



Número 276
13 de setembro de 2023

**Novo Plano de Aceleração
do Crescimento (PAC):
A retomada dos investimentos e os possíveis
impactos para o desenvolvimento brasileiro**

DIIESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

O novo PAC - a retomada dos investimentos e os possíveis impactos para o desenvolvimento brasileiro

Apresentação

Esta Nota Técnica tem como objetivo apresentar os principais pontos presentes no Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado recentemente pelo governo federal. realizar uma análise de temas transversais do programa, como a superação de gargalos de infraestrutura econômica e social, a transversalidade da transição ecológica nas ações do programa e a relação mais estreita com a política industrial. Por fim, destacam-se setores selecionados que serão foco de investimentos no novo PAC.

Introdução

O que é o novo PAC

Após um longo período sem um projeto de investimento de longo prazo, o governo federal lançou, no mês de agosto de 2023, o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O programa será coordenado pelo governo federal e contará com parcerias com o setor privado, governos estaduais, municipais e movimentos sociais. A estimativa inicial de investimentos é de R\$ 1,7 trilhão, sendo que R\$ 1,4 trilhão serão investidos entre os anos de 2023 a 2026.

O principal objetivo do programa é a aceleração do “*crescimento econômico e inclusão social, gerando emprego e renda, e reduzindo desigualdades sociais e regionais.*”¹ O governo espera estimular a economia a partir de uma ação estatal organizada e articulada com outros níveis governamentais e com o setor privado, busca reverter os efeitos do contexto de semi-estagnação da economia mundial sentidos pela economia brasileira, os efeitos da política econômica e monetária adotada até recentemente, além de reverter o baixo nível de investimentos registrado nos últimos anos.

Para isso, ao invés de gastos isolados, procurou-se dar uma lógica ao investimento público e à ação estatal. O foco principal é tanto a superação de gargalos estruturais, como o atendimento

¹ Fonte: <https://www.gov.br/casacivil/novopac>.

às demandas sociais prioritárias e seriamente afetadas pós-2015. Essas prioridades se tornaram ainda mais relevantes no pós-pandemia.

O anúncio também destacou a expectativa de geração de 4 milhões de empregos em todo o país. Segundo as estimativas apresentadas pelo governo, cerca de 2,5 milhões de vagas seriam geradas diretamente nas obras do PAC. Adicionalmente, prevê-se a criação de 1,5 milhão de empregos indiretos.

O Novo PAC traz também, como novidade em relação aos PACs anteriores, o tema central das demandas voltadas à transição energética e ao desenvolvimento ambientalmente sustentável. Além disso, também propõe apoiar o projeto de “neointustrialização”, a ser desenvolvido pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). As ações propostas também buscam criar um ambiente favorável ao investimento, com o desenvolvimento de medidas ligadas ao crédito.

O Novo PAC, assim como suas primeiras versões, visa à retomada da capacidade de investimento do Estado brasileiro.. Recomeça após um período de baixo investimento e de grande número de obras paradas, consequências de diversos fatores econômicos e políticos, como a recessão de 2015 e 2016; a Operação Lava Jato; e um período de governos com visão neoliberal, orientados para a redução do papel do Estado.

Mais uma vez, abre-se uma janela de expectativas em relação às possibilidades desse programa para a retomada do crescimento econômico do país, com ações planejadas e orientadas pelo Estado. Assim como apontamos em 2006, no lançamento do PAC-1, “tais medidas podem significar uma mudança qualitativa no papel a ser desempenhado pelo Estado na sociedade brasileira, (...) em relação ao discurso liberal das ‘vantagens do livre mercado’ na alocação dos investimentos”².

² Ver DIEESE. **Principais aspectos do Programa de Aceleração do Crescimento**. São Paulo, 2006. Disponível em: [http://www.dieese.org.br/nota técnica n 41](http://www.dieese.org.br/nota_tecnica_n_41). Acesso em 21 agosto. 2023.

Principais pontos do novo PAC

Para atingir os objetivos previstos, o Programa está organizado em “medidas institucionais” e “eixos de investimentos”. As medidas institucionais são as seguintes:

- a) **Aperfeiçoamento do Ambiente Regulatório e do Licenciamento Ambiental:** envolve a revisão de marcos regulatórios em setores como geração de energia (elétrica e gás); portos; aeroportos; telecomunicações; mineração; transporte rodoviário e ferroviário; recursos hídricos; e mobilidade urbana;
- b) **Expansão do Crédito e Incentivos Econômicos:** promover crédito com taxas especiais (para setores públicos e privados), que reduzam o custo do investimento em projetos estruturantes (incluindo o “Novo Fundo Clima” e Infraestrutura Social); aprimorar o Regime de Recuperação Fiscal e Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; estimular a renovação de bens de capital;
- c) **Aprimoramento dos Mecanismos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (PPPs):** estabelecer um novo marco normativo para concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs);
- d) **Incentivos à Transição Ecológica:** garantir que os novos empreendimentos estejam alinhados com metas de redução de poluentes e emissão de gases do efeito estufa, de combate ao desmatamento e de geração de energia renovável, ou seja, uma nova matriz de investimentos estruturantes para a transição ecológica;
- e) **Planejamento, Gestão e Compras Públicas:** retomar o planejamento de médio e longo prazo pelo poder público, coordenando planejamentos setoriais; ampliar a transparência; fomentar os investimentos; aperfeiçoar a gestão; recompor a força de trabalho de órgãos reguladores; e promover a articulação do Novo PAC com o Plano Plurianual (PPA).

Em outra perspectiva, o PAC se organiza a partir nove eixos de investimento:

- 1. **Transporte Eficiente e Sustentável:** investimentos no setor de logística (nos subeixos rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos), com o objetivo de redução de custos de produção nacional. Está previsto um investimento total de R\$ 349,1 bilhões, sendo R\$ 220,9 bilhões de 2023 a 2026;
- 2. **Infraestrutura Social Inclusiva:** investimentos em Cultura, Esporte e Cidadania, para provimento de bens e serviços culturais, espaços para práticas esportivas e de lazer e atividades educacionais. Os subeixos são a Cultura, Esportes e Segurança Pública com Cidadania. Investimentos de R\$ 2,4 bilhões, sendo de R\$ 2,1 bilhões de 2023 a 2026;

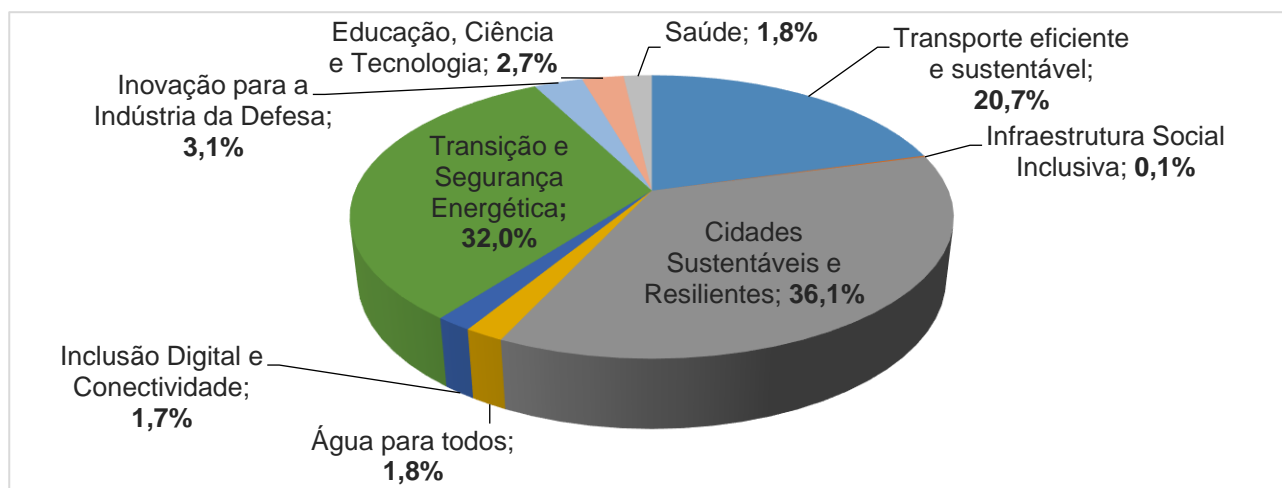
- 3. Cidades Sustentáveis e Resilientes:** adequar o acesso a habitações seguras e acessíveis, frente à deterioração da qualidade de vida nas cidades, devido às alterações no clima do planeta. Inclui o fornecimento de serviços básicos a toda a população, promoção de mobilidade urbana, urbanização de favelas, saneamento, prevenção de desastres e gestão de resíduos. Os subeixos são compostos pelos programas “Minha Casa, Minha Vida”; “Financiamento Habitacional”; “Periferia Viva” (Urbanização de favelas); “Mobilidade Urbana Sustentável”; “Gestão de Resíduos Sólidos”; “Esgotamento Sanitário”; e “Prevenção de Desastres”. O investimento total previsto é de R\$ 609,7 bilhões, sendo R\$ 557,1 bilhões de 2023 a 2026;
- 4. Água para Todos:** garantir acesso à água de qualidade, em quantidade suficiente e de forma sustentável. Fortalecer as comunidades frente aos desafios hídricos e climáticos. Subeixos: abastecimento de água; infraestrutura hídrica; água para quem mais precisa; e revitalização das bacias hidrográficas. Investimento total: R\$ 30,1 bilhões, sendo R\$ 25,5 bilhões de 2023 a 2026;
- 5. Inclusão Digital e Conectividade:** universalizar a conectividade e o uso de tecnologias digitais em 138 mil escolas e em 24 mil unidades básicas de saúde. Além disso, ampliar o acesso à internet da população via expansão do sinal 4G e 5G, construir estruturas de fibra ótica e expandir a TV digital em municípios com baixo número de canais e dos serviços prestados pelos Correios. Subeixos: conectividade nas escolas e unidades de saúde; expansão do 4G e implantação do 5G, infovias, serviços postais, TV Digital. Investimento total: R\$ 27,9 bilhões, sendo R\$ 20,3 bilhões de 2023 a 2026;
- 6. Transição e Segurança Energética:** garantir que a expansão da capacidade de geração de energia elétrica venha de fontes renováveis, atendendo, assim, ao desafio da transição e segurança energética. O planejamento inicial é de que, do total do acréscimo, 80% virão de fontes renováveis, contra 38% da média mundial. Desenvolvimento de ecocombustíveis, estímulo à “empregos verdes” e desenvolvimento tecnológico em bases sustentáveis, centrado na nova industrialização a partir da Bioeconomia. Expansão da produção de derivados de petróleo. Subeixos: “Geração de Energia”; “Luz para Todos”; “Transmissão de Energia”; “Eficiência Energética”; “Petróleo e Gás”; “Pesquisa Mineral”; e “Combustíveis de Baixo Carbono”. Investimento total de R\$ 540,3 bilhões, sendo R\$ 449,4 bilhões de 2023 a 2026;
- 7. Inovação para a Indústria da Defesa:** equipar as Forças Armadas com tecnologia de ponta para aumento da capacidade de defesa nacional e de monitoramento das fronteiras. Busca para desenvolver, a partir do projeto de neointustrialização, o Complexo Industrial de Defesa, com adensamento da Cadeia Produtiva e da Tecnologia Nacional. Envolve compra de equipamentos

e desenvolvimento. Investimento total de R\$ 52,8 bilhões, sendo R\$ 27,8 bilhões de 2023 a 2026;

8. Educação, Ciência e Tecnologia: fomento à educação básica, científica, tecnológica e superior. Envolve a expansão da rede pública educacional e retomada de obras, garantindo o acesso e a permanência escolar em todos os níveis educacionais. Subeixos: “Educação Básica”; “Educação Profissional e Tecnológica”; “Educação Superior”; “Inovação e Pesquisa”. Investimento total: R\$ 45 bilhões, sendo R\$ 36,7 bilhões entre 2023 a 2026;

9. Saúde: ampliação dos serviços e da cobertura do Sistema Único de Saúde (SUS), com expansão das redes de atenção primária e especializada de saúde para todo o território nacional, saúde digital, preparação para emergências sanitárias e aumento da capacidade de produção nacional de fármacos, biofármacos, vacinas e hemoderivados. Desenvolvimento e inovação em tecnologia da saúde. Subeixos: “Atenção Primária”; “Atenção Especializada”; “Preparação para Emergências Sanitárias”; “Complexo Industrial da Saúde”; e “Telesaúde”. Investimento total de R\$ 30,5 bi, sendo 29,3 bilhões de 2023 a 2026.

GRÁFICO 1
Distribuição do total de recursos do PAC, por eixos de investimentos (em %)



Fonte: Dados disponíveis no site “NOVO PAC (<https://www.gov.br/casacivil/novopac>). Acesso dia 14 de agosto de 2023. Elaboração: Subseção DIEESE/CUT Nacional

O histórico dos Programas de Aceleração do Crescimento

O primeiro Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-1) foi lançado em 28 de janeiro de 2007, no início do segundo mandato do presidente Lula, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões, nos anos de 2007 a 2010. Nele, estava contido um conjunto articulado de

medidas, que visavam contribuir para a elevação das taxas de crescimento econômico do país (esperava-se uma taxa de crescimento médio do Produto Interno Bruto de 5% ao ano). Esse crescimento teria como fundamento o aumento do investimento em infraestrutura; o estímulo ao financiamento e ao crédito; a melhora do ambiente de investimentos; a desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e a adoção de medidas fiscais de longo prazo. No que se refere às suas fontes, R\$ 67,8 bilhões seriam oriundos do orçamento do Governo Federal e R\$ 436,1 bilhões provenientes das estatais federais e do setor privado. Somente no setor energético, havia a previsão de investimento pelas empresas estatais de R\$ 275 bilhões, correspondendo a 54,5% do total dos recursos. Especificamente para o setor de hidrocarbonetos, estavam orçados R\$ 179 bilhões, cabendo à Petrobras, sozinha, responder por R\$ 171,7 bilhões dos investimentos, 34% de todo o PAC-1³.

Ao final de 2010, segundo pesquisa realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a execução deste PAC-1 atingiu 88% do total previsto, devido principalmente aos altos níveis alcançados em áreas como Rodovias, Hidrovias, Marinha Mercante e Habitação de Mercado. Ao longo do tempo, novas ações foram agregadas ao PAC-1, atingindo R\$ 1,4 trilhão, e ampliando seu horizonte de investimentos até 2021, compreendendo 13,6 mil ações⁴.

Entre as principais realizações do PAC-1, ainda segundo relatório do TCU, pode-se destacar: a) aplicação de R\$ 43 bilhões em atividades de construção e manutenção de rodovias, duplicação, sinalização e outras; b) acréscimo de 909 km de trilhos à malha ferroviária existente; c) em relação aos portos, dragagem/derrocamento de 34,33 mil m³, construção/ampliação de 453,8 metros de berços e 5,99 quilômetros de acessos terrestres; d) acréscimo de 10,85 GW à rede de geração e 9,14 mil quilômetros de linhas de transmissão de energia elétrica; e) no setor de petróleo e gás, aumento de 100% das reservas de petróleo, ampliação na capacidade de refino em 6 mil barris/dia, produção de 2,26 milhões de barris de óleo por dia, entre outras; e f) na marinha mercante, conclusão de 107 embarcações e concessão de R\$ 17 bilhões em financiamentos pelo Fundo da Marinha Mercante (FMM).

Uma segunda etapa do programa aconteceu com o lançamento do PAC-2, em 29 de março de 2010, cuja maior parte dos investimentos ocorreram durante o primeiro governo Dilma Rousseff (2011 a 2014). O PAC-2 previa recursos da ordem de R\$ 1,59 trilhão em uma série de segmentos,

³ Ver em DIEESE. **O PAC, o setor de hidrocarbonetos e a matriz energética brasileira**. São Paulo, 2007. Disponível em: http://www.dieese.org.br/nota_tecnica_n_43. Acesso em 21 agosto. 2023.

⁴ Ver em: TCU. **Relatório sobre o PAC-1. Área temática. 2011**. Disponível em www.tcu.gov.br/contasdogoverno. Acesso em 21 de agosto de 2023

tais como: transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação. Essa segunda fase pode ser caracterizada pelo aumento dos recursos, por maiores aportes financeiros do Tesouro Nacional, por investimentos na continuidade de obras do PAC-1 e, em destaque, pelo reforço do investimento em cidades (saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana e pavimentação); melhoria da qualidade de vida da população (unidade básica de saúde, unidade de pronto atendimento, creches e pré-escolas e quadras esportivas); e investimentos em programas federais (o programa “Minha Casa, Minha Vida” e o “Água e Luz para Todos”).

Entre os principais resultados do PAC-2, pode-se destacar: a) no setor de transportes, construção de quase 12 mil km de rodovias novas ou ampliadas em todo o país; mais de 3,6 mil km de ferrovias; 22 obras no setor de portos; e 24 obras nos aeroportos; b) no setor de energia, investimentos de R\$ 233 bilhões, em oito hidrelétricas, cinco termelétricas, 120 usinas eólicas e cinco pequenas centrais hidrelétricas; c) no setor de petróleo e gás, 27 obras para exploração e produção; 19 obras em refino e petroquímica; nove em fertilizantes e gás natural; e três em combustíveis renováveis; d) no eixo comunidade cidadã, foram R\$ 4 bilhões na construção de 15.095 Unidades Básicas de Saúde, além da entrega de 1,7 milhão de moradias e mais de 474 mil ligações de energia elétrica para 1,9 milhão de pessoas que vivem no campo.

Apesar de grandes avanços para a estrutura econômica do país, os dois PACs apresentaram problemas de diversas ordens, estruturais e históricos, como a pouca capacidade de gerir grandes obras de engenharia e projetos complexos, principalmente no início do PAC-1, assim como problemas de baixa qualidade dos projetos básicos elaborados como referência para os processos licitatórios, o que ocasionou a necessidade de revisões durante as obras e afetou os cronogramas e os custos.

Conforme auditoria realizada pelo TCU a partir do levantamento de mais de 38 mil contratos referentes a obras públicas em 5 bancos de dados do Governo Federal, mais de 14 mil estavam paralisadas e os principais problemas que levaram a isso foram: “*contratação com base em projeto básico deficiente; insuficiência de recursos financeiros de contrapartida; e dificuldade de gestão dos recursos recebidos*” (TCU, 2019)⁵.

⁵ Auditoria operacional sobre obras paralisadas, TCU, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm> e <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm>

Esses problemas, embora fossem se resolvendo com o avançar dos PACs e da experiência adquirida na execução das obras, não superaram o grande problema enfrentado pelos governos do PT, a partir de 2014: os efeitos da Operação Lava-Jato.

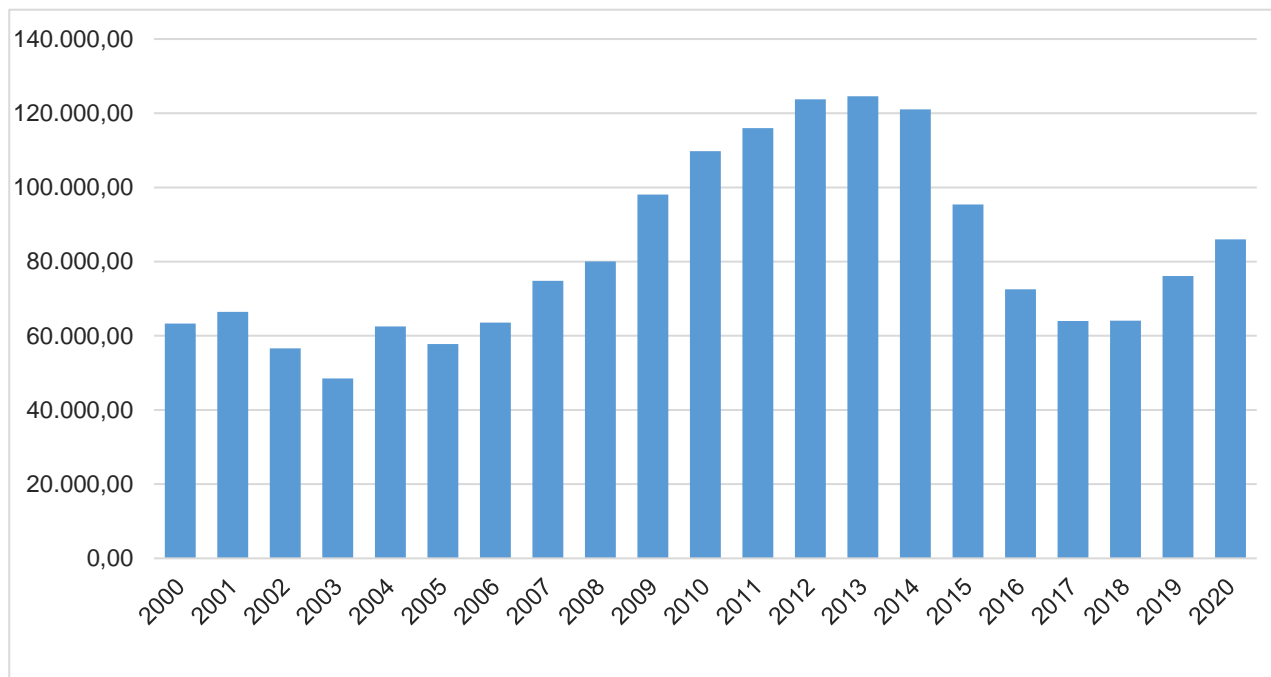
Sem dúvida, a Operação Lava-Jato, deflagrada no início de 2014, supostamente para investigar denúncias de corrupção em contratos da Petrobras, ampliou-se para investigações em número expressivo de empresas, setores econômicos, obras públicas e regiões do país, sem falar nos atos políticos adotados por seus principais articuladores. O questionamento judicial em um conjunto relevante de obras resultou em paralisação ou cancelamento desses investimentos, reduzindo a demanda para setores como construção civil, engenharia, metalurgia, transporte, entre outros, todos eles centrais para o desenvolvimento do PAC-2. A Operação teve alto impacto político e também resultou em grandes dificuldades no desenvolvimento de setores econômicos estratégicos para o país. Afetou os setores envolvidos diretamente (petróleo e gás e construção civil), mas também uma gama importante de outros segmentos (devido aos impactos indiretos e ao efeito renda). Como efeitos para nossa economia, a operação Lava-Jato custou 4,4 milhões de empregos e 3,6% do PIB, perda de arrecadação de R\$ 47,4 bilhões em impostos e R\$ 20,3 bilhões em contribuições sobre a folha, além de ter reduzido a massa salarial do país em R\$ 85,8 bilhões⁶.

Em 2019, com a chegada de Bolsonaro ao governo federal, a marca PAC foi extinta e o Programa paralisado.

No Gráfico 2, a seguir, é possível observar o investimento bruto em infraestrutura a partir dos anos 2000 e a importância do PAC nos anos em que ele esteve mais ativo. A ação coordenada do Estado e o volume de investimentos em um conjunto de áreas demandadas pela sociedade foram fundamentais para superar carências ainda existentes num país como o Brasil.

⁶ Para maiores detalhes sobre a Operação Lava-Jato e os efeitos para nossa economia, ver em GABRIELLI, J. S.; ALONSO JUNIOR, A.; ALGUSTO JUNIOR, F. **Operação Lava-Jato: crime, devastação econômica e perseguição política**. Disponível em: <<https://expressaopopular.com.br/livraria/operacao-lava-jato-crime-devastacao-economica-e-perseguiacao-politica/>>. Acesso em: 23 de agosto de 2023.

GRÁFICO 2
Investimento bruto em infraestrutura - Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)
Brasil - valores de 2010 (R\$ milhões)



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2023. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> .
 Obs. Dados disponíveis até 2020.

A novidade no PAC 2023

O Novo PAC não apenas relança a estratégia já editada nas versões anteriores; ele busca reorganizar um conjunto de elementos necessários para destravar o investimento. E ainda - e talvez o mais importante -, a nova versão dá atenção especial, de modo transversal, em suas ações, a temas relevantes para o desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável do país.

Desse modo, a superação de gargalos de infraestrutura logística é tão relevante no PAC quanto a garantia de habitação de qualidade. O PAC também cria as condições regulatórias, as soluções de créditos e programas para sustentar a transição ecológica. Por fim, outro elemento importante, é o diálogo entre o PAC e a Política Industrial.

Esses três aspectos do Novo PAC serão detalhados, à frente.

Reorganização da infraestrutura econômica e social e superação de seus gargalos, após todos os eventos de desestruturação do Estado brasileiro (saúde, educação, habitação, logística etc.)

Como apresentado anteriormente, o Novo PAC buscou articular um amplo conjunto de investimentos e ações a serem desenvolvidas pelos diferentes ministérios, com o objetivo de superar alguns dos principais desafios históricos ou aqueles gerados ou agravados pelas políticas de desmonte do estado brasileiro, que avançaram desde o governo Michel Temer, e que foram radicalizados no governo Bolsonaro.

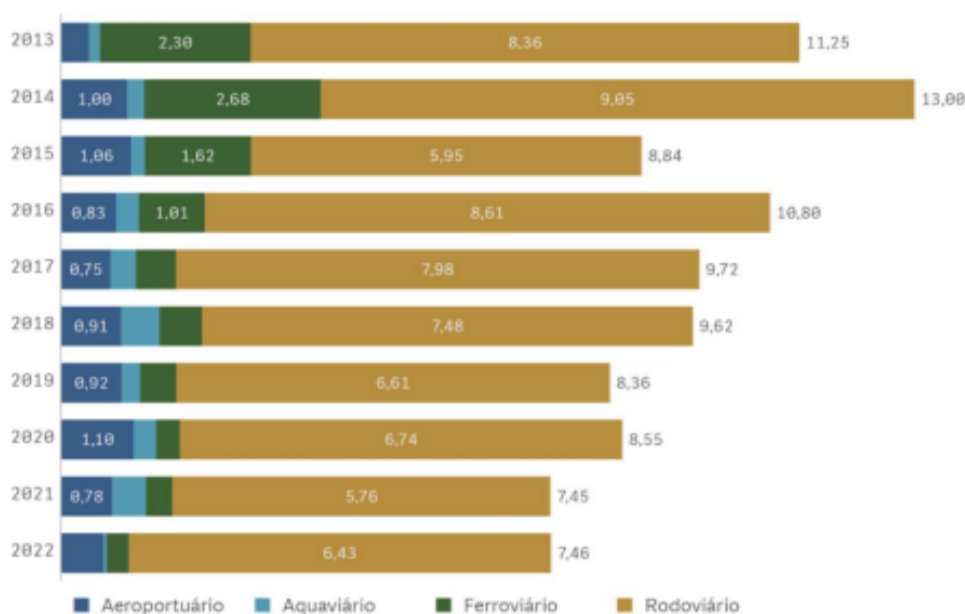
Entre os desafios estruturais, há graves gargalos de infraestrutura econômica, que atravessam os modais de transporte, a soberania energética, a prevenção de desastres e aspectos relacionados à logística. Do ponto de vista social, são históricos também os limites na cobertura e qualidade da saúde e educação públicas, o déficit habitacional e as diversas dimensões de desigualdades sociais e regionais.

No final de 2022, após as eleições, durante o funcionamento do gabinete de transição do governo federal, foram criados grupos de trabalho que reuniram especialistas em todas as áreas das políticas públicas, incluindo ex-ministros, pesquisadores, e entidades ligadas aos diversos setores, os quais fizeram um diagnóstico bastante abrangente da situação socioeconômica, em particular das políticas sociais, para pensar quais deveriam ser as prioridades e como deveria ser o desenho das políticas do terceiro governo Lula.

De modo geral, o relatório final do gabinete de transição demonstrou a amplitude do desmonte promovido, principalmente pelo governo Bolsonaro, que passou não só pela queda no volume de investimentos em cada área, como também pela destruição da capacidade estatal de promoção de políticas públicas, com a eliminação de ministérios estratégicos, como o Ministério das Cidades, reconfiguração ou eliminação de políticas fundamentais, como o programa “Minha Casa, Minha Vida” ou o programa “Mais Médicos”. Além disso, apontava-se a insustentabilidade do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023, elaborado ainda nos marcos da Emenda Constitucional (EC) nº 95, do “Teto de Gastos”, situação que foi contornada com a aprovação da chamada “PEC da Transição” (EC nº 126/2022).

O GT de Infraestrutura do gabinete de transição fez um diagnóstico da situação desse segmento no país. O destaque desse GT foi a constatação da queda de investimento em transportes, nos diferentes modais. Segundo dados do Ministério dos Transportes (Anuário Estatístico dos Transportes 2013-2022), o investimento público federal total nos quatro principais modais (rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário) caiu de R\$ 13,0 bilhões, em 2014, para R\$ 7,5, em 2022. No modal rodoviário, enquanto, em 2014, o investimento público foi de R\$ 9,1 bilhões, em 2022 foi de apenas R\$ 6,4 bilhões.

GRÁFICO 3
Investimento público federal em transporte
Brasil – 2013 a 2022 (em R\$ bilhões)



Fonte: Anuário Estatístico dos Transportes 2013-2022, Ministério dos Transportes/Infra S.A./SigaBrasil. Disponível em: <https://ontl.infrasa.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Anuario-Estatistico-de-Transporte-2013-2022.pdf>
 Obs.: O valor de investimento considera total pago em investimento e manutenção (empenhos pagos no exercício + RAP pago no exercício). 2) Aeroportuário: o valor de investimento considera os desembolsos realizados pelos Ministérios da Infraestrutura e da Defesa.

O GT das Cidades identificou a redução drástica do investimento em infraestrutura urbana, que afetou fortemente as grandes cidades, com aumento da população de rua, elevado déficit de saneamento básico, o que, somado à redução dos recursos para prevenção de desastres e a intensificação dos eventos climáticos, gerou grandes tragédias relacionadas principalmente às enchentes e deslizamentos de encostas, em diversas regiões no país. Geralmente, as regiões caracterizadas por elevada pobreza, precaridade das moradias, com concentração da população negra são as que mais sofrem com esses desastres, o que evidencia, ainda, a dimensão do racismo ambiental.

O relatório do GT da Saúde trouxe um retrato do desmonte da estrutura do Ministério da Saúde, que passou pelo apagão dos sistemas de informação de saúde, a fragilização das relações federativas e do controle social, e o desmonte de várias políticas, como o programa “Mais Médicos”, o programa “Farmácia Popular”, a “Política Nacional de Saúde Integral da População Negra”, além de grandes retrocessos nas políticas de saúde mental e voltadas para as Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST/AIDS). Todo esse retrocesso foi resultado não só do desfinanciamento, provocado pela EC nº 95/17, mas também por orientações de caráter ideológico, agravadas pelos efeitos da difusão de *fake news* e do negacionismo científico.

Segundo o relatório, o resultado desse processo foi a piora de alguns dos principais indicadores de saúde, como a redução da taxa de coberturas vacinais, que gerou alto risco de reintrodução de doenças como a poliomielite (cobertura caiu de 100%, em 2015, para 70%, em 2021); a queda acentuada de consultas, cirurgias, procedimentos diagnósticos e terapêuticos realizados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na atenção básica, especializada e hospitalar, atrasando o início do tratamento de doenças crônicas, tais como cânceres e doenças cardiovasculares, entre outras; o retorno de internações por desnutrição infantil, provocadas pela fome; a estagnação na trajetória de queda da mortalidade infantil; e o aumento de mortes maternas, que dobrou entre 2019 e 2021 (a razão de mortalidade materna passou de 57,9 mortes de mulheres para cada 100 mil nascidos vivos, em 2019, para 110,0, em 2021).

A partir desse diagnóstico, o Novo PAC tem o mérito de propor ações que buscam atingir, de forma transversal, as diversas dimensões das políticas públicas, através da capacidade estatal em regular e mobilizar investimentos públicos e por meio de seu poder de compra, procurando, assim, incentivar também os investimentos privados, para reduzir alguns dos principais gargalos de infraestrutura econômica e social.

Neste sentido, mais de um terço dos investimentos previstos no Novo PAC serão mobilizados no eixo “Cidades Sustentáveis e Resilientes”. O grande destaque é o volume de recursos mobilizados para moradia, nos subeixos “Minha Casa, Minha Vida” (R\$ 345,4 bilhões) e “Financiamento Habitacional” (R\$ 160 bilhões), ambos com investimentos de origem privada, com participação também das empresas estatais, no primeiro.

Por outro lado, serão mobilizados importantes recursos públicos em eixos menos atrativos para a iniciativa privada, mas que são fundamentais para a infraestrutura urbana: subeixo “Periferia Viva - Urbanização de Favelas” (R\$ 12 bilhões), “Prevenção de Desastres – contenção de encostas e drenagem” (R\$ 14,9 bilhões), “Mobilidade Urbana” (R\$ 48,8 bilhões), “Gestão de Resíduos

Sólidos” (R\$ 1,8 bilhão) e “Esgotamento Sanitário” (R\$ 26,8 bilhões). No caso dos últimos três subeixos, além de recursos públicos se prevê a mobilização através de concessões.

No que diz respeito aos transportes, o eixo “Transporte Eficiente e Sustentável” mobilizará um quinto dos recursos previstos no Novo PAC, na sua maioria privados, mas também públicos. O subeixo das “Rodovias” será responsável por mais da metade desse volume (R\$ 185,8 bilhões) seguido do eixo das “Ferrovias” (R\$ 94,2 bilhões), “Portos” (54,8 bilhões), “Aeroportos” (R\$ 10,2 bilhões) e “Hidrovias” (R\$ 4,1 bilhões).

O eixo “Água para Todos” terá investimentos, públicos ou por concessão, de R\$ 31 bilhões para abastecimento de água e infraestrutura hídrica. O programa “Água para quem mais precisa”, especialmente, tem como foco o abastecimento para comunidades rurais, tradicionais e indígenas, com a retomada do programa de cisterna, mas também com novas tecnologias, apropriadas a cada realidade. Também serão realizadas obras de revitalização de bacias hidrográficas, com investimentos públicos e privados.

Os eixos mais ligados à infraestrutura social tiveram um menor volume de recursos, mas se caracterizam por prever 100% de investimentos públicos, dadas as características dessas políticas. Nesse sentido, o eixo “Educação, Ciência e Tecnologia” vai mobilizar mais da metade dos seus recursos para a “Educação Básica” (R\$ 26,4 bilhões), seguido pelos subeixos “Inovação e Pesquisa” (R\$ 10,2 bilhões), “Educação Superior” (R\$ 4,5 bilhões) e “Educação Profissional e Tecnológica” (R\$ 3,9 bilhões).

Dentre as ações previstas na área da educação, é de se destacar a mobilização de R\$ 10,3 bilhões para as “Escolas em Tempo Integral”, com previsão de construção de 1.250 novas unidades, além da “Retomada e Conclusão de Obras - Creches, Escolas, Quadras e Cobertura de Quadras” (6.000 obras – R\$ 8,3 bilhões), o investimento em “Transporte Escolar” (R\$ 6,3 bilhões) e em “Centros de Pesquisa Avançada” (R\$ 4,8 bilhões).

Do eixo “Infraestrutura Social Inclusiva”, mais da metade dos investimentos serão destinados ao subeixo “Cultura” (R\$ 1,3 bilhão), seguido dos “Esportes” (R\$ 230 milhões) e “Segurança Pública com Cidadania” (R\$ 800 milhões). Todos os investimentos deste eixo são públicos e, em geral, se articulam por meio de espaços comunitários. Nesse campo, destaca-se, ainda, uma medida institucional (“Aprimoramento dos Instrumentos de Gestão do Patrimônio da União”), que trata da disponibilização de imóveis para serviços e espaços de uso público, como educação, saúde, cultura e lazer.

Os Na saúde, além dos próprios investimentos previstos no eixo da “Saúde”, que serão detalhados mais à frente, há desdobramentos em vários outros eixos de investimento: “Água para Todos” e “Educação, Ciência e Tecnologia”, “Inclusão Digital” e “Infraestrutura Social”. Compreende-se, ainda, que os investimentos nos demais eixos impactam fortemente a saúde, dada a compreensão dos determinantes ambientais e sociais, em uma concepção de saúde integral.

Esses investimentos se orientam para a cobertura de vazios assistenciais e partem da visão do efeito irradiador e de transbordamento das políticas de saúde, tanto do ponto de vista social como econômico. Um ponto importante, nesse sentido, é a mobilização de recursos através do “Complexo Econômico Industrial da Saúde”, que se sobrepõe ao próprio PAC e busca aproveitar o poder de compra do SUS, como motor do desenvolvimento e da neointustrialização.

Ainda no campo da saúde, cabe uma preocupação. Apesar de serem 100% públicos, é preciso que a ampliação dos investimentos na saúde, mobilizada pelo Novo PAC, seja acompanhada de uma política de gestão do trabalho no SUS, evitando-se a interferência de interesses privados, em virtude do avanço da terceirização da gestão das unidades de saúde no país, por meio de contratos de gestão com Organizações Sociais de Saúde (OSSs) e Parcerias Público-Privadas (PPPs), ou mesmo pelo avanço do financiamento de leitos do SUS em estabelecimentos filantrópicos.

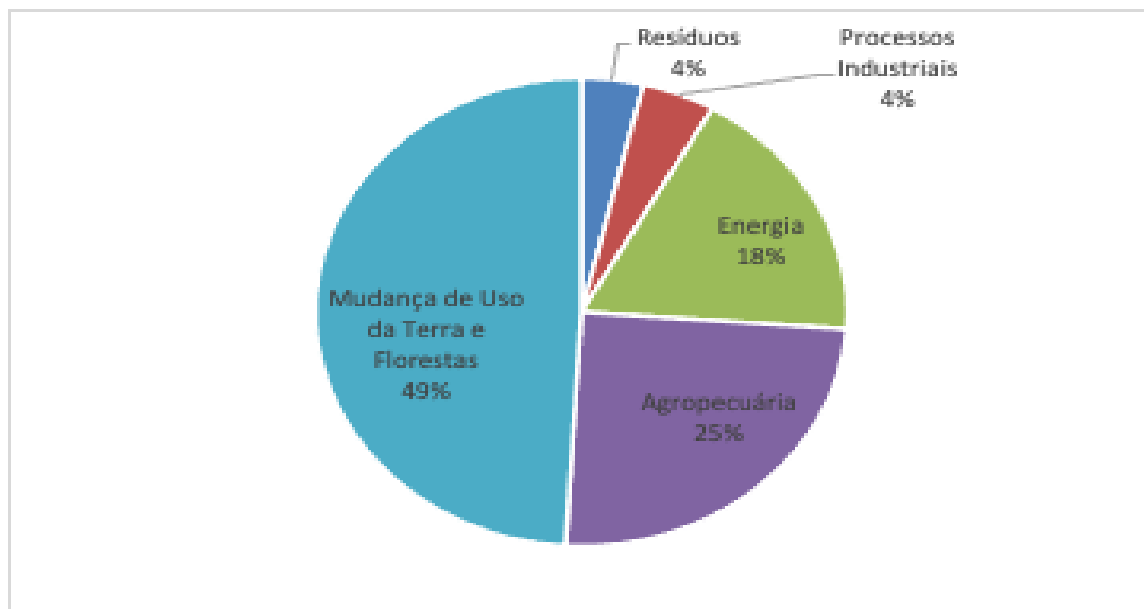
A solução desses problemas, portanto, passa pela reconstrução do Estado brasileiro, pelo êxito do novo arcabouço fiscal e pela redução efetiva da taxa de juros, como condição para atração dos investimentos privados. Também depende da articulação com outras políticas que ultrapassam o escopo do Novo PAC, como as políticas de renda, de incentivo à produção e armazenamento de alimentos, entre outras.

A transversalidade da questão ambiental nas ações do Novo PAC

O Novo PAC incorpora as preocupações ambientais em duas dimensões: nas medidas institucionais; e nas ações distribuídas ao longo de seus nove eixos. As medidas institucionais buscam definir, construir ou reconstruir o aparato institucional necessário para avançar na transição ecológica, enquanto as ações elencadas ao longo dos nove eixos e 40 subeixos posicionam-se com relação à melhoria do meio ambiente, à mitigação das consequências da mudança climática e à diminuição da emissão de gases de efeito estufa.

O perfil de emissão de gases de efeito estufa no Brasil revela que metade (49%) das emissões oriunda da mudança do uso do solo (desmatamento), seguida da atividade agropecuária(25%), juntas respondendo por três quartos do total de emissões. É preciso ressaltar, contudo, que a mensuração de malefícios ao meio ambiente em emissões de gases de efeito estufa (GEE) é uma das métricas disponíveis, mas à qual nem todas as ações humanas podem ser reduzidas, como a contaminação das águas e o volume e destinação resíduos, por exemplo. No quesito de emissões de GEE - que é objeto de negociações internacionais -, a maior contribuição negativa do Brasil para a piora da mudança do clima está nas regiões com menos adensamento populacional. Ao passo que os maiores impactos ocorrem nas regiões/áreas mais densamente povoadas. Segundo informações do próprio Novo PAC: "*Apenas no ano de 2022, o Brasil registrou mais de 12 milhões de pessoas afetadas por desastres que causaram perdas humanas irreparáveis, além de danos e prejuízos que ultrapassaram os R\$ 15 bilhões. As ocorrências atingem principalmente as populações que vivem em territórios periféricos e vulneráveis, que voltam a ser priorizadas pelo Novo PAC*"⁷ Portanto, os maiores problemas ambientais brasileiros têm origem em regiões diferentes daquelas em que seus impactos são mais sentidos.

GRÁFICO 4
Distribuição da emissão de CO2 segundo categoria econômica
Brasil - 2021



Fonte: SEEG - Observatório do Clima
Elaboração: Unidade de Atendimento Local no Vale do Paraíba/DIEESE.

⁷ Ver em Prevenção de Desastres: contenção de encostas e drenagem em Novo PAC, disponível em <https://www.gov.br/casacivil/novopac/cidades-sustentaveis-e-resilientes/prevencao-a-desastres-contencao-de-encostas-e-drenagem>, consultado em 25 de agosto de 2023.

Dentre as medidas institucionais anunciadas, duas delas interessam mais diretamente à proteção do meio ambiente e da vida humana: a) aperfeiçoamento do ambiente regulatório e do licenciamento ambiental; e b) incentivos à transição ecológica. Em se tratando de um plano de aceleração de crescimento, com ênfase no destravamento da infraestrutura, muitas obras em diversos setores, como rodovias, portos, transmissão e geração de energia e ferrovias demandam diretamente o licenciamento ambiental. Esse licenciamento foi um instrumento de política ambiental ramente atacado durante o governo Bolsonaro (2019-2022). Em 2021, por exemplo, o governo fez esforços para modificar amplamente a legislação ambiental, valorizando os critérios de “flexibilização” e velocidade para obtenção das licenças ambientais. Para tanto, forçou a aceleração, na Câmara dos Deputados, da tramitação e aprovação do Projeto de Lei 3.729/2004, que nesse momento está sendo apreciado pelo Senado Federal, como Projeto de Lei 2.159/2021. Ainda sobre o tema do licenciamento, o Novo PAC menciona a ratificação (já ocorrida em 2002) e a necessidade de regulamentação da Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que prevê a consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas, quilombolas ou de comunidades tradicionais sobre investimentos em seus territórios. Caso essa regulamentação já tivesse sido aprovada, as comunidades supracitadas já teriam maior autonomia para decidir sobre esses empreendimentos.

As medidas institucionais elencadas em *Transição Ecológica* têm ênfase na descarbonização da economia e do modo de vida. Não é exagero afirmar que, nesse quesito, o Brasil caminha às cegas, já que há grande dificuldade em se trabalhar com compromissos de reduções setoriais, em diálogo com os compromissos assumidos internacionalmente no Acordo de Paris (2015) e com os compromissos nacionais de redução do desmatamento, todos eles materializados na Política Nacional sobre Mudança do Clima. As dificuldades de compatibilizar e mensurar essas metas por si só exige grande articulação, que também é necessária para melhor encadear políticas de incentivos e desincentivos econômicos no campo tributário e fiscal, embora estejam fora das propostas das medidas de incentivo à transição ecológica. É coerente com o atingimento de metas para descarbonizar a economia e o modo de vida que os setores que não cumpram metas não devam ser beneficiados com mais recursos - à exceção daqueles recursos que auxiliem o cumprimento das mesmas. Por outro lado, os setores que mais podem contribuir com a descarbonização devem ter preferências para utilização de recursos do fundo público.

No campo das ações previstas, destacam-se positivamente a inclusão de *Prevenção a Desastres - contenção de encostas* (R\$ 14,9 bi), de origem pública, e *Mobilidade Urbana Sustentável* (R\$ 48,8), de origem pública via modelo de concessão, no eixo *Cidades Sustentáveis*

e Resilientes. Em *Geração de Energia*, a maior parte da previsão é de investimentos em fontes renováveis, com R\$ 65 bilhões, equivalentes a 85% do total previsto.

A maior dificuldade localizada de avançar no tema da descarbonização está no montante de investimentos destinados a *Petróleo e Gás*, que somam R\$ 335,1 bi, sendo o maior investimento estatal previsto no PAC, equivalente a 20,2% do total.

Tudo isso posto, tem-se que as ações do NOVO PAC, no tocante à questão ambiental, segundo a métrica de emissão de CO₂, se dá muito mais na mitigação (diminuição) dos prejuízos e danos ao ambiente e à vida humana e animal, do que no enfrentamento do problema, que deve ser também objeto de outras políticas públicas. De todo modo, é positivo que todos os eixos de ação tenham dialogado com a temática ambiental, um avanço importante que caberá sobretudo à governança do programa materializar.

Investimentos e inovação para apoiar o desenvolvimento industrial

A indústria nacional tem sofrido de modo intenso os efeitos de diversas crises econômicas, mudanças produtivas e tecnológicas. Nas últimas décadas, parte dos países mais desenvolvidos sofreu uma queda relativa da participação das atividades industriais de média complexidade em suas economias. Essa queda, entretanto, foi compensada por um crescimento em setores-chave da indústria, com alto valor agregado, intensivos em tecnologia e inovação, alavancando o crescimento de segmentos de ponta do setor de serviços. Do caso brasileiro, não se pode dizer o mesmo: a forte queda da participação da indústria geral na economia não foi compensada pelo crescimento de seus segmentos de alto padrão produtivo e tecnológico, quiçá por um aumento na mesma intensidade da participação de segmentos especializados do setor de serviços.. Há uma desindustrialização precoce, com redução cada vez maior da densidade tecnológica da indústria remanescente, maior dependência tecnológica e menor capacidade desse setor para colaborar com o dinamismo econômico. E o setor de serviços cresce fortemente, mas assentado em alta informalidade, baixa intensidade tecnológica, alta rotatividade da força de trabalho e baixos salários.

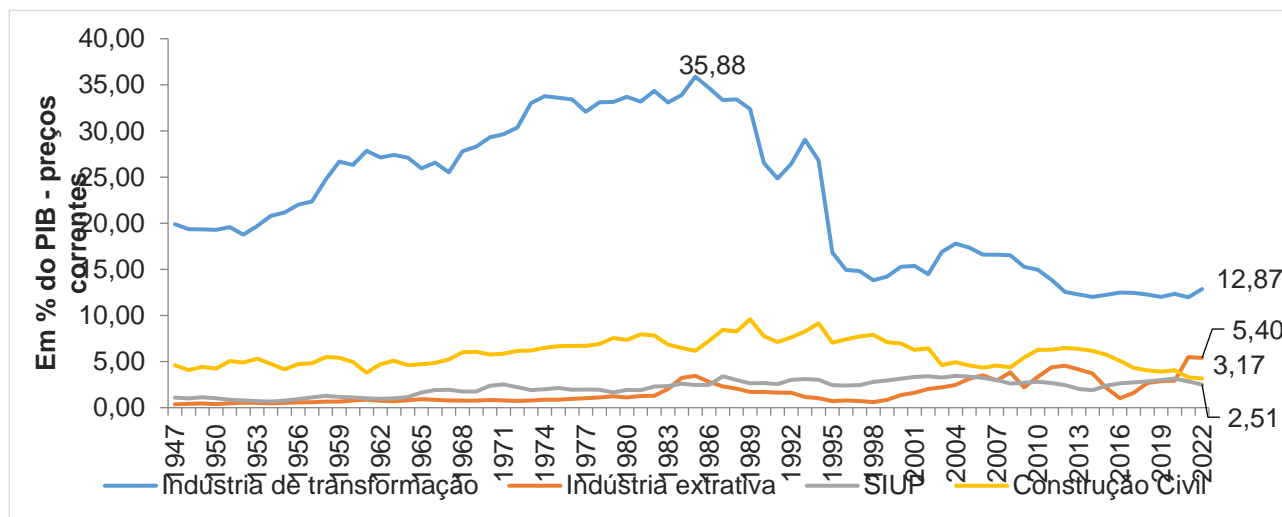
Desse modo, a desindustrialização - que se configura como a perda ou redução de capacidade industrial e de seu dinamismo; do emprego industrial; e da participação da indústria no

PIB - teve impacto diferente nas economias citadas e no Brasil. Destaca-se ainda o aumento das importações industriais e o aumento das exportações de produtos primários.

No Brasil, um conjunto de elementos colaboraram para essa desindustrialização precoce. A partir dos anos 1990, a abertura comercial indiscriminada, sem medidas que resguardassem a indústria nacional, a implementação de uma política de estabilização monetária (Plano Real) baseada em câmbio valorizado - que, por sua vez, demanda juros altos para lograr sucesso -, pela falta de ações articuladas para promoção da indústria nacional, entre outros fatores, resultou em uma forte queda da participação da indústria de transformação brasileira no PIB, de 35,88%, na década de 1980, para aproximadamente 12,87%, em 2021. Houve, também, queda na participação da indústria brasileira no PIB industrial mundial e perda da capacidade de acompanhar os setores mais dinâmicos da indústria. Com isso, ampliou-se significativamente a participação de setores como a indústria extrativa e o agronegócio, que passam a liderar, com folga, a própria pauta de exportações do país. Isso tudo, em um contexto de mudanças globais. É o que se convencionou chamar de “especialização regressiva”.

Retomar um processo de industrialização no Brasil significa garantir crescimento econômico sustentável, no longo prazo⁸.

GRÁFICO 5
Participação da indústria no PIB segundo seus segmentos
Brasil, 1947-2022 (em %)



Fonte IBGE, Sistema de Contas Nacionais –
Elaboração: Subseção DIEESE/CUT-Nacional.

⁸ O termo “neointustrialização” tem sido utilizado, inclusive pelo governo Lula, para caracterizar uma nova estratégia econômica, baseada em crescimento do setor industrial de novo jaez, muito diferente do padrão de industrialização das décadas anteriores, uma industrialização baseada na redução da utilização de combustíveis fósseis e na sustentabilidade socioeconômica e ambiental, com inclusão social.

A crise sanitária, econômica e social causada pela pandemia da Covid-19 deixou evidentes os grandes desafios impostos pelos problemas estruturais do país. O déficit e baixa qualidade da habitação e do saneamento; o transporte público saturado; os limites do acesso e do desenvolvimento de insumos, medicamentos e equipamentos para o sistema de saúde; as desigualdades de acesso às tecnologias de educação, conectividade e mesmo a falta de estruturas físicas escolares adequadas; a crise de abastecimento de alimentos com qualidade, em quantidades suficientes e a preços justos; as crescentes agressões ao meio ambiente; e o aprofundamento da precarização e informalidade no mercado de trabalho, todos esses fatores colaboraram para aprofundar a crise naquele momento e ainda se constituem como gargalos para um desenvolvimento de longo prazo, socialmente inclusivo.

Uma política industrial consistente e orientada para a superação desses problemas também contribui de forma efetiva com a redução do déficit de infraestrutura econômica e social e, desse modo, é bastante relevante que esteja articulada com as ações previstas no PAC.

A indústria é o setor onde se localizam as atividades com maior potencial de geração de riqueza e com desdobramentos positivos para toda a sociedade, se houver política para a distribuição desses ganhos. É o setor que tem mais capacidade de alavancar outros setores, porque cria novos produtos, insumos, tecnologias e processos, além da geração de emprego e da elevação do gasto com investimentos. Os novos processos e tecnologias sofrem um “transbordamento” e acabam sendo utilizados em outros setores da economia. É também na indústria que o avanço tecnológico tem maior potencial para se transformar em inovação. Não existem, na experiência mundial, países desenvolvidos sem uma indústria forte e mais, os países centrais têm realizado grandes investimentos em processos de reindustrialização, orientados pela transição ecológica e por processos com maior densidade tecnológica.

Desse modo, o governo federal lançou recentemente a nova proposta de política industrial, organizada em sete missões, que buscam a superação de importantes gargalos⁹:

1. **Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para erradicar a fome:** têm como objetivo aumentar a oferta de alimentos nutritivos e diversificados, com aplicação de biotecnologia, ampliando a nacionalização dos bioinsumos; reduzir a dependência externa de máquinas, implementos agrícolas, fertilizantes e insumos; desenvolver equipamentos e soluções digitais para o campo e para o monitoramento dos biomas.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/maio/comite-executivo-do-cndi-define-missoes-para-construcao-da-politica-industrial>

- 2. Complexo da saúde resiliente para a prevenção e o tratamento de doenças:** a meta é aumentar a autonomia em tecnologias necessárias para a produção nacional de vacinas, medicamentos e equipamentos médicos; desenvolver produtos para a prevenção e o tratamento de doenças; desenvolver tecnologias da informação e comunicação para o setor de saúde.
- 3. Infraestrutura sustentável para a integração produtiva:** realizar as obras de infraestrutura necessárias para potencializar a indústria, com uso de materiais sustentáveis; universalizar a cobertura 5G e desenvolver empresas de *hardware* e *software* associados; construir cadeias regionais de valor e a integração produtiva com os vizinhos, incluindo os minerais estratégicos.
- 4. Transformação digital da indústria:** promover empresas líderes em tecnologias digitais emergentes, como inteligência artificial, internet das coisas e realidade virtual; apoiar competidores brasileiros no segmento de plataformas digitais.
- 5. Descarbonização da indústria, viabilização da transição energética e bioeconomia:** expandir a produção nacional de biocombustíveis; dominar tecnologia para produção de hidrogênio verde; desenvolver a química verde; ocupar elos na fronteira de produção de baterias; avançar na produção de tecnologias para a energia solar, eólica e em pequenas centrais nucleares; dominar tecnologias da economia circular; avançar na Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) da fusão nuclear.
- 6. Tecnologias críticas para a soberania e a defesa nacionais:** dominar tecnologias e produzir bens críticos à defesa nacional, inclusive em micro e nano eletrônica; desenvolver, fabricar e lançar satélites; desenvolver tecnologias digitais emergentes para a segurança pública; expandir capacidades internas em cibersegurança.
- 7. Moradia e mobilidade sustentáveis para o bem-estar nas grandes cidades:** garantir eficiência na produção e promover a sustentabilidade ambiental nas cadeias de fornecimento do programa “Minha Casa, Minha Vida” e em obras do “Novo Plano de Investimentos” (NPI); desenvolver a produção doméstica e empresas líderes em veículos e peças de transporte sob novas rotas tecnológicas ligadas à economia verde; desenvolver *softwares* e sistemas integrados para cidades inteligentes.

O PAC é voltado para investimentos em infraestrutura e para a promoção de um marco regulatório que contribua para a expansão sustentada de investimentos em setores como o de geração de energia, telecomunicações, licenciamento ambiental e recursos hídricos. Somente esses

dois aspectos já são bastante relevantes para promover um ambiente favorável ao processo de neointustrialização.

Mas o Novo PAC vai além, nesse apoio à neointustrialização. Uma das ações previstas é a estruturação de uma missão de política industrial para infraestrutura no âmbito da política de neointustrialização que está sendo implementada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), e que se integraria às sete missões já citadas. Desse modo, a proposta é articular as demandas industriais com os investimentos em infraestrutura.

Além disso, o Novo PAC prevê um conjunto de ações para ampliar o acesso ao crédito em volume e condições mais adequadas para promover os investimentos necessários, e que podem colaborar também com as demandas de neointustrialização. Desse modo, busca redefinir a política de crédito, nas seguintes dimensões: ampliação do crédito de longo prazo; a redução do seu custo; a criação de novos instrumentos creditícios; o aperfeiçoamento dos mecanismos do mercado de capitais; e a melhoria nas formas de garantia para acesso ao crédito.

O PAC possui, também, um programa específico para a renovação dos bens de capital, por meio de um programa temporário que estabelece um mecanismo de depreciação acelerada e incentivada. Esse programa é fundamental para atualizar o parque industrial, mas também para garantir, aos novos investimentos produtivos e mesmo às obras de infraestrutura, o acesso a máquinas e equipamentos. Apoiar o setor industrial, as obras de infraestrutura e a retomada de um setor fundamental da indústria nacional: o de bens de capital. No entanto, é preciso garantir que parte significativa dessa renovação seja realizada em território nacional, com a retomada dessa indústria.

Considerando a importância de insumos e matérias-primas da indústria química no mercado doméstico, o PAC também prevê uma nova regulamentação do Regime Especial da Indústria Química (REIQ), para garantir a oferta desses produtos e a autossuficiência nacional.

Para a neointustrialização focada na transição ecológica, o PAC criou, também, um conjunto de ações que prevê novas regulações, créditos específicos, políticas e ações. Ainda nesse campo, o PAC criou um programa para a descarbonização e uso de materiais sustentáveis no setor de construção civil.

Como forma de impulsionar a indústria nacional, o Estado brasileiro também irá usar o seu poder de compra pública para apoiar a neointustrialização.

De modo geral, os eixos de investimento do PAC são fortes demandantes da indústria, como, por exemplo, “Transição e Segurança Energética”, “Cidades Sustentáveis e Resilientes”, “Saúde” e “Inovação para a Indústria da Defesa. Outros, além de poderem demandar da indústria, também são relevantes para a criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento da atividade industrial no Brasil, como os investimentos em “Transporte”, ou em “Educação, Ciência e Tecnologia”.

Um projeto de neointustrialização “puxado” pelas necessidades de superação de problemas de infraestrutura econômica e social do país é uma boa perspectiva de política industrial e foi defendida pelo movimento sindical nos últimos anos. É relevante, no entanto, que ações para política de conteúdo nacional por intensidade tecnológica sejam promovidas; que os empregos gerados nesse processo sejam empregos formais e de qualidade; que, efetivamente, o desenvolvimento industrial não colida com as estratégias de transição ecológica; que essa industrialização seja distribuída pelo território nacional, com respeito aos territórios e suas comunidades, a partir de vocações locais, mas promovendo o desenvolvimento regional de modo desconcentrado; que a governança dessas ações tenha como coparticipantes os trabalhadores e trabalhadoras.

Eixos de desenvolvimento

Como dito na primeira seção desta Nota Técnica, de forma mais resumida, o Novo PAC é organizado em nove eixos de desenvolvimento. A seguir, como não seria possível detalhar todos os eixos nessa primeira nota técnica, optou-se por detalhar, a título de exemplificação, as ações previstas para três desses eixos, dois deles com maior participação no total de investimentos (transportes e transição energética) e também o eixo da saúde, destacado nos documentos recentes do movimento sindical como um setor estratégico para a retomada do desenvolvimento nacional.

1. Transporte

O Novo PAC retoma os investimentos no setor de logística - rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos -, virtualmente abandonados no último período. As ações nesse eixo têm como objetivo “*reduzir os custos da produção nacional nos mercados interno e externo e melhorar a*

qualidade de vida população”¹⁰. Além disso, esses investimentos buscam diminuir gargalos logísticos, diversificar e integrar a malha de transporte nacional.

O total de investimentos previstos nesse eixo é de R\$ 349,1 bilhões, o que representa 20,7% do total de recursos do PAC, sendo o terceiro eixo com maior volume de investimento do Programa. Do total previsto, R\$ 220,9 bilhões serão aplicados entre 2023 e 2026. Importante destacar que a carteira de empreendimentos de transporte é composta por investimentos públicos e privados, particularmente através de concessões. Esse eixo possui cinco subeixos e estão organizados de acordo com o Quadro 1, a seguir.

QUADRO 1
Valor do investimento e ações previstas para o eixo “Transporte” do Novo PAC, por subeixos

Subeixo	Valor de investimento	Número de ações previstas	Ações
Rodovia	R\$ 185,8 bilhões (53,22%)	269	Restauração; Adequação; Duplicação; Construção; Pontes e Viadutos; Estudos e Projetos – Obras públicas e concessões; Investimentos das concessões existentes; Investimentos Previstos de Novas Concessões; Aporte para Concessões.
Ferrovias	R\$ 94,2 bilhões (26,98%)	35	Construção; Adequação de Linha Férrea; Investimentos das concessões existentes e novas; Estudos, projetos e planejamento – concessões, cargas e passageiros.
Portos	R\$ 54,8 bilhões (15,70%)	138	Acessos Terrestres; Cais e Molhes; Dragagens; Estudos e Projetos – Obra pública e concessão; Sistemas e Inovações Tecnológicas; Terminais; Expedição Portuária; Investimentos dos arrendamentos existentes; Concessões e Novos Arrendamentos; Investimentos dos TUPs (Terminais de Uso Privado) existentes; Investimentos dos TUPs com contrato de adesão e LP emitida.
Aeroportos	R\$ 10,2 bilhões (2,92%)	95	Retomada e conclusão de obras; Novas obras; Estudos e Projetos; Investimentos das Concessões Existentes.
Hidroviárias	R\$ 4,1 bilhões (1,17%)	131	Derrocamentos; Dragagens; Sinalizações; Eclusas – Recuperação, Manutenção e Operação; Terminais Hidroviários IP4s (Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte) Construção e Recuperação; Terminais Hidroviários IP4s – Manutenção; Terminais Hidroviários – Projetos; Planos e Levantamentos Hidroviários; Estudos para Concessão – Hidroviárias; Estudo para definição de modelo de Concessão – Terminais Hidroviários IP4s.
TOTAL	349,1 bilhões (100,0%)	668 ações	-----

Fonte: Governo Federal. PAC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel>.

¹⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel>

As rodovias são o modo de transporte mais utilizado no Brasil e irá consumir mais da metade dos recursos destinados a esse eixo. Os demais modais, apesar do objetivo de diversificação da malha de transporte nacional, receberão valores menores, o que, possivelmente, implicará em limites para essa diversificação. É certo que apenas as ações de manutenção das rodovias já consomem 15% do total de recursos destinados ao modal, dado seu tamanho e abandono no último período. No entanto, os modais ferroviário, hidroviário e mesmo aeroviário carecem de um volume grande de investimentos, para ampliarem sua participação no transporte nacional.

Chama a atenção, também, a retomada de obras paradas; a continuidade da construção de trechos das ferrovias Norte-Sul e Leste-Oeste, fundamentais para reduzir custos logísticos; e a construção de terminais portuários de pequeno porte, que ligam regiões com menor mobilidade por meio de outros modais (somente na região amazônica, serão construídos sete terminais, 10 serão recuperados e dois serão ampliados).

2. Saúde

O Novo PAC destina R\$ 30,5 bilhões em investimentos para o eixo “Saúde”, o que corresponde a 1,8% do total do programa. Desse volume, R\$ 29,3 bilhões serão investidos entre 2023 e 2026 e outros R\$ 1,2 bilhão após 2026. Segundo a ministra Nísia Trindade, parte desses recursos já estão previstos no orçamento do Ministério da Saúde, para 2024. Destaca-se que, apesar de não estar entre os eixos com maior volume de investimentos, o eixo da “Saúde” mobilizará recursos 100% públicos.

Os investimentos na “Saúde” se organizam em cinco subeixos, que incidem sobre a expansão da cobertura do SUS (Atenção Primária e Atenção Especializada); e a vigilância em saúde (Preparação para Emergências em Saúde); e a política industrial para saúde (Complexo Econômico Industrial da Saúde); e a Digitalização em Saúde (Telessaúde).

A maior parcela de investimentos será direcionada para a Atenção Especializada (R\$ 13,8 bilhões), seguida dos investimentos no Complexo Econômico Industrial da Saúde (R\$ 8,9 bilhões) e na Atenção Primária (R\$ 7,4 bilhões). Nos demais subeixos, o montante de investimentos se reduz a R\$ 272 milhões, no caso das ações voltadas para Preparação para Emergências em Saúde, e R\$ 150 milhões, para a Telessaúde.

O grande destaque em volume de recursos do eixo da “Saúde” é o investimento em maternidades. O programa prevê um conjunto de ações voltadas para a redução da mortalidade

materna e de bebês, integrada às ações na atenção primária (pré-natal) e incluindo a construção de 90 novos centros de parto normal e 60 novas maternidades, nas 29 macrorregiões com piores indicadores, mobilizando um total de R\$ 7,8 bilhões.

Em segundo lugar, encontra-se o investimento na ampliação da atenção primária, com a expansão da rede de Unidades Básicas de Saúde (previsão de construção de 3.600 Unidades), prioritariamente em municípios mais pobres, incluindo locais que sofrem com a falta de atendimento voltado à saúde indígena.

No campo dos investimentos voltados para o Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS), destaca-se o recurso mobilizado para o fortalecimento da cadeia de produção de imunobiológicos, fármacos e equipamentos, num total de R\$ 6,0 bilhões. São medidas voltadas principalmente para a internalização da produção de insumos biológicos, estruturação e modernização de instituições públicas de inovação, ciência e tecnologia estratégicas nas cadeias produtivas do CEIS.

A distribuição dos investimentos voltados para a expansão da cobertura do SUS é direcionada à redução dos “vazios assistenciais” e, portanto, têm maior incidência em regiões menos assistidas, como Norte e Nordeste. No caso das UBSs, por exemplo, 57% das novas UBS e 80% das retomadas estarão nessas regiões.

QUADRO 2
Valor do investimento e ações previstas para o eixo “Saúde” do Novo PAC,
por subeixos

Subeixo	Valor de investimento	Número de ações previstas	Ações
Atenção primária	R\$ 7,4 bilhões (24,2%)	3.960	Retomada e conclusão de obras - Unidades Básicas de Saúde; Seleção - Unidades Básicas de Saúde; Seleção - Unidades Odontológicas Móveis.
Atenção especial	R\$ 13,8 bilhões (45,2%)	1.459	Retomada e conclusão de obras - Soluções para radioterapia – PERSUS I; Seleção - Maternidades; Seleção – Policlínicas; Seleção - Ambulâncias e Centrais de Regulação – SAMU; Seleção - Centros de Atenção Psicossocial; Seleção - Centros Especializados para pessoas com deficiência; Novas Soluções para Radioterapia – PERSUS II; Construção e Ampliação de Hospitais Estaduais e Federais.
Preparação para Emergências Sanitárias	R\$ 272 milhões (0,9%)	49	Equipamentos para Laboratórios de Saúde Pública; Equipamentos para o Centro de Inteligência Genômica - CIGEN; Novo Memorial da Pandemia - RJ.
Complexo Econômico Industrial da Saúde	R\$ 8,9 bilhões (29,2%)	2 ⁽¹⁾	Seleção - Instituições para fortalecimento da cadeia de produção de imunobiológicos, fármacos e equipamentos; Complexo Industrial de Biotecnologia em Saúde – FIOCRUZ; Parque Fabril de Hemoderivados e Biotecnologia – HEMOBRÁS.
Telessaúde	R\$ 150 milhões (0,5%)	3.052	Seleção - Equipamentos multimídia para Teleconsulta; Novos núcleos de Telessaúde.
TOTAL	30,5 bilhões (100,0%)	8.522	-----

Fonte: Governo Federql. PAC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/novopac/saude>.

Nota: (1) Não está registrada a quantidade de ações para a modalidade *Seleção - Instituições para fortalecimento da cadeia de produção de imunobiológicos, fármacos e equipamentos*.

Além dos R\$ 30,5 bilhões destinados ao eixo da “Saúde”, o Ministério da Saúde também vai participar com R\$ 1,3 bilhão voltados para os Hospitais Universitários e R\$ 1 bilhão na construção de um laboratório de nível de segurança NB4, ambos investimentos mobilizados pelo eixo “Educação, Ciência e Tecnologia”.

Em suma, os investimentos em saúde, apesar de representarem pouco no total de investimentos mobilizados no Novo PAC, contribuem para a soberania sanitária e para a redução das vulnerabilidades em saúde, com uma visão sistêmica que busca incidir sobre os determinantes sociais e ambientais da saúde, ao mesmo tempo em que busca melhorar a assistência e a produção nacional de insumos e equipamentos para a saúde. Isso também passa pela reconstrução das

relações federativas e da capacidade técnica do Ministério da Saúde de atuar como autoridade sanitária nacional, de forma articulada com estados e municípios e com o controle social.

3. Transição energética

O Novo PAC traz um eixo de atuação específico para a transição e segurança energética. Tem como objetivo chegar a 80% de acréscimo na capacidade de geração de energia elétrica a partir de fontes renováveis, fomenta investimentos em ecocombustíveis, prioriza projetos que gerem empregos verdes e desenvolvimento tecnológico em bases sustentáveis, impulsionando uma nova industrialização, centrada na Bioeconomia. Esse eixo prevê um investimento de R\$ 540,3 bilhões, sendo R\$ 449,4 bilhões até 2026 e outros R\$ 90,9 bilhões pós-2026.

É interessante destacar, ainda, que todos esses investimentos em novas fontes de energia não deixam de lado as grandes riquezas do pré-sal brasileiro. O Brasil possui um imenso potencial de geração de energia em suas recentes descobertas de campos gigantes de petróleo e gás natural. Há a possibilidade de se tornar um dos 10 maiores produtores de petróleo do mundo. Por outro lado, ainda é preciso expandir sua capacidade de produção de derivados de petróleo, ampliando seu parque de refino. Assim, a necessidade de transição para novas fontes de energia, no caso brasileiro, deve levar em consideração esses imensos potenciais energéticos que possuímos.

No eixo da transição energética, o novo PAC possui sete subeixos de investimentos, a saber:

- 1) **Geração de Energia** – estão previstos 343 projetos, em um total de R\$ 75,7 bilhões em investimentos. Há a previsão de um investimento estatal na construção de uma usina térmica nuclear, enquanto os outros projetos são privados, com destaque para a R\$ 41,5 bilhões de investimentos em fontes de energia fotovoltaicas e R\$ 22 bilhões em fontes eólicas. Neste subeixo, vale destacar a capacidade de absorção de investimento na região Nordeste, contribuído assim para redução das desigualdades regionais do país;
- 2) **Luz para Todos** – a expectativa é beneficiar 1,2 milhão de pessoas com este programa e chegar a locais que ainda não possuem energia elétrica, principalmente no Nordeste e na região amazônica. Há a previsão de R\$ 13,6 bilhões em investimentos, sendo R\$ 8,3 bilhões até 2026;
- 3) **Transmissão de Energia** – serão considerados investimentos na construção de linhas de transmissão, ampliando em 28 mil quilômetros (cerca de 15%) o parque energético existente,

permitindo o acréscimo de mais 30 GW (duas Itaipus) na capacidade de geração. Os investimentos previstos somam R\$ 87,8 bilhões, sendo R\$ 69,8 bilhões até 2026;

- 4) **Eficiência Energética** – neste subeixo, o objetivo será ampliar as Parcerias Público-Privadas (PPP) e modernizar a iluminação pública, em cooperação com os municípios e o setor privado. Serão investimentos de R\$1,8 bilhão até 2026, sendo R\$ 1,6 bilhão em PPPs em fase de implantação ou licitadas;
- 5) **Petróleo e Gás** – este será o subeixo com o maior valor de investimentos previstos, chegando a R\$ 335,1 bilhões. Todos estes investimentos serão estatais, com presença marcante da Petrobras. O objetivo aqui será reduzir a dependência externa em combustíveis e derivados fósseis, elevar a produção de petróleo e gás natural de melhor qualidade e possibilitar a ampliação do parque de refino. Destacam-se os investimentos de R\$ 286 bilhões no desenvolvimento da produção, R\$ 15,4 bilhões em escoamento da produção marítima e R\$ 11,3 bilhões na construção, ampliação e modernização do parque de refino. Para além da capacidade de geração de empregos diretos e indiretos na cadeia produtiva do setor de óleo e gás natural, os investimentos retomam a importância da política de conteúdo local, retomando a capacidade de produção de novas tecnologias e empregos nos estaleiros;
- 6) **Pesquisa Mineral** – neste subeixo estão previstos R\$ 307 milhões em investimentos públicos, sendo R\$ 268 milhões em levantamento e pesquisas geofísicas ou geológicas. Para além das pesquisas em universidades e melhor conhecimento do potencial mineral nacional, este subeixo é fundamental para a produção de alimentos, para a indústria e para alavancar a transição energética. Alguns minerais são essenciais à descarbonização e ao desenvolvimento e sustentação das novas cadeias de produção de energia limpa e renovável;
- 7) **Combustíveis de Baixo Carbono** – estão previstos para este subeixo R\$ 26,1 bilhões em investimentos, com destaque para o volume de R\$ 13,4 bilhões em plantas industriais de biorrefino, totalmente renovável. Ainda no desafio da transição energética, estes investimentos ajudam na produção de combustíveis de baixo carbono, que tem emissões nulas ou limitadas dos gases de efeito estufa (GEE), o que contribui para reduzir os impactos das mudanças climáticas globais. Há, ainda, a importância de investimentos em ecocombustíveis, para ampliar ainda mais a diversificada matriz energética brasileira, priorizando projetos que gerem empregos verdes e desenvolvimento tecnológico em bases sustentáveis.

Em suma, os investimentos em projetos de transição energética apresentados até aqui no novo PAC trazem um duplo desafio. Por um lado, há a possibilidade de elevar o país ao topo dos países que conseguiram realizar uma transição energética de baixo carbono, com novas tecnologias

e novos empregos gerados. Por outro lado, há ainda o desafio de continuar investindo na produção de energia fóssil, nas imensas reservas de petróleo nos campos do pré-sal e na ampliação do parque de refino, para abastecer toda a população com combustíveis de qualidade e a preço justo. Este será o grande desafio para os próximos anos.

Considerações finais

Os investimentos em infraestrutura resultam em impactos positivos para a economia, para áreas sociais como habitação, saúde e educação, com impactos positivos na geração de emprego e renda. Esses impactos resultam em melhoria da qualidade de vida em diversos aspectos para a classe trabalhadora.

O PAC relançado também inova ao trazer projetos que têm como eixo a transição ecológica, mas é necessário que esse processo esteja em linha com o conceito de transição justa, ou seja, que as consequências para o trabalhador e os mais pobres sejam consideradas, garantindo que todos estejam contemplados nesse novo modelo de desenvolvimento sustentável.

Nesse processo de transição ecológica, o programa destaca os empregos verdes. No entanto, é importante sublinhar, em compasso com a OIT, que, apesar desse conceito refletir “*a transformação das economias, das empresas, dos ambientes de trabalho e dos mercados laborais em direção a uma economia sustentável que proporcione um trabalho decente com baixo consumo de carbono*”, ao longo dos anos o conceito veio sendo capturado por interesses exclusivamente econômicos, em detrimento de seu foco social e ambiental¹¹. Os empregos verdes no Brasil ainda possuem um déficit de qualidade de condições de trabalho e salário e não basta apenas que sejam verdes, precisam ser empregos de qualidade.

Outro ponto em relação ao PAC é saber de que forma o movimento sindical poderá contribuir efetivamente com as formulações, fiscalização e avaliação dos resultados. A defesa da negociação coletiva, a liberdade de organização sindical, a promoção do trabalho decente e o acesso

¹¹ Cf. DIEESE. *Empregos verdes e sustentáveis no Brasil*. São Paulo: DIEESE, setembro de 2022. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2022/empregosVerdesSustentaveisBrasil092022/index.html?page=5>

a direitos do trabalho, especialmente em ações vinculadas ao programa, é condição essencial para garantir o apoio dos trabalhadores e trabalhadoras ao programa.

A apresentação de contrapartidas sociais para recebimento de recursos públicos em condições favoráveis, como o respeito à legislação trabalhista e à negociação coletiva, o estabelecimento de metas de geração de postos de trabalho de qualidade e o respeito aos marcos institucionais mais amplos do Novo PAC, em especial a sustentabilidade ambiental, também é fundamental como referência para que o mesmo se constitua como instrumento para uma “virada” produtiva, econômica, social e ambiental para toda sociedade.

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente: Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos de Saúde do Estado de São Paulo – SP

Vice-presidente: José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

Secretário Nacional: Paulo Roberto Dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo: Carlos Andreu Ortiz

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

Diretor Executivo: Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo: Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretor Executivo: Gabriel Cesar Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

Diretor Executivo: José Carlos Santos Oliveira

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva: Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretora Executiva: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

Direção Técnica

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

Patrícia Pelatieri – Diretora Técnica Adjunta

Victor Pagani – Diretor Técnico Adjunto

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

Equipe técnica

Adriana Marcolino

Cloviomar Cararine

Joana Biava

Leandro Horie

Renata Belzunces

Revisão

Carlindo Rodrigues de Oliveira