recursos investidos em rodovias, correspondem a 73% do PAC logístico no Pará, e os previstos na modalidade hidroviária, a 22% desse total, os 5% restantes se dividem entre as outras modalidades de logístico (porto, aeroporto e ferrovia). As rodovias BR-163, BR-230 e as Eclusas de Tucuruí (todas em andamento ou execução), são as obras que demandam recursos de maior monta no setor, respectivamente: R\$ 1,45 bilhão; R\$ 1 bilhão; R\$ 0,82 bilhão, a serem executadas entre os anos de 2007 a 2010, incluindo o período pós 2010 (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009b).

Quanto aos projetos do eixo de infra-estrutura social e urbana previstos no PAC correspondem a investimentos propostos tanto pelo governo federal (que é o caso do programa Luz para Todos), como projetos em que os governos estaduais e municipais são proponentes e executores das obras (nos setores de habitação e saneamento).

De acordo com a tabela abaixo, os investimentos em desenvolvimento urbano e social do PAC Pará totalizam R\$ 4.7 bilhões (2007-2010) (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009b). No caso do Programa Luz para Todos, o Pará atingiu 89% da meta do PAC (para o período 2004-2008); no saneamento, o andamento das obras nos municípios abaixo de 150 mil habitantes está bastante atrasado e no setor de habitação, a produção habitacional com

recursos do FNHIS também está em situação inadequada (COMITÊ GESTOR DO PAC, 2009a).

Tabela: Investimentos do PAC Pará em Infra-estrutura social e urbana (governos federal, estadual e municipais proponentes).

Tipo	Investimentos contratados* 2007-2010 (R\$ milhão)	Execução (% em obra)
Programa Luz para Todos	2.152,6	89% da meta atingida (período 2004-2008)
Saneamento	1.122,4	
Sub-total dos municípios acima de 50 mil hab	882,3	
Sub-total dos municípios com menos de 50 mil hab e áreas especiais - FUNASA	240,1	82,4% em obra
Habitação	1.481,1	
Sub-total urbanização e produção habitacional	686,0	
Sub-total Empréstimo Pessoa Física	795,1	
Total	4.756,1	

Fonte: Comitê Gestor do PAC, 2009a, 2009b. * No valor de investimentos estão incluídas as contrapartidas do estado do Pará e municípios. ** Região Metropolitana de Belém. *** FNHIS.

A retomada de investimentos urbanos no estado é inegavelmente necessária, mas num cenário de magnitude dos déficits de acesso à infra-estrutura urbana, o volume de recursos do PAC no Pará é por ora insuficiente, seria necessária a sua manutenção por muitos anos para erradicar o atual déficit habitacional absoluto no Pará (que perfaz cerca de 500 mil moradias) e os baixos índices de cobertura no saneamento (só 47,5% dos domicílios têm acesso à rede de abastecimento de água e apenas 7,6% à rede de coleta de esgoto) (SEPOF, 2007a).

Assim, como na média nacional do PAC, os recursos que correspondem a subsídios do OGU destinados ao setor de saneamento são limitados, alcançam 21,29% dos investimentos totais no setor (conforme tabela a seguir em que se apresentam os dados dos investimentos do PAC Pará, nos projetos urbanos em que o governo do Estado é o proponente e o executor das obras). Já no caso do setor habitacional, a proporção de subsídios resulta em 49,75% dos investimentos habitacionais totais, valor acima da média nacional que é de 9,5%. Ainda de acordo com a tabela a seguir, verifica-se que a contrapartida do governo do estado (cujo depósito se faz obrigatório para a liberação da verba federal) gira em torno de 15% no setor de saneamento e 36% no de habitação.

O processo de contratação e início da execução das obras de infra-estrutura urbana e social do PAC no Pará ensejou mudanças de posturas institucionais arraigadas nos órgãos do governo estadual, segundo Cardoso (2008). A autora, atual Secretária de Governo do Estado do Pará, destacou que as exigências do programa demandaram o

desenvolvimento de projetos urbanos integrados setorialmente em áreas de ocupação ilegal, sobretudo alagáveis, procedimento para o qual a Companhia Estadual de Habitação - COHAB, a Companhia de Saneamento do Pará - COSANPA e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDURB não tinham experiência acumulada, muito menos para uma eventual ação conjunta e que envolvesse processos de regularização fundiária (CARDOSO, 2009).

Esses indicativos de transformações nas rotinas de gestão urbana, no entanto, parecem ser muito mais resultado das diretrizes da política urbana nacional conduzida pelo Ministério das Cidades, com todos os percalços na sua trajetória, do que fruto dos direcionamentos do PAC. É no eixo de infra-estrutura urbana do PAC, em que o programa em certa medida deu continuidade às diretrizes de ação do Ministério, que se pode identificar avanços na condução dos investimentos urbanos no país, mediante crescimento do volume de financiamento nos setores habitacionais e saneamento a partir de 2003. No entanto, conforme já mencionado, sem revolucionar as formas de financiamento tradicionais de programas urbanos, nem garantir índices satisfatórios de subsídios para população de mais baixa renda.

Já no plano das intervenções de infra-estrutura logística e energética do PAC no Pará, verifica-se claramente a reprodução do desgastado padrão de ação ambientalmente predatória e espacialmente seletiva na região. As estratégias do Estado nacional sobre o território amazônico, via criação de enclaves, e mais recentemente, de espaços que priorizam a conexão com os circuitos da economia internacional, acirram contradições e favorecem a apropriação privada de recursos territorializados e investimentos públicos. Em última instância, ditam o papel subordinado que a Amazônia desempenha do desenvolvimento econômico-territorial do país.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida sobre os três eixos de infra-estrutura abrangidos no PAC demonstrou que foi naqueles referentes aos investimentos logísticos (transportes) e energéticos que se pôde detectar com mais clareza a face fragmentária dessa carteira de projetos, construída à revelia de critérios regionalizados. Note-se que com essa afirmação não se está sugerindo que uma mera equalização de investimentos distribuídos uniformemente entre as regiões brasileiras seria uma solução para a persistente questão das nossas desigualdades inter-regionais. Mas tampouco é possível acreditar que em um país com níveis de desigualdade socioespaciais como o Brasil, a promoção do dinamismo localizado pontualmente em determinadas porções do território possa constituir alternativa para um pleno desenvolvimento territorial.

A análise do eixo social e urbano do PAC, por sua vez, demonstrou que o programa segue uma tendência à recuperação de investimentos nos setores de habitação e saneamento retomada no país a partir de 2003 como diretriz da política urbana nacional conduzida pelo Ministério das Cidades.

Tendo-se selecionado como estudo de caso o *portfollio* de projetos do PAC no estado do Pará, verificou-se também que ao concentrar o desenvolvimento regional em parcelas circunscritas do território estatal, visando a dinamização de atividades econômicas eminentemente voltadas para a exportação, a ação estatal na região tradicionalmente prescindiu de um projeto de desenvolvimento elaborado a partir das determinações e necessidades regionais, e reiterou o lugar subordinado da Amazônia na divisão regional e internacional do trabalho. Assim, a região foi incorporada ao movimento de integração do espaço nacional, leia-se de unificação do mercado nacional, com a função de território exportador de insumos produtivos básicos e energia - o que atua como vetor de subordinação do desenvolvimento regional no processo de reprodução do capital hegemônico nacional e internacional.

Na atualidade, o lugar da Amazônia no mercado internacional tem sido redefinido nos termos de uma forte adaptação ao novo padrão de acumulação vigente, que incide sobre a região sujeitando-a a uma especialização na produção de *commodities*, potencializando tensões sociais e a pressão sobre os recursos naturais no território regional, mantendo a lógica de um sistema que tem gerado benefício sistematicamente para fora da região.

A análise que se realizou sobre o PAC no Pará demonstra que a previsão de dos seus principais projetos logísticos resultam em corredores multi-modais eminentemente voltados para circulação de cargas e escoamento da produção dos setores transnacionalizados do agro-negócio e da mínero-metalurgia no estado. Para servir a demanda da mineração, também destina-se potencialmente a construção da Hidrelétrica de Belo Monte, com o objetivo de atender setores eletrointensivos a preços subsidiados.

O plano de investimentos do PAC para o estado não só sintetiza a maneira como o território paraense é visto no programa, bem como revela serem as empresas transnacionais, aliadas ao capital nacional, os verdadeiros beneficiários dos investimentos públicos do governo do setor de infra-estrutura na região. Obviamente decorrem do programa benefícios gerados à população regional, mas a análise do PAC não deixa dúvidas quanto à proeminência da apropriação desses benefícios por parte de setores privados, visto que o programa estimula o setor produtivo exportador no país, nos marcos dos interesses constituídos do capital transnacional.

Diante dos impactos dos choques internacionais na economia brasileira, o PAC foi revestido no discurso oficial, de um significado de programa estratégico de investimentos,

com um caráter de política do tipo desenvolvimentista, de medida do tipo *keynesiana* para fazer frente aos efeitos de desaceleração econômica advindos com a conjuntura econômica recente. De fato, o aumento dos gastos públicos através dos investimentos previstos no PAC, associados dentre vários outros mecanismos, à política de proteção social praticada pela atual gestão federal e ao ajuste do salário mínimo, podem ser entendidos como instrumentos de amortecimento dos impactos da crise externa e dos riscos que lhe são associados.

No entanto, cabe indagar, nesse contexto, quais as conseqüências da adoção de medidas que têm grande potencial de impactar o território e de estruturar o ordenamento espacial no país, como é o caso dos investimentos setoriais em infra-estrutura, subordinarem as diretrizes das políticas regionais aos objetivos contrastantes da política macroeconômica.

Cabe questionar se é pertinente assumir essa relevante opção política, adotada à revelia de qualquer tipo de debate nacional, em nome de um crescimento econômico que não necessariamente incorpora os excluídos do sistema e de uma estratégia de desenvolvimento territorial que, em última instância, favorece ganhos privados, socializa custos socioespaciais e impactos ambientais.

E mais especificamente no caso do território amazônico, cabe indagar se são essas as estratégias de intervenção no espaço regional que se quer manter; se interessa persistir reforçando a matriz exportadora de energia e recursos naturais encarados como *commodities*, que confere à região o papel de fronteira de apropriação de recursos e resulta num desenvolvimento territorial espacialmente seletivo, ambientalmente predatório e socialmente excludente.

3. BIBLIOGRAFIA

COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC. **Balanco do PAC: 2 anos**. Brasília: Palácio do Planalto, fevereiro de 2009a.

_____. **Balanco do PAC: 2 anos- Pará**. Brasília: Palácio do Planalto, março de 2009b.

_____. **Programa de Aceleração do Crescimento - Pará**. Brasília: Palácio do Planalto, março de 2008.

CONSÓRCIO BRASILIANA. **Relatório Síntese do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e desenvolvimento**. Contrato do Consórcio Brasiliana (Booz Allen & Hamilton do Brasil Consultores Ltda., Bechtel Internacional Inc. e Banco ABN AMRO), junto ao BNDES, Brasília: maio de 2000.

CONSÓRCIO VIA PÚBLICA/FUPAM-LABHAB/LOGOS ENGENHARIA. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008.

KATZ, Cláudio. **América Latina: socialismo ou neo-desenvolvimentismo**. Tradução de Jorge Almeida. Buenos Aires: CONICET, 2006.

KUPFER, David. Tem PPP no PPI do PAC. **Valor Econômico**. São Paulo, 7 de fevereiro de 2007.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MI, 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **As estratégias do enfrentamento do déficit habitacional brasileiro.** Apresentação da Secretaria. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 1996-1999.** Brasília: MP, 1995.

PAULANI, Leda; TEIXEIRA, Rodrigo. O mais político dos temas econômicos: Um verdadeiro plano passaria pela recuperação da capacidade do país de fazer política econômica. **Folha de São Paulo.** Caderno Dinheiro, São Paulo, 10 de fevereiro de 2007, p.7.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira.** Brasília: MI/ MMA, 2008.

_____. **Plano de desenvolvimento regional sustentável para a área de influência da BR 163 – Cuiabá Santarém.** Brasília: Casa Civil-Grupo Interministerial, 2005.

_____. **Plano de desenvolvimento territorial sustentável do arquipélago do Marajó.** Brasília: Casa Civil-Grupo Interministerial, 2007a.

_____. **Programa de aceleração do crescimento 2007-2010.** Material divulgado por ocasião do lançamento do PAC. Brasília: Palácio do Planalto, 22 de janeiro de 2007b.

PUTY, Cláudio. **O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional.** Apresentação realizada na Mesa Redonda 1 do XII ENANPUR. Belém: 2007 (informação verbal).

RIDENTI, Marcelo. **Desenvolvimentismo: o retorno.** In: Anais do 36º Encontro da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC). Salvador, 2008.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ – SEPOF. **Mapa social dos municípios paraenses.** Belém: SEPOF, 2007a.

_____. **Produto interno bruto dos municípios do estado do Pará 2005.** Belém: SEPOF, 2007b.

VAINER, Carlos B. Planejamento Territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. In: **Revista Estudos Urbanos e Regionais.** v.9, n.1. Belém: ANPUR, maio de 2007a, p.9-23.

_____. Recursos Hidráulicos: questões sociais e ambientais. In: **Estudos Avançados,** v. 21, n.59. São Paulo: IEA USP, jan-abril 2007b, p. 119-137.

_____. **O PAC e seus impactos na política de desenvolvimento urbano e regional.** Apresentação realizada na Mesa Redonda 1 do XII ENANPUR. Belém: 2007c (informação verbal).

_____. Regionalismos: anacronismo ou pós-modernidade? In: GONÇALVES, M.F. (org). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p.163-182.

VAINER, Carlos B.; ARAÚJO, Frederico G. B. **Grandes Projetos Hidrelétricos e Desenvolvimento Regional.** Rio de Janeiro: Centro Ecumênico de Documentação e Informação, 1992.

ⁱ É o caso, por exemplo: do Projeto de Lei nº 7.709/2007 (em tramitação no Congresso Nacional) que propõe alterações na lei de licitações e contratos públicos; da Medida Provisória - MP nº 450/2008 (aprovada) que flexibiliza as licitações do setor elétrico; da MP nº 452/2008 (também aprovada) que dispensa estudos prévios de impactos ambientais em obras de rodovias do PAC e obriga o Ministério do Meio Ambiente a emitir pareceres sobre licenças ambientais em no máximo 60 dias para início das obras; da proposta (aprovada em 2009 pela Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional, mas ainda em tramitação no Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA) reduzindo a área de reserva legal de 80% para 50% em torno de duas rodovias do PAC (a BR-163 e a BR-230); e além dessas, a controversa proposta enviada ao Presidente Lula pela Secretaria de Assuntos Estratégicos para a flexibilização das regras de licenciamento das obras do PAC na Amazônia, à revelia e sob protestos do Ministério do Meio Ambiente.

ⁱⁱ E têm seguido no esteio das ações e avanços programáticos do Ministério das Cidades (que remetem inclusive ao Projeto Moradia do Instituto Cidadania), tais quais: a aprovação do Marco Regulatório do Saneamento (Lei nº 11.145/2007), a aprovação das Leis do mercado imobiliário (Leis nº 10.931/2004, nº 11.033/2004 e nº 11.196/2005), as Resoluções do Conselho Monetário Nacional e a Resolução nº 460 do Conselho Curador do FGTS, além da instituição do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124/2005).