

| 1035 | A ESPACIALIDADE DO PAC I NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: REFLEXO DE UM “DESENVOLVIMENTISMO” OU UM “NOVO DESENVOLVIMENTISMO” ?

Luiz Antonio Chaves de Farias, Fellipe Silva Prado

Resumo

O presente artigo visa questionar o papel desempenhado pelo Programa de Aceleração do Crescimento- PAC do governo federal brasileiro enquanto um exemplo de política pública territorial que considere as especificidades locais em seus processos decisórios, diminuindo as desigualdades regionais. Para tal objetivo, verificou-se a necessidade de se discutir o Programa enquanto política pública territorial e *a posteriori* verificar se a espacialidade dos investimentos do programa reproduz modelos desenvolvimentistas já vivenciados no Brasil, ou segue orientações macroeconômicas que realmente dêem conta de diminuir as desigualdades do território. A escolha do estado do Rio de Janeiro enquanto recorte espacial de análise se pauta na observação do volume total dos investimentos do programa, onde emerge como a Unidade da Federação mais privilegiada na distribuição de recursos financeiros entre todas as ‘frentes de atuação’ (484,4 bilhões). Contudo, evidenciou-se, a partir da alocação extremamente desigual dos seus investimentos entre as diferentes Regiões de Governo do estado, que o PAC tem alimentado ainda mais as suas disparidades regionais, o que possivelmente levaria ao aumento das desigualdades sociais já tão delineadas neste território.

Palavras-chave: políticas públicas, políticas territoriais, Programa de Aceleração do Crescimento, novo desenvolvimentismo.

1 - Introdução

Num contexto político de retomada de grandes atuações do Poder Público sobre os ambientes social e econômico do país, com sua correspondente dimensão territorial, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) emerge como a política pública territorial mais ilustrativa dessa nova dinâmica. Lançado em vinte e dois de janeiro de 2007 pelo Governo Federal brasileiro, tinha o intuito de efetivar políticas que possibilitem o crescimento econômico das diferentes regiões do país.

Esta nova conjuntura macroeconômica vivida pelo Brasil recentemente, no rememora outras épocas (especialmente o período militar) onde se seguiu uma cartilha de intervenções semelhantes em muitos pontos, denominada de desenvolvimentismo. Apesar de avanços em setores específicos, um de seus efeitos mais marcantes foram as desigualdades sociais e territoriais evidenciadas nos anos posteriores. Por outro lado, muitos ao considerar determinadas especificidades do PAC o enquadram em uma orientação sócio-econômica ligada ao “novo-desenvolvimentismo”, onde se seguiria preceitos distintos ao desenvolvimentismo de tempos pretéritos.

Desse modo, face às muitas similaridades e diferenças do PAC em relação ao que já foi vivido no passado, questiona-se a partir da espacialidade de suas intervenções sobre o território fluminense, se o mesmo retoma a tônica “desenvolvimentista” anterior ou reflete mesmo a emergência de um novo paradigma de políticas públicas territoriais, resguardadas sobre a égide de um dito “novo desenvolvimentismo”?

Assim, o presente esforço analítico se justifica tendo em vista se fazer pertinente entender as atuais lógicas de expansão dos processos ditos de desenvolvimento econômico e de geração de emprego e renda que vem sendo empregado no estado do Rio de Janeiro. Na contemporaneidade, diferentes pressões e intencionalidades tem se deflagrado no contexto estadual, onde as existências de grandes projetos materializados transformaram o território fluminense em um verdadeiro mosaico de investimentos públicos e/ou privados, mais concretamente num verdadeiro “canteiro de obras”.

A fim de construir o arcabouço teórico da discussão engendrada pelo questionamento anterior, verificou-se a necessidade real da retomada, mesmo que de forma simplória, de alguns conceitos, pertinentes a consecução do objeto construído da pesquisa. Assim sendo, a mesma foi dividida mediante os seguintes itens: discussão do conceito de políticas públicas, políticas territoriais, e desenvolvimentismo; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); o PAC no estado do Rio de Janeiro; além dos primeiros resultados.

Mostra-se ainda válido salientar que a segunda parte do programa não será objeto de análise no presente artigo tendo em vista que ainda está em curso, não possuindo, portanto, orçamentos totais fechados que descrevam onde os investimentos estão sendo empregados, tornando-se difícil delinear suas influências sobre o território fluminense.

2 - Políticas Públicas

No contexto brasileiro atual de grandes ações do Poder Público sobre o social e o econômico segundo a égide das políticas públicas, torna-se necessário situar seu entendimento dentro dos limites de conceituações que as diferenciem das noções simplistas e errôneas que as identificam. SOUZA (2006) atesta a dificuldade de estabelecimento de um conceito “duro” de políticas públicas, já que a população tem a noção de políticas públicas apenas como as ações governamentais de “cunho social” ROLA, A.; HESPANHOL, R. (2006).

No campo acadêmico, H. Laswell se apresenta como um dos precursores da discussão. Sua importância se efetiva, na medida em que em 1936 cunha a expressão “*policy analysis*” como uma forma de análise de política pública através de uma ótica multidisciplinar, que até hoje, se faz extremamente pertinente. Através dessa formulação,

houve a possibilidade de inserção de diversas ciências e de pesquisadores a fim de produzirem conhecimento sobre as políticas públicas por meio de distintas formações e visões.

Em se tratando de governo, mais uma vez SOUZA (2006: 22 e 23) aponta que:

Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas conseqüências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks* [...] a proposta de aplicação de métodos científicos às formulações de decisões do governo sobre os problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social.

Depois de Laswell muitos outros autores preocuparam-se em conceituar políticas públicas em suas obras. Dentre eles, cita-se DYE (1984) que entende a política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. LYNN (1980), por sua vez, situa o conceito como sendo “o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Ainda assim, a mais conhecida, segundo SOUZA (2006), continua sendo a de Laswell: ...“decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê, e quê diferença faz” (SOUZA, 2006:24).

Por fim, a mesma autora propõe o entendimento de Políticas Públicas enquanto campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações. Para ela, quando um governo se propõe a formular políticas públicas é o exato momento em que suas intenções são reveladas se constituindo plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

3 - Políticas Territoriais

O PAC enquanto uma política pública é de fato, simultaneamente, uma política territorial. Isso porque, tem se materializado através das ações de maneira heterogênea em um território já tão dispare no que tange aos direitos humanos e a distribuição de investimentos públicos e privados, como no brasileiro.

Neste sentido, ao se discutir políticas territoriais se torna necessário as entender como decisões arbitrárias “que emanam dos poderes centrais, regionais e locais sobre os diversos territórios”, RÜCKERT (2011). De modo que quase a totalidade das políticas territoriais é de exclusividade dos gestores públicos, tais decisões tomadas são refletidas nos territórios e acabam por acarretar transformações em diferentes escalas. Desse modo, SANCHEZ (1992) contribui afirmando que:

a política territorial se configura pelo conjunto de enfoques estratégicos, a médio e longo prazo, assim como pelas correspondentes formulações de atuação, dirigidas a intervir sobre o território, a fim de que assumam formas que sejam adequadas ao conjunto dos interesses que controlam o poder político.

No Brasil, principalmente nos últimos dez anos, um número notório de autores tem se proposto a analisar o papel das políticas territoriais. Um dos mais ilustrativos dessa fase, BITOUN (2009), discorre sobre a necessidade de se pensar em macro planejamento levando em consideração as especificidades de cada território. A primeira consideração a ser feita, é que por se tratar de políticas, em qualquer parte do globo normalmente são os planejadores vinculados aos Estados que se preocuparam em pensar no assunto. Por conseguinte, destaca o referido autor, “historicamente, (as políticas territoriais) parecem estar vinculadas a fases de fortalecimento da ação do Estado no espaço” BITOUN (2009:2).

Desse modo, o século XX é um marco quando se pensa em políticas territoriais, já que depois da quebra da Bolsa de Nova Iorque (1929) inicia-se a valorização das questões territoriais nas pautas de discussão dos países prejudicados com a crise, principalmente partindo dos responsáveis pelo planejamento de médio e longo prazo dos Estados. Com centenas de áreas atingidas pela quebradeira em cascata, BITOUN (2009:2) destaca que :

Em todos os países atingidos pela redução da atividade econômica, o Estado intervêm no território, e para isso mobiliza o conhecimento sobre as regiões, seja para implantar grandes infra-estruturas (energéticas e/ou de transporte), seja para iniciar práticas de ordenamento territorial e de planejamento regional, intensificando o uso do solo e dos recursos naturais.

No caso brasileiro, a quebra da bolsa também afetou a economia interna, contudo, durante muitos anos não se pensou em planejamento ou gestão territorial levando em consideração o território, mais precisamente a diferenciação territorial. Entre 1950 e 1970 com a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE (elaborando as divisões

regionais), da criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da marcha rodoviária para o oeste, dentre outras ações rebatidas no espaço, inicia-se um claro plano nacional de políticas territoriais.

No período de 1983 a 1994, o país encontrou-se economicamente estagnado, apresentando dificuldades na economia interna associadas ao aumento da dívida externa, com uma moeda instável e fraca, vivenciando um longo período de inflação. Esse cenário não permitiu a efetivação de nenhuma política territorial significativa num macro contexto. Justamente nessa escala temporal, os municípios passam por um fortalecimento de poder, com aumento de atribuições. Esse processo foi relativamente lento, mas possibilitou um simplório planejamento por parte dos municípios em escala micro.

A partir da segunda metade da década de 1990, o Brasil passa por um leve fortalecimento econômico, com a estabilização da moeda (agora o Real) dando plenas condições a efetivação de políticas territoriais num macro contexto. Um marco no campo das políticas territoriais foi a criação do Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), feito pelo Ministério da Integração Nacional em 2005. Além do Ministério das Cidades (criados em 2003) corroborando para a reunião de estudiosos para a elaboração de políticas territoriais pertinentes as necessidades dos estados e da União.

A maioria das políticas territoriais no Brasil dos anos 2000 são pensadas em micro escalas, porque acredita-se que dessa forma a chance de insucesso é bem menor. A título de exemplo, apresenta-se os programas “Territórios da Cidadania” e “Territórios de Identidade” ambos do atual governo brasileiro. Onde inicialmente mapearam-se áreas de interesse, independentes de limites municipais ou estaduais, identificando potencialidades afins. A partir disso iniciou-se um plano de trabalho para um possível desenvolvimento econômico. BITOUN (2009:5) quando discute as políticas territoriais atuais diz que: “em geral, os textos oficiais e os discursos procuram combinar crescimento econômico e redução das desigualdades”. De modo que se pode entender implicitamente que as políticas territoriais ainda mantêm seu foco em desenvolvimento econômico, partindo do pressuposto que o crescimento econômico reduziria por si só as desigualdades sociais.

Nos últimos anos, principalmente final dos anos 2000, nota-se uma mudança de comportamento dos gestores, no que tange aos investimentos de grande porte nos territórios. O país que vive outras configurações econômicas, com o aumento das exportações de carne, grãos e principalmente de petróleo, tem se mantido “estabilizado”, possibilitando assim, macroplanejamentos setorializados. Com a retomada do crescimento econômico e principalmente após a instauração do Programa de Aceleração do Crescimento- PAC (janeiro

de 2007), durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma retomada da discussão de projetos de interesse do país como um Estado Nação.

4 - Novo Desenvolvimentismo

O PAC enquanto uma política pública territorial orquestrada majoritariamente pelo Estado emerge como uma das facetas de um período de orientação econômica que o país vive nos últimos anos denominado por muitos estudiosos sobre o assunto de “novo desenvolvimentismo”. A sua vez esta denominação engloba noções, outras conceituações e contextualizações históricas das quais é derivativa, porquanto que devem ser consideradas aqui no sentido de elucidar a significação dessa expressão e entender a sua associação ao PAC.

Em primeira análise, destrincha-se a composição morfosemântica da expressão, onde se destituindo o adjetivo e o sufixo da mesma chega-se a noção de desenvolvimento. A despeito das controvérsias entre as quais se enquadram as suas diversas definições, especialmente no que se refere a sua diferenciação em relação à noção de crescimento dentro do âmbito da teoria econômica, considera-se aqui seu entendimento enquanto políticas de desenvolvimento, que “são aquelas que fomentam a economia fora do primado do *laissez-faire*” (CEPÊDA, 2012:79).

Ao se acrescentar o sufixo “ismo” à palavra, chega-se novas acepções, segundo contextos espaços-temporais específicos. Segundo a mesma autora “a adição do sufixo “ismo” ao termo desenvolvimento indica o aspecto de processo, de movimento com dimensão social, gerando paradigmas, correntes e, especialmente, configurações históricas.” (CEPÊDA, 2012:79). Ainda segundo a mesma autora, “pode-se definir desenvolvimentismo com um projeto de transformação social profunda, operada politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social” (CEPÊDA, 2012:79).

Com relação ao contexto espaço-temporal a partir do qual se cunhou essa terminologia, observa-se que:

entre os anos 1930 e 1970, o Brasil e os demais países da América Latina cresceram a taxas extraordinariamente elevadas, aproveitando o enfraquecimento do centro para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que, essencialmente, implicavam a proteção à indústria nacional nascente e a promoção de poupança forçada por meio do Estado. O nome que essa estratégia recebeu foi desenvolvimentismo ou nacional-desenvolvimentismo. (BRESSER-PEREIRA, 2006:6).

Nesse ponto, cabe destacar que desenvolvimentismo diferencia-se de outras orientações político-econômicas que em certos contextos históricos do Brasil no século XX e início do XIX foram seguidas para se empreender políticas macroeconômicas, leiam-se: o modelo ortodoxo convencional e o novo desenvolvimentismo.

O desenvolvimentismo, proeminente entre 1930 a 1970, operacionalmente, baseado na doutrina do subdesenvolvimento, pautava-se na existência de um Estado interventor, capaz de criar demandas, todavia à custa de déficit públicos crônicos, levando, portanto, a insustentabilidade dessa orientação macroeconômica, como se viu no Brasil no final da década de 70 e ao longo dos anos 80.

Por sua vez, o modelo ortodoxo convencional, orientação macroeconômica seguida pelo Brasil a partir de meados da década de 80 até meados dos anos 90, baseava-se em alguns pressupostos da teoria econômica neoclássica seguindo a cartilha neoliberal defendida no Consenso de Washington. Apregoava-se um Estado mínimo a partir de um institucionalismo, no qual “basta que as instituições garantam a propriedade e os contratos, ou, mais amplamente, o bom funcionamento dos mercados, que estes promoverão automaticamente o desenvolvimento.” (BRESSER-PEREIRA, 2006:18). Esse modelo mostrou-se também ineficiente a realidade sócio-econômica do Brasil e dos países latino americanos, tendo a crise econômica Argentina de 2001 como o ápice de sua insustentabilidade.

Ao seu turno o novo desenvolvimentismo, orientação macroeconômica assumida pelo Brasil segundo muitos estudiosos da economia a partir de meados da década de 90, guarda relações estreitas com muitos dos pressupostos do desenvolvimentismo pretérito. Todavia, ganha o adjetivo novo completando a morfosemântica da expressão, visto que incorpora aspectos próprios, especialmente no que se refere à sustentabilidade de seus efeitos sobre o ambiente sócio-econômico nacional. Mostra-se pertinente ressaltar que o desenvolvimentismo e o novo desenvolvimento se diferenciam segundo duas variáveis intervenientes que implicam contexto histórico-geográficos distintos nos quais cada um respectivamente emerge:

de um lado, fatos históricos novos que mudaram o quadro do capitalismo mundial, que transitou dos anos dourados para a fase da globalização; de outro, os países de desenvolvimento médio, como o Brasil, mudaram seu próprio estágio de desenvolvimento, deixando de se caracterizarem por indústrias infantis. (BRESSER-PEREIRA, 2006:14).

Nesse sentido a principal diferença conceitual e operacional das duas orientações encontra-se no fato de que:

O foco no velho desenvolvimentismo está assestado, centralmente, nos estrangulamentos do mundo da produção e na sua resolução via industrialização pesada. Aparecem em segundo plano, quanto muito no horizonte de sua proposição e como efeito de sua ação, os aspectos de distribuição e elevação de bem-estar. [...] O novo-desenvolvimentismo, ao contrário, apoia-se no processo de inclusão social, colocando redistribuição e equidade em posição prioritária. (CEPÊDA, 2012:84).

Essa nova priorização de investimentos se liga ao entendimento do novo “papel estratégico do consumo e renda popular no processo de desenvolvimento econômico social” (CEPÊDA, 2012:85). Isso porque, o novo desenvolvimentismo vê o mercado como uma instituição mais eficiente (BRESSER-PEREIRA, 2006) e que deve ser fortalecido “pela aceção da economia estimulada pelo ‘lado da demanda’ – pela tese do mercado interno e pela inovação via multiplicação de empreendedorismo popular”. (CEPÊDA, 2012:85).

Desse modo, OREIRO (2012:29) sintetiza economicamente o novo desenvolvimentismo como:

um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações em desenvolvimento médio buscam alcançar o nível de renda *per capita* dos países desenvolvidos. Essa estratégia de “alcançamento” baseia-se explicitamente num regime de crescimento do tipo *export-led*, no qual a promoção de exportações de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação do capital e de introdução do progresso tecnológico na economia.

Estabelecidos os principais pressupostos sociais e econômicos nos quais se encontra pautado o novo desenvolvimentismo, questiona-se como a dimensão territorial tratada no PAC, com efeitos na espacialização de suas ações ao longo do território nacional, reflete ou não a incorporação real dos pressupostos do novo desenvolvimentismo presentes no programa conforme o muito vem sendo apregoado pela literatura a respeito do tema recentemente, vide (CEPÊDA, 2012; ALBUQUERQUE, 2011 e POCHMANN, 2010).

5- PAC

Alçado no início do segundo governo Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) tinha como compromisso a intensificação dos investimentos públicos diretos e indiretos sobre o território, assim como o estímulo ao aporte de investimentos privados. Esse compromisso se fundamentaria na “diminuição das desigualdades regionais e sociais através da superação dos gargalos da economia e do aumento da produtividade” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA 2007B: 150). Assim sendo, o principal efeito de tais ações seria a elevação das taxas de crescimento do país, que conseqüentemente promoveria uma ascensão social dos indivíduos.

Conforme é mostrado no esquema 1, basicamente se dividia em duas frentes principais. Os investimentos em infra-estrutura, os quais se particionavam em três eixos principais: logística, energia, e o social e o urbano, com os seus respectivos incremento de ‘fixos’ espaciais e/ou melhoria dos já existentes. As medidas institucionais se configuravam em estímulo ao crédito, melhora do ambiente de investimentos, desoneração do sistema tributário e medidas fiscais de longo prazo. Fica claro que a primeira frente possui repercussões diretas sobre o território, ao passo que a segunda, indiretas.

Ao lado dessas metas otimistas apresentadas acima, muitas críticas por parte especialmente da academia tem sido feitas ao programa, sendo as principais apresentadas a seguir. Em primeira linha, encontra-se a veiculação do ineditismo de suas ações. Segundo KUPFE (2007), boa parte dessas ações já configurava nas pastas estratégicas ministeriais muito antes do lançamento do programa, que veio então a atender antigas demandas.

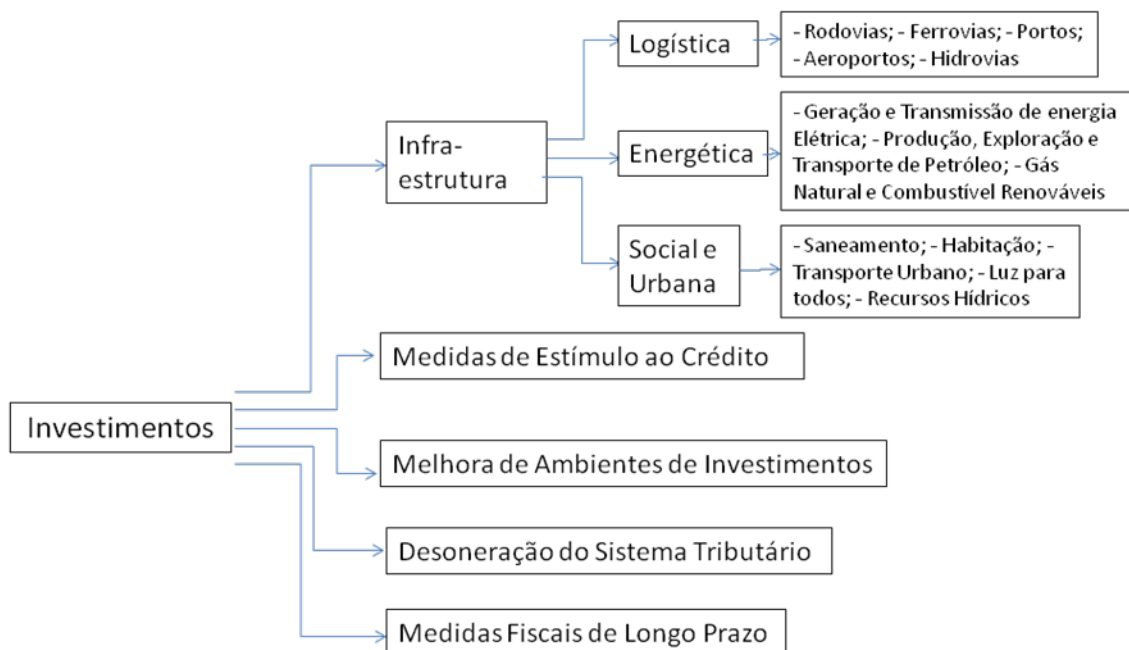


Figura 1 – Esquema: Investimentos dos PAC 1, por setor.

Organização - Autores do Trabalho

Em segundo, apresenta-se a superestimação dos seus desdobramentos sobre a economia do país. É consenso, principalmente entre os economistas, que se alcançarão números de crescimento econômico, especialmente a partir dos investimentos em infra-estrutura. Entretanto, alguns ponderam essa prerrogativa, como KUPFER (2007), afirmando que esse crescimento não necessariamente ganhará margens de sustentado. LEITÃO (2009), completa tal assertiva, baseado em PAULANI E TEIXEIRA (2007), dizendo que um verdadeiro plano de desenvolvimento passaria pela capacidade do país em fazer política econômica, o que implicaria na vontade política de alterar o modelo econômico sob cuja batuta nos encontramos.

Com relação às críticas afeitas à sua dimensão territorial, são nítidos o caráter fragmentador e não fomentador de coesão regional do programa. Segundo, LEITÃO (2009) apud VAINER (2007) em nenhum momento se dialogou com os planos e políticas públicas que realmente considerassem a territorialização do planejamento e orçamento federal, como, por exemplo, o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ou o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, entre outros. Ainda nessa perspectiva, atentando-se aos mesmos autores, conclui-se que “o silêncio sobre o território no PAC não é casual”. Para o autor, o território é visto como mero ‘local de investimentos’, o que, em última instância “condena o espaço nacional a uma tendência inexorável de fragmentação”

(LEITÃO, 2009:223), contribuindo para acirrar ainda mais as disparidades regionais extremamente acentuadas desde quando o país era colônia portuguesa.

6- PAC no Estado do Rio de Janeiro

6.1 - Primeiros Resultados

A atuação do PAC no território fluminense não se mostra muito diferente do contexto exposto acima. GODINHO (2009) ao analisar as tendências conservadoras entre planejamento estratégico e a reforma urbana no Rio de Janeiro, fazendo alusão ao PAC, afirma que “todos esses investimentos e programas não se orientam, é verdade, para um projeto de desenvolvimento a partir das demandas e desigualdades presentes no território”.

Em termos quantitativos (figura 2), essa desigualdade espacial dos investimentos se mostra latente na medida em que cerca de 90% dos mesmos (408,5 bilhões de reais) estão concentrados na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e apenas 0,001% dos mesmos (0,5 bilhões de reais) foram destinados para o Noroeste Fluminense, a região de Governo mais pobre do estado. Neste ponto, a crítica não está pautada na defesa de um distributismo igualitário ingênuo. Encontra-se no princípio da isonomia do tratamento de demandas (tratamento dos desiguais na medida de suas desigualdades). Claramente, o volume de investimentos demandados pela RMRJ é muito maior que o noroeste fluminense, porém a desigualdade no volume de demandas não corresponde à discrepância entre os números expressos de intervenções do programa entre essas áreas.

Por sua vez, a espacialização da alocação dos recursos do programa por tipo de investimento segundo as Regiões de Governo do estado ratifica as tendências apontadas acima. Verificou-se uma setorização dos investimentos em infra-estrutura logística e energética nas Regiões Metropolitana, Norte Fluminense e Médio Paraíba. O Noroeste Fluminense não recebeu recursos para tal, inclusive no que se refere à infra-estrutura social e urbana, onde também foi o menos privilegiado.

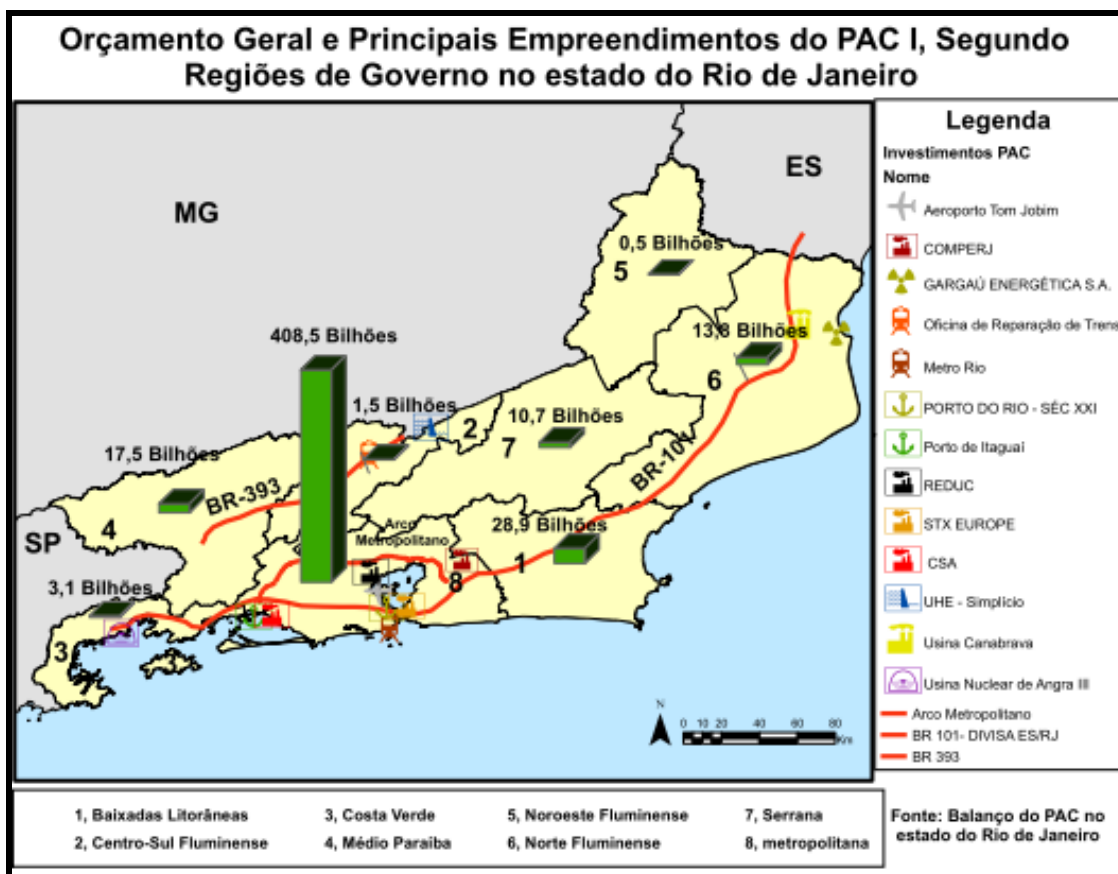


Figura 2 - Espacialização dos Investimentos (valores e principais empreendimentos) segundo Regiões de Governo.

Organização - Autores do Trabalho.

Se o território, sendo bem rígido nessa assertiva, foi praticamente negligenciado no que refere as reais demandas de suas diversas frações espaciais, o seu conteúdo social, considerando o atendimento aos interesses da população e sua efetiva participação na elaboração e execução das ações do programa, foi tão quanto ignorado.

Ao bem da verdade, iniciativas nos arranjos institucionais do programa ocorreram no sentido de se promover uma horizontalização da elaboração e execução das ações do programa, especialmente naquelas com repercussões mais diretas sobre a população, leiam-se as linhas de habitação e saneamento. A existência do Trabalho Técnico Social (TTS), por exemplo, trabalha por confirmar essa realidade, mas seus resultados efetivos estão longe de serem confirmados.

O estudo de OLIVEIRA (2011), sobre a participação popular local na implementação do PAC I no Complexo do Alemão na cidade do Rio de Janeiro respaldando-se nos resultados de aplicação do TTS nessa área, ratifica tal perspectiva. Segundo o autor, além de, em pesquisa direta realizada com os moradores, registrar a insatisfação dos mesmos

com os resultados e as formas de elaboração das obras do programa na comunidade, atribui-se a quatro fatores a falibilidade dessa tentativa de horizontalização das ações do programa que, na visão dos autores do presente texto, podem ser generalizados, resguardando-se as especificidades da escala de análise de seu estudo, a outras áreas em que o PAC esteve presente:

(1) baixo nível de participação popular; (2) o grau de relevância que espaços como fóruns populares, conselhos gestores ou grupos de trabalho possuem diante das representações governamentais, (3) a forma como os moradores são vistos pelos gestores públicos e atores da iniciativa privada (4) o processo de mercantilização das relações entre lideranças comunitárias, governo e moradores. (Oliveira, 2011:3).

O silêncio do social no PAC não pode, portanto, ser concebido isoladamente a já referida negligência do território. Há uma relação de mútua influência entre essas duas dimensões praticamente esquecidas em sua plenitude de atores e demandas pelo programa. Remetendo-se à Lefebvre (1974) que considera o espaço como produto, meio e condição social, notadamente, se os diferentes grupos sociais não participaram de seu planejamento e execução, ou mesmo, se as demandas desses grupos não foram plenamente consideradas em suas metas, não é surpresa o território, considerado agora aqui como *locus* das relações de poder dessas demandas sociais, também ser atendido de maneira desigual ou negligenciada.

7 - Considerações Finais

Chega-se à concepção, a partir do exposto, do PAC I enquanto Política Pública Territorial com fins de interesse socioeconômico. Ficou claro também, a partir dos resultados empíricos quantitativos e dos exemplos qualitativos captados na literatura, que em verdade se apresenta como uma Política Pública Territorial com fins de interesse socioeconômico que tem negligenciado as especificidades territoriais e principalmente as demandas sociais, desde a fase de planejamento e execução. Realidade essa que produz efeitos diretos sobre o atendimento ou não às demandas sociais das diferentes frações do território, conforme pôde ser confirmado no estado do Rio de Janeiro.

Verificou-se, empiricamente, que mesmo sendo à unidade da federação mais atendida em recursos financeiros pelo programa, as desigualdades espaciais no que tange à alocação dos mesmos se mostram grandes. Notadamente, as áreas do território fluminense mais contempladas pelo PAC são as mesmas que ao longo de sua história já recebiam os

maiores investimentos, tanto públicos quanto privados. Enquanto isso, regiões historicamente marginalizadas socioeconomicamente, em especial o Noroeste Fluminense, foram as menos privilegiadas em atuações do programa.

Dessa forma, apesar de alguns aspectos relativos aos objetivos, metas, planejamento e execução do PAC I levarem a própria literatura acadêmica a apregoá-lo como sendo a principal face de uma orientação macroeconômica “novo desenvolvimentista” vivida pelo Brasil atualmente, a geografia de seus investimentos e os desdobramentos sócio-territoriais que se prognosticam em função dos mesmos, nos remetem ao desenvolvimentismo de meados do século XX. Isso porque a concepção de que primeiro se deve produzir riquezas em partes privilegiadas do território para depois reparti-la com as outras partes menos privilegiadas se replica com a espacialidade do programa no território do estado do Rio de Janeiro, nos levando a prognosticar e a temer a repetição dos insucessos sócio-espaciais que o “desenvolvimentismo tradicional” nos levou na história recente do Brasil.

8 – Referências Bibliográficas

BITOUN, J. Tipologia das Cidades Brasileiras e Políticas Territoriais: pistas para reflexão. In: Bitoun, J. e Miranda, L. (orgs.). *Desenvolvimento e cidades no Brasil. – contribuições para o debate sobre as Políticas Territoriais*. Recife: FASE; Observatório das Metrôpoles (UFPE). 2009. pp. 17-44.

CEPÊDA, V. A.: Inclusão, democracia e o novo- desenvolvimentismo: um balanço histórico. In: *Estudos Avançados 75, Dossiê Novo- Desenvolvimentismo Seminário Sociologia e Esperança*, vol.26, 2012. pp. 77-90.

COMITÊ GESTOR DO PAC. *Balanço 4 anos*, Rio de Janeiro, 2007 – 2010. 2010. Acessado em: <http://www.brasil.gov.br/pac/>.

DYE, T. D.. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

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

LEFEBVRE, H. *The Production of Space*. Oxford. Blackweel, 1974.

LEITÃO, K.O. *A Dimensão Territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país*. São Paulo. FAUUSP. 2009. 285p. (Tese de Doutorado).

LYNN, L. E. *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

OLIVEIRA, F. J. G.. Estado e planejamento urbano: tendências conservadoras entre o planejamento estratégico e a reforma urbana. In: *12º Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2009, Montevideo. Caminando en una América Latina em transformación*. Montevideo : Imprenta Gega, 2009. v. I. p. 1-3.

OLIVEIRA, B.C.S.. *Quem decide o futuro das favelas? Assimetrias e participação popular na implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Complexo do Alemão/RJ*. JusNavigandi, Teresina, Ano 16, Nº 2844, 2011.

PAULANI, L.; TEIXEIRA, R. *O mais político dos temas econômicos: um verdadeiro plano passaria pela recuperação da capacidade do país em fazer política econômica*. Folha de São Paulo. Caderno Dinheiro. São Paulo, 10 de Fevereiro de 2007, p. 7.

PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010*. Material Divulgado por Ocasão do Lançamento do PAC. Brasília. Palácio do Planalto. 22 de Janeiro de 2007.

ROLA, A.M.; HESPANHOL, R.A.M. *Desenvolvimento Local, o Desafio das Políticas Públicas*. São Paulo. UNESP. 2006.

RÜCKERT, A.A. Uso do Território e Políticas Territoriais Contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e Mercosul. *Revista de Geopolítica*, Ponta Grossa - PR.V.1. N. 1. p17 a 32. Jan/jun. 2010.

SÁNCHEZ, J.-E. *Geografía Política*. Madrid: Editorial Síntesis. S.A. 1992.

SOUZA, C. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, 16. Acessoem:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S151745222006000200003&script=sci_arttext&tlng=pt>. 2006.