



**6º Encontro Internacional de Política Social**  
**13º Encontro Nacional de Política Social**  
Tema: Duzentos anos depois: a atualidade de Karl  
Marx para pensar a crise do capitalismo  
Vitória (ES, Brasil), 4 a 7 de junho de 2018

**Eixo: Política Social e estratégias de desenvolvimento.**

**AS POLÍTICAS SOCIAIS NO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO  
CRESCIMENTO (PAC): NOVAS ATRIBUIÇÕES E VELHOS DILEMAS**

**Edemar Rotta<sup>1</sup>**  
**Carlos Nelson dos Reis<sup>2</sup>**

**Resumo:** O artigo analisa a presença das políticas sociais no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), buscando identificar as concepções orientadoras e os investimentos realizados no sentido de viabilizar as propostas apresentadas. Toma-se como referência os documentos oficiais do Programa e análises realizadas pela literatura. Identificam-se as concepções de desenvolvimento e de política social que orientam o programa; a visão de planejamento, os eixos agregadores, as áreas prioritárias, programas e projetos; e os montantes financeiros envolvidos. Constata-se que predomina a visão social-desenvolvimentista; as políticas sociais ganham novas atribuições, porém sem superar velhos dilemas; o eixo social e urbano é o que mobiliza a maior parte dos projetos e dos recursos envolvidos.

**Palavras-chave:** Políticas sociais; Desenvolvimento; Planejamento; Investimentos; Cidadania.

**SOCIAL POLICIES IN THE PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO  
CRESCIMENTO (PAC): NEW ATTRIBUTIONS AND OLD DILEMMAS**

**Abstract:** The article analyzes the presence of social policies in the Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), seeking to identify the guiding concepts and investments made in order to make feasible the proposals presented. Reference is made to the official documents of the Program and analyzes carried out in the literature. The conceptions of social policy and development that guide the program are identified; the planning vision, the aggregative axes, the priority areas, programs and projects; and the financial amounts involved. It is observed that the social-developmental view prevails; social policies gain new attributions, but without overcoming old dilemmas; the social and urban axis is what mobilizes most of the resources involved.

**Keywords:** Social policies; Development; Planning; Investments; Citizenship.

## **Introdução**

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>3</sup>, foi criado pelo Decreto nº 6.025, do Presidente da República, de 22 de janeiro de 2007, com os objetivos de acelerar o ritmo de crescimento da economia brasileira, aumentar o emprego e a renda, diminuir as desigualdades sociais e regionais e manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas) (BRASIL, 2007). O PAC se

<sup>1</sup> Pós-doutorando em Serviço Social/PUCRS. Doutor em Serviço Social/PUCRS. Mestre em Sociologia/UFRGS. Professor do quadro permanente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). E-mail: <erotta@uffs.edu.br>.

<sup>2</sup> Pós-Doutorado na Universidade de Paris 13 Nord. Doutor em Política Econômica/UNICAMP. Mestre em Teoria Econômica/UFRGS. Professor da PUCRS. E-mail: <cnelson@puers.br>.

<sup>3</sup> Informações detalhadas sobre o Programa podem ser encontradas disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>.

configurou como um programa de desenvolvimento econômico e social com suporte de planejamento estratégico, na gestão articulada das ações interministeriais, no fortalecimento da regulação, na gestão de instrumentos financeiros, na parceria entre o setor público e o investidor privado e na articulação entre os entes da federação. Seus programas, projetos e ações estão organizados a partir de três eixos<sup>4</sup>: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana (BRASIL, 2007).

Concebido para o quadriênio 2007-2010 (PAC 1), ele foi reordenado para o período 2011-2014 (PAC 2) e para 2015-2018 (PAC 2015-18)<sup>5</sup>. O Programa foi coordenado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), possuindo uma estrutura de gestão<sup>6</sup> que envolveu todos os ministérios implicados, bem como as empresas públicas envolvidas, respondendo diretamente à Presidência da República, no que toca às ações de governo, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>7</sup>, no tocante às relações com a sociedade civil.

O PAC nasceu de um conjunto de mudanças ocorridas no núcleo central do governo e das principais instituições públicas responsáveis pelo planejamento e pela execução de políticas públicas, a partir da reeleição do presidente Lula, e dos desdobramentos do “mensalão do PT”. Ele representou a hegemonia da vertente social-desenvolvimentista no núcleo central do governo (BASTOS, 2012), se constituindo em uma referência de proposta desenvolvimentista com centralidade no social, como resposta à crise global do capitalismo<sup>8</sup>, à nova divisão internacional do trabalho e às transformações emanadas do processo de reestruturação produtiva (POCHMANN, 2012).

---

<sup>4</sup> O Eixo da Infraestrutura Logística agrega ações nas áreas de rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, marinha mercante e aeroportos. O Eixo da Infraestrutura Energética compreende ações de geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. O Eixo de Infraestrutura Social e Urbana agrega ações na área do programa Luz para Todos, na área de Habitação (produção de moradias, assistência técnica, urbanização de favelas, financiamento habitacional – SBPE e Pessoa Física) e saneamento básico. No PAC 2, este último eixo foi desmembrado em quatro: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Água e Luz para Todos e Minha Casa, Minha Vida.

<sup>5</sup> Em novembro de 2017 o Governo Federal lançou o “Programa Agora é Avançar”, em uma clara disposição de substituir o PAC que ainda havia previsão de continuidade até o final de 2018. Este novo programa se propõe a “alavancar o setor de infraestrutura e promover investimentos no país”. Para maiores detalhes vide: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-lanca-programa-para-alavancar-infraestrutura-e-investimentos-no-pais>>.

<sup>6</sup> Detalhes sobre a estrutura de gestão podem ser encontrados em <<http://www.pac.gov.br>>. Na página também constam os Balanços Quadrimestrais, nos quais são elencadas todas as ações, valores envolvidos e andamento das obras. Já foram publicados, desde 2007 até agosto de 2017, 27 balanços.

<sup>7</sup> Para informações sobre constituição, objetivos e organização do Conselho vide <<http://www.cdes.gov.br>>.

<sup>8</sup> Crise que se manifesta, principalmente a partir da crise do *subprime* que abalou o sistema financeiro norte americano.

O PAC foi um dos elementos básicos para que, no segundo governo Lula, se criassem materialmente as condições para a efetivação de um “círculo virtuoso” de desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2011).

Os efeitos do PAC na economia e na sociedade brasileira foram de tal monta que: a capacidade média de investimentos da economia brasileira se manteve nos patamares mais altos já registrados na história, entre 2007 e 2014, na faixa de 18,4%; os investimentos em infraestrutura cresceram, no período, 171,1%; foram gerados mais de 20 milhões de postos de trabalho e mais de 12 milhões de empregos; houve expressivo aumento do rendimento médio real e da massa de rendimentos da população em geral; houve diminuição expressiva da dívida líquida no setor público, de 60,4% do PIB, em 2002, para 36,1% do PIB, em 2014; as reservas internacionais cresceram, passando de 37,8 bilhões de dólares, em 2002, para 375,8 bilhões, em 2014; entre outros (BRASIL, 2010, 2014 e 2016).

Porém, as críticas ao PAC também são fortes e recorrentes, tanto em seus fundamentos macroeconômicos que não rompem com os princípios neoliberais (SANTOS et al., 2010), quanto na sua concepção, programas prioritários, investimentos realizados e resultados obtidos (RODRIGUES; SALVADOR, 2011). O PAC se delineou como uma promessa de retorno do Estado como indutor do crescimento econômico de forma planejada, porém, apesar da propaganda desenvolvimentista, apresentou-se como um programa pontual, com recursos limitados, com execução orçamentária bem abaixo do previsto, com baixa efetividade como multiplicador de investimentos privados na economia, servindo para a manutenção da política econômica vigente que privilegia o capital (RODRIGUES; SALVADOR, 2011). As desonerações tributárias e as medidas institucionais adotadas no âmbito do PAC acabaram contribuindo para a apropriação indireta de recursos do fundo público que seriam remetidos ao financiamento de políticas sociais, especialmente a educação e a seguridade social.

Este texto procura contribuir para a reflexão acadêmica sobre o PAC, buscando evidenciar as concepções de desenvolvimento e de política social que orientam o programa; suas bases de sustentação ideológica, política e social; as áreas prioritárias, programas e projetos; os montantes financeiros envolvidos; as concepções de planejamento presentes e os instrumentos de política econômica utilizados. Organiza-se o texto procurando dar conta destes desafios, cada um em um tópico específico, com o

auxílio de documentos oficiais (balanços, relatórios, cartilhas, apresentações...) disponíveis e da produção teórica existente sobre o mesmo.

## **1 Concepções de desenvolvimento e de política social que orientam o PAC**

O PAC foi criado em um contexto de retomada das experiências desenvolvimentistas, em grande parte decorrentes da crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal. Os primórdios da experiência desenvolvimentista brasileira podem ser encontrados nas primeiras décadas do século XX, em especial a partir da “Revolução de 1930”; se efetiva, de forma mais estruturada, na década de 1950, tendo o Plano de Metas como referência; entra em crise na década de 1980, sendo substituída por propostas de recorte neoliberal; e é retomada na década de 2000, com a ascensão ao poder de grupos ligados à centro-esquerda (ROTTA e REIS, 2017).

O desenvolvimentismo, quer seja entendido como “fenômeno da esfera do pensamento” (BIELSCHOWSKY, 1988) ou como “conjunto de práticas históricas de política econômica” (FONSECA, 2014), emerge em contextos de tomada de consciência a respeito dos problemas decorrentes do subdesenvolvimento e estrutura-se a partir de três premissas básicas: a ação deliberada do Estado na formulação e execução de políticas; a existência de um projeto nacional de desenvolvimento; e o incentivo à indústria como caminho para acelerar o crescimento econômico e a transformação da sociedade (FONSECA, 2014).

Nas discussões em torno da elaboração do PAC pode-se afirmar que estiveram em debate duas<sup>9</sup> vertentes de pensamento identificadas com o ideário desenvolvimentista: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012), com hegemonia da segunda. O novo-desenvolvimentismo tem origem em grupos e intelectuais que realizam a crítica à política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), muitos deles ligados ao pensamento liberal, tendo em Luiz Carlos Bresser Pereira seu principal expoente. Enquanto o social-desenvolvimentismo tem origem na equipe de governo do Presidente Luís Inácio Lula da

---

<sup>9</sup> No cenário brasileiro de debates sobre a retomada do desenvolvimentismo, têm autores que trabalham com outras formulações, a exemplo de Pfeifer (2014), que trata as duas como “neodesenvolvimentistas” e Castelo (2013), que identifica a presença mais influente do social-liberalismo. Neste texto optou-se pela caracterização feita por Carneiro (2012), ao identificar o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo por serem as concepções dominantes no núcleo do governo que formulou o PAC.

Silva, especialmente a partir do seu segundo mandato, sendo mais presente nas instâncias políticas, porém buscando afirmação na academia com Ricardo Bieschowsky, Márcio Pochmann, Guido Mantega, Luciano Coutinho e Aloizio Mercadante Oliva (ROTTA; REIS, 2017).

Apontando as características essenciais do conceito de novo-desenvolvimentismo, Bresser Pereira (2016) refere três, que estariam em seu núcleo central: a ideia de desenvolvimento como mudança estrutural (herdada do desenvolvimentismo clássico), a tese do crescimento puxado pela demanda (herdada de Keynes e Kalecki) e a tendência à sobre apreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio. De outra forma, a proposta novo-desenvolvimentista está calcada em quatro teses fundamentais: (1) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; (4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007).

Analisando a concepção de política social subjacente à proposta novo-desenvolvimentista, é importante destacar que, nos primeiros escritos de seus formuladores, especialmente Bresser Pereira, ela estava praticamente ausente. A ideia de desenvolvimento restringia-se aos aspectos econômicos (PFEIFER, 2014). A partir de 2005, com a publicação do livro “Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social”, organizado por João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, é que o social passa a ocupar a pauta através de temas tais como o pleno emprego, o desemprego, a concentração de renda, a exclusão social e a estagnação econômica. A perspectiva do crescimento econômico com distribuição de renda, redução das desigualdades e melhoria do padrão de vida da população assume relevância na proposta novo-desenvolvimentista (ROTTA; REIS, 2017).

Ao abordar a questão da política distributiva Bresser Pereira (2016) refere que ela deve ir além da garantia de um salário mínimo decente, ampliando-se na direção de “um sistema de bem-estar social amplo, baseado na garantia de direitos universais à educação fundamental, aos cuidados de saúde e a uma velhice digna, financiado por um sistema tributário progressivo” (p. 161). Nesse contexto há a defesa de “carga tributária relativamente alta” capaz de financiar os “grandes serviços sociais universais”, não

apenas porque estes serviços sejam mais justos, mas também porque são mais econômicos do que aumentar salários. Porém o aumento da carga tributária não deve ser visto como dado consumado, mas sim resultado de discussão e negociação política. Em sociedades que se pressupõem democráticas, o capitalismo não pode ser apenas desenvolvimentista, mas também deve ser social. “[...] o novo-desenvolvimentismo é necessariamente social, e por isso defende políticas ativas de diminuição das desigualdades que, se deixadas por conta do mercado, são muito elevadas” (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 162-3).

A proposta social-desenvolvimentista, por sua vez, tem seu foco central na redistribuição de renda, recuperando a tradição histórica estruturalista de Raúl Prebisch e Celso Furtado (FONSECA, 2014). A ideia chave é a “definição do social como eixo do desenvolvimento” (CARNEIRO, 2012, p. 773), o que representa uma inversão de prioridade em relação ao posto pelo velho e pelo novo-desenvolvimentismo, para os quais a centralidade reside no desenvolvimento das forças produtivas. Para caracterizar o núcleo central da proposta Carneiro recorre às contribuições de Bielschowsky (2011) nas quais ele afirma que “a estratégia de crescimento poderia ser sintetizada na ampliação e generalização do consumo de massas” (CARNEIRO, 2012, p. 774). “A ampliação do consumo de massas fundada na redistribuição de renda seria o fator dinâmico primordial” (CARNEIRO, 2012, p. 774).

Os social-desenvolvimentistas defendem uma participação ativa do Estado na proposição e na condução da política econômica e social. De forma especial sua ação é decisiva na questão do investimento, pois este carrega um nível de incerteza que os agentes do mercado nem sempre estão dispostos a enfrentar (MOLO, 2016). Para isso o Estado pode se valer da política fiscal e da tributação sobre a renda do capital. O papel do Estado também é destacado no sentido de agir para superar o problema estrutural dos países em desenvolvimento, no que tange ao “bloqueio do processo de habilitação”<sup>10</sup>, que não é resolvido pelos mecanismos do mercado e pelo crescimento econômico. É preciso que o Estado crie um conjunto consistente de políticas e programas sociais, capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social; implemente ações internas no sentido de eliminar a pobreza, distribuir e redistribuir renda, viabilizar a inserção produtiva e dinamizar o mercado interno; e um conjunto de ações na direção

---

<sup>10</sup> Remetendo à reflexão de Celso Furtado sobre a abordagem de Amartya Sen, no sentido de contribuir para eliminar as “privações originais” (acesso à terra, à moradia, à educação, entre outras), que criam um círculo vicioso que reproduz a pobreza de forma intergeracional (MERCADANTE OLIVA, 2010, p. 18).

da inserção soberana no cenário internacional, buscando novos espaços e contribuindo para a redução das assimetrias entre as nações (MERCADANTE OLIVA, 2010).

Para que as políticas sociais cumpram seu papel na realização da proposta social-desenvolvimentista faz-se necessário superar a tradição clientelista e paternalista que marcam a história brasileira, bem como a persistente dispersão de objetivos e a fragmentação das políticas, revendo suas formas de financiamento que tendem a contribuir para a ampliação das desigualdades. Torna-se “imperativo” a “integração orçamentária” e a “intersetorialização das políticas públicas, articuladas por ações matriciais no plano territorial” (POCHMANN, 2012, p.19). Faz-se necessário um “tratamento inovador” à questão social, na direção de maior eficiência e eficácia das “políticas de segurança social”, através da “redefinição de ações e a horizontalização do conjunto das políticas de proteção (previdência, assistência e saúde), promoção (educação, cultura e trabalho) e infraestrutura (habitação, urbanismo e saneamento) social”. Para que esta concepção de política social e seus consequentes programas não sejam conjunturais, mas se efetivem de forma permanente, é mister avançar para a sua institucionalização com a criação da “consolidação das leis sociais” (MERCADANTE OLIVA, 2010; POCHMANN, 2012).

Analisando as propostas de políticas sociais implantadas nos governos Lula e Dilma, é possível perceber que foram marcadas por um debate tenso entre focalização e universalização, Estado mínimo e Estado social, ajuste estrutural e crescimento econômico, continuidade e mudança (FAGNANI, 2011; FONSECA; FAGNANI, 2013a e 2013b). Porém, fica evidente, também, que, especialmente a partir do segundo governo Lula, “Conjugou-se, com êxito, estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania (FAGNANI, 2011, p. 62-63).

Castro (2012, p. 1038) afirma que se estruturou um “amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social fundamentais para ampliar a justiça e a coesão social, com melhorias substanciais nas condições básicas de vida da população”. Implantou-se um conjunto de políticas, programas e ações no sentido de garantir a proteção e a promoção social em resposta aos direitos sociais, às situações de contingência, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população. Estas políticas, programas e ações foram direcionadas para a garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado. Com isso a política social se transformou em “poderoso instrumento” não apenas para a

transferência de renda e prestação de serviços, mas também para a ampliação da demanda agregada, o fortalecimento do mercado interno, o estímulo ao emprego, a multiplicação da renda, a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades. “Os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como alavancadora do desenvolvimento nacional” (CASTRO, 2012, p. 1038).

As críticas à política social implantada nos governos Lula e Dilma também são intensas<sup>11</sup>. Grande parte destas concentram-se na assertiva de que, por mais que possam ter representado avanços na relação com a ortodoxia neoliberal anteriormente vigente, as concepções, programas e propostas não rompem com a lógica de reprodução do capital, mas apenas a reestruturam no contexto das novas exigências da fase atual de desenvolvimento do capitalismo sob a égide do capital financeiro.

De uma lado, as críticas ressaltam que o foco principal da política social migrou, ostensivamente, das necessidades humanas para as necessidades do capital e das ideias de *Welfare State* para as do *Workfare State*, acentuando a dimensão do “cidadão consumidor” e do “Estado mediador, indutor e consumidor”; que as políticas sociais permaneceram focadas na distribuição e pouco avançaram para a redistribuição de renda, não mexendo, com isso, na estrutura capitalista de exploração do trabalho e extração da mais-valia; que elas propagam uma perspectiva gerencial de gestão das políticas públicas, focada na lógica do custo benefício, da eficácia, eficiência e efetividade; que elas levaram à descentralização do Estado, transferindo serviços sociais para outras unidades da federação (estados e municípios) ou para instituições não estatais, afirmando as parcerias público-privadas; que elas favoreceram a privatização camuflada nas concessões e nas parcerias; que elas se concentraram em programas de transferência direta de renda, muito mais preocupadas com a inserção no mercado de consumo do que na expansão da cidadania; entre outros (PEREIRA, 2012; PFEIFER, 2014; MOTA, 2014; SILVA, 2014; OREIRO; MARCONI, 2016).

Por outro lado, os pensadores identificados com o ideário liberal destacam a insustentabilidade das propostas, pelas mesmas estarem fundadas no “intervencionismo do Estado”, ou no “mito do governo grátis”<sup>12</sup>, viabilizado pela expansão do gasto público, pelos incentivos fornecidos ao mercado interno, pela tributação excessiva ao setor

---

<sup>11</sup> Para maiores detalhes pode-se consultar Pereira (2012), Pfeifer (2014), Mota (2014), Silva (2014), Castro (2014), Oreiro e Marconi (2016) entre outros.

<sup>12</sup> Aquele que promete vantagens e ganhos para todos, sem custos para ninguém (CASTRO, 2014).

produtivo, pelo controle social, pelo endividamento público, pelo protecionismo à concorrência e pelo apoio de setores da sociedade que não querem correr os riscos de uma sociedade de mercado. Estas ações não se sustentam no longo prazo e acabam levando a uma “estagnação do processo produtivo” que pode comprometer os avanços já conquistados pela sociedade brasileira (CASTRO, 2014). A análise de alguns aspectos chave do PAC pode contribuir para ampliar este debate, o que se faz na sequência.

## **2 Planejamento, eixos agregadores, áreas prioritárias, programas e projetos**

A definição da concepção de planejamento, dos eixos agregadores, das áreas prioritárias, dos programas e dos projetos sinaliza, com clareza, as opções definidas pelo Estado em termos de orientação dos investimentos, deixando evidente a proposta de desenvolvimento apresentada. O PAC trabalha com a ideia de um Estado indutor que se utiliza das estruturas públicas de planejamento e busca articulação com a sociedade civil e o mercado no sentido de viabilizar e dar legitimidade às ações propostas. Um Estado que busca articular múltiplas demandas, em uma matriz intersetorial, com vistas a regular e orientar o processo de desenvolvimento, a partir de projetos de médio e longo prazos.

São definidos três grandes eixos para a orientação dos investimentos, Quadro 1: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana<sup>13</sup>. As áreas, os programas e projetos para os dois primeiros apontam para a constituição da infraestrutura necessária ao desenvolvimento da estrutura produtiva do país e que necessitam ação incisiva do Estado para a sua viabilização, tanto pelos custos envolvidos quanto pela sua “maturação” no longo prazo (MOLO, 2016). Para estes dois eixos foram orientados 44,17% dos recursos do PAC (BRASIL, 2010, 2014 e 2016)

O eixo de infraestrutura social e urbana desponta como a grande prioridade do PAC ao receber 55,83% dos recursos a serem aplicados em 32.178 empreendimentos previstos até dezembro de 2016<sup>14</sup>. A forma como o PAC foi sendo construído, a partir da demanda dos Ministérios e da sociedade, em um país marcadamente urbano, explicitou que um dos maiores entraves ao desenvolvimento estava na carência de infraestrutura social e urbana. Enfrentar este problema tornou-se prioridade, especialmente pela mobilização da própria sociedade ao apresentar suas demandas. Outro aspecto essencial, sem dúvidas, foi a opção social-desenvolvimentista que o orientou, ao definir o social

---

<sup>13</sup> No PAC 2 o Eixo de Infraestrutura Social e Urbana foi desmembrado em quatro: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Água e Luz para Todos e Minha Casa, Minha Vida.

<sup>14</sup> Para maiores detalhes pode-se consultar <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana>>.

como “o eixo do desenvolvimento”. Porém, é necessário deixar claro que a lógica geral da orientação dos investimentos nesta área foi direcionada para a ativação dos processos produtivos, especialmente via construção civil, e para a incorporação dos indivíduos ao processo de consumo, via financiamentos habitacionais (BRASIL, 2010, 2014 e 2016).

**Quadro 01:** Eixos, áreas e programas: PAC – 2007 a 2016.

Fonte: BRASIL (2007, 2010, 2014 e 2016). Dados organizados pelos autores.

<p><b>1. Infraestrutura logística: 10,25% dos investimentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Rodovias:</b> construção, manutenção, conservação, adequação, ampliação, sinalização, concessões;</li><li>- <b>Ferrovias:</b> expansão da malha, modernização e implantação de novos sistemas;</li><li>- <b>Portos:</b> recuperação, implantação, ampliação, adequação, dragagem, manutenção, modernização, terminais de cargas e passageiros, ligações, acessos, logística;</li><li>- <b>Hidroviás:</b> terminais, dragagem, eclusas, proteção e adequação de pontes, ampliações, manutenções, sinalizações;</li><li>- <b>Aeroportos:</b> programa para aeroportos comerciais e de carga e para a aviação regional;</li><li>- <b>Equipamentos para estradas vicinais:</b> máquinas para estados e municípios.</li></ul> <p><b>2. Infraestrutura energética: 33,91% dos investimentos.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Geração de energia elétrica:</b> Aumento da capacidade e diversificação da matriz, realização de leilões de energia e estudos de viabilidade;</li><li>- <b>Transmissão de energia elétrica:</b> construção, manutenção, interligação, revitalização e modernização de linhas de transmissão e de subestações</li><li>- <b>Petróleo e Gás Natural:</b> ampliação da capacidade de produção, construção de Plataformas, exploração do Pré-sal;</li><li>- <b>Refino e Petroquímica:</b> construção de novas refinarias e petroquímicas, modernização e ampliação de existentes;</li><li>- <b>Fertilizantes e Gás Natural:</b> construção, expansão e adequação de gasodutos; construção, ampliação, modernização de unidades de Fertilizantes Nitrogenados;</li><li>- <b>Indústria Naval:</b> construção de Estaleiros, Plataformas de Petróleo e sondas; expansão e modernização da frota;</li><li>- <b>Combustíveis Renováveis:</b> criação de um sistema logístico de etanol, articulando produção, distribuição e consumo.</li></ul> <p><b>3. Infraestrutura Social e Urbana: 55,83% dos investimentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Eixo Cidade Melhor:</b> saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana, pavimentação, cidades históricas e cidades digitais;</li><li>- <b>Eixo Comunidade Cidadã:</b> construção de Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Creches e Pré-Escolas, Quadras Esportivas nas Escolas, Centros Integrados de Esporte Unificado, Centros de Iniciação ao Esporte e Postos de Polícia Comunitária;</li><li>- <b>Eixo Minha Casa Minha Vida:</b> programa Minha Casa Minha Vida, urbanização de assentamentos precários, financiamento habitacional;</li><li>- <b>Eixo Água e Luz para Todos:</b> programa Luz para Todos, água em áreas urbanas, recursos hídricos.</li></ul>
--

Percebe-se que em cada um dos três eixos agregadores foram definidas áreas prioritárias de planejamento e orientação do investimento, assim como programas que atendessem as demandas da sociedade e do mercado, na direção de equacionar os

principais entraves ao desenvolvimento do país. Em cada um desses programas iam<sup>15</sup> agregando-se um conjunto de ações<sup>16</sup> definidas pelos ministérios, demandadas pelas demais instâncias da federação, pela sociedade e pelo mercado. Em muitas dessas ações as responsabilidades pelo seu planejamento, financiamento e execução eram compartilhadas pelos diferentes atores envolvidos, ou até mesmo transferidas à iniciativa privada, o que torna o programa ainda mais complexo em termos de acompanhamento e avaliação e intensifica as críticas ao mesmo.

### **3 Montantes financeiros envolvidos**

A análise dos montantes financeiros que envolvem o PAC foi realizada tendo presente a previsão inicial de investimentos, os investimentos realizados, o saldo remanescente entre o previsto e o não aplicado e o montante envolvido nas ações concluídas (Quadro 2). Na sequência se fez a comparação proporcional entre os valores executados e o PIB do período. Utilizou-se como referência os Balanços Quadrimestrais<sup>17</sup> do PAC, entre 2007 a 2016. São utilizados os valores constantes nos balanços finais do PAC 1 (11º balanço, de dezembro de 2010), do PAC 2 (dezembro de 2014) e o 3º balanço do PAC 2015-2018, de dezembro de 2016, sem atualizações.

**Quadro 02:** Valores aplicados no PAC – 2007 a 2016, em Reais.

---

<sup>15</sup> Conforme já referido anteriormente, o PAC não seguiu, como em planos anteriores, a exemplo do Plano de Metas, uma matriz pré-concebida. Ele foi sendo construído a partir de uma matriz inicial, mas que ia sendo complementada pelas prioridades dos ministérios e pelas demandas da sociedade e do mercado.

<sup>16</sup> Nos balanços do PAC, entre 2007 e dezembro de 2016 são apontadas a execução de mais de 40 mil ações.

<sup>17</sup> Os 27 Balanços estão disponíveis em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>>.

<b>Informação Básica</b>	<b>PAC 1: 2007-2010</b>	<b>PAC 2: 2011-2014</b>	<b>PAC 2015-2018</b>
<b>Previsão inicial de investimentos</b>	503,9 bilhões, ampliados para 657 b.	1,59 trilhão	1,4 trilhão
<b>Investimentos Realizados</b>	619 bilhões - Estatal: 202 b. - Privado: 128 b. - Orç. Geral União: 55 b. - Financ. ao setor público: 7 b. - Financ. a pessoa física: 216,9 b. - Contrapartidas estados e munic.: 9,3 b.	1,066 trilhão - Estatal: 261,2 b. - Privado: 185,7 b. - Orç. Geral União: 111,4 b. - Financ. ao setor público: 17,7 b. - Financ. Habit. : 341 b. - Minha Casa Minha Vida: 85,5 b. - Contrapart. estados e munic.: 2,5 b.	386,6 bilhões - Estatal: 107,2 b. - Privado: 83 b. - Orç. Geral União: 89,3 b. - Financiamentos: 101,9 b. - Contrap. estados e munic.: 5,2 b.
<b>Saldo: previsto e não aplicado</b>	38 bilhões	524 bilhões	1, 013 Trilhões
<b>Ações concluídas</b>	Até dez. 2010 – 444 b. - Logística: 65,4 b. - Energia: 148,5 b. - Social e Urbano: 230 b.	Até dez. 2014 – 796,4 bilhões. - Transportes: 66,9 b. - Energia: 253,3 b. - Água e Luz para Todos: 10,3 b. - Minha Casa Minha Vida: 449,7 b. - Cidade Melhor: 10,7 b. - Comunidade Cidadã: 5,5 b.	Até dez. 2016 – 172,7 bilhões: - Logística: 12,7 b. - Energia: 77,4 b. - Soc. e Urb.: 82,6 b.

**Fonte:** BRASIL (2010, 2014 e 2016). Dados organizados pelos autores.

O Quadro 02 evidencia que existem diferenciais importantes em termos de investimentos previstos (3,6 trilhões de reais na soma das três edições do PAC), investimentos realizados (2,071 trilhões de reais) e valores envolvidos em obras concluídas (1,413 trilhões de reais). Estes diferenciais podem dar luz a interpretações em múltiplas direções, porém, a intenção aqui é olhar o programa em seu conjunto, tendo presente que a maior parte das ações envolvem obras de médio e longo prazos. Porém fica evidente que o PAC 1 é o que apresenta a menor diferença entre o previsto e o aplicado. No caso do PAC 2015-18, os dados ficam prejudicados pois analisou-se apenas os relatórios até dezembro de 2016. Porém, o PAC 2, evidencia que apenas 2/3 dos valores previstos foram aplicados.

Olhando para os três eixos fica evidente, ao longo de todo o período, que a infraestrutura social e urbana mobiliza a maior parte dos recursos efetivamente aplicados, vindo, na sequência, infraestrutura energética e logística. A priorização da área da infraestrutura social e urbana alinha-se com a concepção social-desenvolvimentista, conforme ressaltado anteriormente. Porém, uma análise mais detalhada dos dados vai evidenciar que grande parte dos recursos aplicados nesta área são decorrentes de financiamentos habitacionais, nos quais, em sua grande maioria, os custos são bancados

pelo próprio tomador do empréstimo. Ou seja, há uma incorporação ao mercado de consumo, mas por conta do próprio consumidor, com aval e garantia do Estado, pois as instituições financeiras públicas são as maiores responsáveis pela concessão do crédito.

É mister ressaltar que o quadro evidencia somas expressivas de investimentos nas diferentes áreas definidas como prioritárias, praticamente dobrando o investimento público e ampliando significativamente o privado, na comparação com períodos anteriores ao lançamento do PAC (BRASIL, 2010, 2014); os investimentos no eixo Social e Urbano incluem políticas e programas voltados para o desenvolvimento com inclusão social e melhoria das condições de vida da população; os resultados, em termos de indicadores econômicos e sociais, experimentados pelo país, especialmente durante a vigência do PAC 1 e 2, estão diretamente associados à proposta de políticas públicas implantadas pelo governo brasileiro (CALIXTRE; BIANCARELI; CINTRA, 2014); com o PAC, o governo brasileiro recolocou o Estado como agente decisivo na agenda do desenvolvimento, estabelecendo, com o mercado, um conjunto de relações híbridas e complexas que ainda carecem de maiores estudos e análises (ROTTA; REIS, 2017).

Comparando-se a representatividade dos investimentos realizados na proporção com o PIB, tem-se que o PAC amplia a taxa de investimentos na relação com o PIB, tanto do setor público, que passa de 1,6%, em 2006, para 2,9%, em 2009, quanto de forma geral, passando de uma média de 16,6%, entre 1995 e 2006, para uma média de 18,4%, entre 2007 e 2014. Portanto, a ação do Estado na dinamização do desenvolvimento é perceptível, em termos objetivos, evidenciando tratar-se de uma opção desenvolvimentista de governo, presente durante a vigência do PAC.

### **Considerações finais**

O PAC foi um “programa de desenvolvimento econômico e social”, criado em um contexto de retomada das experiências desenvolvimentistas, com o objetivo de acelerar o ritmo de crescimento da economia brasileira, aumentar o emprego e a renda, diminuir as desigualdades sociais e regionais e manter os fundamentos macroeconômicos. Sua elaboração e execução foi influenciada pela disputa entre os novo-desenvolvimentistas e os social-desenvolvimentistas, no núcleo do governo Lula, com hegemonia dos segundos. O social-desenvolvimentismo trabalha com a ideia do social como eixo do desenvolvimento, efetivado por uma ação incisiva do Estado na regulação do funcionamento do mercado, na condução dos investimentos, na implantação de

política fiscal e tributária de modo a ativar um círculo virtuoso do crescimento. Nas políticas sociais advoga a necessidade de criação de um conjunto consistente de políticas e programas capazes de garantir a proteção, a promoção e a infraestrutura social necessárias para viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social.

O PAC expressou a ideia de um Estado indutor que utiliza as estruturas públicas de planejamento, buscando articulação com a sociedade civil e o mercado no sentido de viabilizar e dar legitimidade às ações propostas; que procura articular múltiplas demandas, em uma matriz intersetorial, com vistas a regular e orientar o processo de desenvolvimento, a partir de projetos de médio e longo prazos. Os Eixos, áreas, programas, projetos, ações e recursos investidos estiveram em consonância com esta opção. O Eixo social e urbano foi o que mobilizou o maior número de ações e o maior volume de recursos, estando em consonância com a opção social-desenvolvimentista do programa. Porém, tem-se clareza que as propostas social-desenvolvimentistas, por mais que tenham representado avanços em termos sociais, mantiveram centralidade no econômico e estiveram afetas aos limites do capitalismo dependente brasileiro.

## **Referências**

BASTOS, Pedro P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal, 2011. p. 15-22.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Balanço PAC - 1º ano**. O crescimento passa por aqui. Brasília (DF), 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Balanço PAC - 4 anos 2007-2010**. Brasília (DF), 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Balanço PAC 2 - 4 anos - 2011-2014**. Brasília (DF), 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **PAC - 4º Balanço 2015-2018**. Brasília (DF), 2016.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.145-165, jul./dez. 2016.

CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília (DF): IPEA, 2014. p. 29-78.

CARNEIRO, R. de M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.

CASTELO, R. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 31, v. 11, p. 119-138, 1º semestre de 2013.

CASTRO, Jorge A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CASTRO, Paulo R. de. **O mito do governo grátis**: o mal das políticas econômicas ilusórias e as lições de 13 países para o Brasil mudar. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2014.

FAGNANI, Eduardo. A política social no governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. Economia, distribuição de renda e mercado de trabalho. Vol. 1. São Paulo: Perseu Abramo, 2013a.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica. Vol. 2. São Paulo: Perseu Abramo, 2013b.

FONSECA, P. D. C. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília (DF): IPEA, 2014, p. 29-78.

MERCADANTE OLIVA, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). 2010. Tese (Doutorado em Economia)-Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MOLO, Maria de L. R. Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 131-143, jul./dez. 2016.

MOTA, Ana E. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina. **Configurações** [Online], n. 10, p. 01-13, 2014. Disponível em: <<http://configuracoes.revues.org/1324>>. Acesso em: 5 abr. 2017.

OREIRO, José L.; MARCONI, Nelson. O novo-desenvolvimentismo e seus críticos. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.167-179, jul./dez. 2016.

- PEREIRA, Potyara A. P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.
- PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.
- POCHMANN, Márcio. Novo desenvolvimentismo como resposta à crise global. In: CASTRO, Daniel; MELO, José M. (Orgs.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília (DF): Ipea, 2012. p. 15-28.
- RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.
- ROTTA, Edeimar; REIS, Carlos N. dos. Desenvolvimentismo e políticas sociais: apontamentos para o debate em curso. SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 8., 2017, Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 13 a 15 set. 2017. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16282>>. Acesso em: 27 nov. 2017.
- SANTOS, Cleusa et al. PAC: uma orientação neoliberal para as políticas sociais – gestão dos direitos ou dos negócios do social? **Ser Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 116-46, jan./jun. 2010.
- SICSÚ, João; PAULA, Luiz F. de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4, p. 507-524, out./dez. 2007.
- SILVA, Maria O. S. (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.