



AS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NAS EXPERIÊNCIAS DESENVOLVIMENTISTAS BRASILEIRAS: BREVE COMPARATIVO ENTRE O PLANO DE METAS E O PAC¹

Edemar Rotta²

Carlos Nelson do Reis³

Resumo: O artigo analisa as percepções de políticas públicas sociais subjacentes às duas referências básicas de planejamento do desenvolvimento, implantadas no Brasil a partir das referências do ideário desenvolvimentista: o Plano de Metas e o PAC. Tomam-se como referência seis categorias de análise: (1) o contexto sócio-histórico, (2) as bases de sustentação ideológica (3) os programas e projetos propostos para a área social (4) os montantes financeiros envolvidos, (5) a concepção de planejamento dominante, (6) e os instrumentos de política econômica utilizados. A reflexão fundamenta-se nos referenciais do método dialético e tem como instrumentos a pesquisa bibliográfica e documental. Evidencia-se que o desenvolvimentismo emerge, na sociedade brasileira, a partir da necessidade de superação do modelo agrário exportador e das condições de subdesenvolvimento; estrutura-se a partir das ideias de um projeto nacional, da intervenção consciente e deliberada do Estado e da industrialização como caminho para o desenvolvimento; e mantém-se nos marcos institucionais do capitalismo. O desenvolvimentismo clássico, tendo o Plano de Metas como ápice, concebeu e utilizou as políticas públicas sociais como mecanismos de gestão e controle dos conflitos, e de criação das condições necessárias à implantação da proposta econômica. A retomada do desenvolvimentismo, em suas versões “novo” ou “social-desenvolvimentista”, tendo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como referência, repõe o protagonismo do Estado e a relevância das políticas públicas sociais nas dinâmicas de desenvolvimento, porém restritas às novas exigências de reprodução do capital.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo. Políticas Públicas Sociais. Estado. Mercado.

1 INTRODUÇÃO

A relação entre políticas públicas sociais e propostas de organização da sociedade, existente de forma clara a partir do advento do Estado Moderno e presente na tradição de autores clássicos da área das ciências sociais e sociais aplicadas, adquire novo impulso com o questionamento das políticas keynesianas, a crise do socialismo e do capitalismo, a

¹ Programa de Aceleração do Crescimento.

² Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela UFRGS. Professor da UFFS. Em estágio de Pós-Doutoramento no PPGSS/PUCRS. E-mail: erotta@uffs.edu.br

³ 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



reestruturação produtiva, a emergência de propostas alinhadas com o ideário neoliberal e a retomada do desenvolvimentismo. Neste cenário, as políticas públicas sociais defrontam-se com um grande dilema: avançar na consolidação de direitos e expansão da cidadania ou manter-se como mecanismos de manutenção dos processos de reprodução do capital (SOUZA, 2006; CASTRO, 2012; ROTTA et al, 2016).

Na área do serviço social pode-se identificar a preocupação em relacionar o perfil ou o “modelo” de política pública social implantado com as opções por propostas ou “modelos” de organização da sociedade desde a instituição da área de estudos como tal. A própria definição da questão social como objeto de estudo do serviço social deixa clara esta vinculação. A expressão “questão social” nasce na Europa Ocidental, na terceira década do séc. XIX, para designar o fenômeno do *pauperismo*, decorrente da instauração do capitalismo industrial-concorrencial. O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a questão social. Diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da questão social. A politização do fenômeno do *pauperismo* é que o transforma em questão social, em objeto de estudo a ser analisado, compreendido e enfrentado (NETTO, 2001).

A valorização deste campo de estudos também possui relação com o questionamento dos indicadores tradicionalmente utilizados para aferir o desenvolvimento de país ou região, especialmente o Produto Interno Bruto (PIB) e a emergência de novos indicadores, muitos deles ligados às áreas sociais. Com isso as políticas públicas sociais passam a constituir, junto com o crescimento econômico, espaço privilegiado de atenção dos pesquisadores e dos agentes sociais que buscam entender e dinamizar processos de desenvolvimento (ROTTA, 2007). No caso brasileiro, o processo de redemocratização e a decorrente Constituição de 1988, que estabelece a área de políticas sociais, juntamente com a de política econômica, como dois dos grandes “pilares” de constituição da ação do Estado, consolidam esta articulação necessária na discussão de qualquer proposta de desenvolvimento para o país.

A retomada das experiências desenvolvimentistas, no Brasil, no início do século XXI, ocorre na esteira de crise econômica, o que à formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal. Esta retomada do desenvolvimentismo, talvez, seja decorrente do fato de que os problemas que lhe deram origem (heterogeneidade estrutural, dependência, desigualdades, subdesenvolvimento, entre outros) ainda não estejam superados e demandem novas reflexões, a partir dos novos contextos (FONSECA, 2014). Nestas novas reflexões urge realizar análises comparativas, a fim de perceber continuidades e



novas proposições que possam emergir dos novos cenários. Nesta perspectiva é que se inclui este artigo.

A proposta desta reflexão é fazer uma aproximação entre desenvolvimentismo e políticas públicas sociais a partir da análise da experiência brasileira. Toma-se como referência dois momentos históricos específicos para demonstrar a proposta desenvolvimentista implantada, com sua consequente base teórica de sustentação, e o papel das políticas sociais na efetivação da mesma. O primeiro momento é o que se dá entre as décadas de 1930 e 1970, tido como o nascimento da experiência desenvolvimentista no Brasil. O segundo momento é o que se dá a partir da primeira década do século XXI, quando um governo de centro-esquerda conquista a Presidência da República e se mantém no poder por mais de três mandatos consecutivos (13 anos e meio), retomando propostas de viés desenvolvimentista.

Muito mais do que retomar um debate teórico que já é denso no Brasil⁴ a respeito da existência ou não de um “novo-desenvolvimentismo” ou de outras denominações possíveis, tais como “neodesenvolvimentismo”, “social-liberalismo”, ou “social-desenvolvimentismo”, este texto se propõe a dar mais acento à reflexão sobre a relação entre as propostas desenvolvimentistas e concepção de políticas públicas sociais, centrando o foco na comparação entre o Plano de Metas e o PAC, como duas propostas de planejamento do desenvolvimento, características de dois contextos específicos.

Para dar conta da reflexão proposta, organiza-se o texto em duas partes. Na primeira, situam-se os conceitos básicos que referenciam este estudo: políticas públicas sociais e desenvolvimentismo. Na segunda, foca-se na comparação entre o Plano de Metas e o PAC, tidos como experiências basilares do desenvolvimentismo brasileiro, visando identificar como se articulam as propostas de desenvolvimento e as políticas públicas sociais.

2 DELIMITANDO OS CONCEITOS BÁSICOS QUE REFERENCIAM O ESTUDO

Ao realizar uma “revisão de literatura” sobre políticas públicas, Souza (2006) identifica o ressurgimento da importância deste “campo do conhecimento” a partir das últimas décadas do século XX, especialmente em razão dos questionamentos quanto ao papel do Estado e, de forma especial, dos governos, nas novas configurações societárias que emergem

⁴ Vide reflexões feitas por Fonseca (2014), Bresser Pereira (2016), Bielschowsky (1988), entre outros.



da crise do capitalismo e do socialismo real. Retoma as raízes teóricas e históricas deste campo do conhecimento e aponta a inexistência de uma única e melhor definição do que sejam políticas públicas, diante da diversidade de enfoques existentes. Nesta diversidade ela encontra um *locus* no qual os interesses, as preferências e as ideias se desenvolvem: os governos. A partir de uma visão holística e multidisciplinar propõe que se trabalhe com as políticas públicas como

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Nesta dimensão, a política pública, quer seja entendida em sua dimensão teórico-conceitual ou histórico-concreta, se constitui como campo multidisciplinar e seu foco está nas explicações sobre sua natureza e seus processos.

Em exercício semelhante ao realizado por Celina Souza, porém sobre políticas sociais, Castro (2012) chega a constatações muito próximas, evidenciando que não se pode falar da existência de uma definição inequívoca do que sejam as políticas sociais; as diversas abordagens e concepções preocupam-se tanto com os aspectos teóricos, quanto com os ligados à prática concreta; trata-se de um campo multidisciplinar; e o foco concentra-se nas ações do Estado e da sociedade organizada, na perspectiva de garantir direitos aos cidadãos. Ciente das dificuldades e limites do estabelecimento de um conceito, ele propõe que se compreenda as políticas sociais como o “conjunto de programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e regulação dos elementos do mercado” (p. 1014), com vistas a realizar a proteção e a promoção social.

Visando complementar este conceito, na reflexão que este texto se propõe, traz-se a contribuição de Pfeifer (2014), que retoma um aspecto muito caro à tradição⁵ de debate a respeito das políticas sociais ao referir que “as políticas sociais respondem ao conjunto de necessidades sociais humanas” (p. 748), que são construídas e reconstruídas historicamente de acordo com o “grau” de desenvolvimento das sociedades. O centro das políticas sociais são as necessidades humanas e não as de reprodução do capital.

⁵ Tradição presente, de forma especial, na área do Serviço Social, a partir dos estudos de José Paulo Netto, Marilda Iamamoto, Potyara Pereira, Aldaíza Sposati, Elaine R. Behring, entre outros.



Ao refletir sobre a construção do conceito de desenvolvimentismo Fonseca (2014) faz uma revisão de suas principais vertentes teóricas e das experiências concretas de implantação de políticas econômicas com base nas propostas desenvolvimentistas. Consta que se trata de um fenômeno situado em um tempo histórico específico (pós Grande Depressão) e situado em alguns lugares predominantes (América Latina e Ásia), porém disseminado pelo mundo. O desenvolvimentismo aparece na literatura tanto para referir-se a um fenômeno da esfera do pensamento - ideologia ou teorias (BIELSCHOWSKY,1988), como para nomear práticas históricas de política econômica, geralmente associadas a “Estado Desenvolvimentista”.

Nesta revisão, Fonseca (2014) procura identificar “um núcleo comum principal”, que está presente nos diferentes autores que o estudam o nas experiências históricas que são referenciadas como base empírica de sua aplicação, composto pelas seguintes características: “a existência de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro”, “a intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto”, “a industrialização como o caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico” (p. 41). Além deste “núcleo comum”, ou “core do conceito”, ele identifica um conjunto de outras características que se fazem presentes tais como o capitalismo como sistema econômico, o planejamento econômico, a consciência deliberada de alterar o *status quo*, a burocracia ou grupo técnico recrutado por mérito para formular e/ou executar o projeto, a redistribuição de renda; a reforma agrária; a existência de banco de desenvolvimento ou instituição de fomento; a necessidade de segmentos ou classes sociais de sustentação do projeto, como os empresários industriais, a burocracia e os trabalhadores, a estabilidade e a indisciplina fiscal e monetária.

Com base no “núcleo comum” ele propõe como conceito de desenvolvimentismo

[...] a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (FONSECA, 2014, p. 59).

No caso brasileiro se tem claro que o desenvolvimentismo emerge nas primeiras décadas do século XX a partir das propostas de superação da crise do modelo agrário exportador; se estrutura a partir do ideário positivista, nacionalista, papelista, e industrialista, recebendo, a partir do Plano de Metas, importantes aportes do estruturalismo cepalino, do keynesianismo e da teoria da modernização; se efetiva como proposta de política econômica e



ideologia a partir do governo Vargas (1930-1945), atingindo seu apogeu na “fase clássica”, com o governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK) e o Plano de Metas; e se torna projeto hegemônico a partir de um arranjo ideológico e de interesses entre o Estado, a iniciativa privada nacional (industriais, comerciantes e grande parte das elites agrárias), o capital internacional, as forças militares e parcela expressiva dos trabalhadores (BIELSCHOWSKY, 1988; CARNEIRO, 2012; FONSECA, 2014).

Grande parte das propostas e do ideário constituído no “desenvolvimentismo clássico” são reificados no “desenvolvimentismo autoritário” (1968 a 1980). “Apesar da rejeição oficial de uma agenda de reforma progressista, o governo militar manteve vários elementos desenvolvimentistas e, ao invés de enfraquecer o papel do Estado, aumentou, mais ainda, sua capacidade de intervenção” (PRADO, 2011, p. 29). As propostas implantadas (reforma fiscal, reforma tributária, reforma do sistema financeiro, entre outras) ampliaram a capacidade de intervenção do Estado na economia, gerando expressivo crescimento econômico, porém concentrando renda e ampliando as desigualdades sociais. As reações ao regime se intensificaram na medida em que os índices de crescimento da economia diminuía e o governo não conseguia mais justificar sua proposta. “A crise da década de 1980 não foi apenas uma crise conjuntural, foi um ponto de inflexão, em que um modelo de crescimento baseado na substituição de importação encontrou seus limites” (PRADO, 2011, p.23).

A partir da década de 1980, com a hegemonia da teoria econômica neoclássica e da ideologia neoliberal, o projeto de industrialização é abandonado pois é julgado “desnecessário” para o crescimento econômico (BRESSER PEREIRA, 2016). Na década de 1990, “as reformas neoliberais são adotadas por todos os países da periferia do capitalismo, exceto os países do Leste Asiático e a Índia. As novas palavras de ordem passam a ser desnacionalização, privatização e desregulamentação” (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 151). Porém, com a crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal, nas mais diversas partes do mundo, a partir do final da década de 1990, ocorre uma retomada do ideário desenvolvimentista.

No caso do Brasil, a partir das críticas ao ideário neoliberal e das “novas coalizões políticas” que se formam, emergem, de forma geral⁶, duas vertentes de pensamento

⁶ Pois 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.



identificadas com o ideário desenvolvimentista: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012; FONSECA, 2014). 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 Silva, especialmente a partir do seu segundo mandato, sendo mais presente nas instâncias políticas, porém buscando afirmação na academia com Ricardo Bieslchowsky, Márcio Pochmann, Guido Mantega, Luciano Coutinho e Aloizio Mercadante Oliva.

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 sobreapreciação 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 e MICHEL, 2007).

A proposta social-desenvolvimentista 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 (2001) 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).



O PAC se constitui como o programa por excelência desta retomada do desenvolvimentismo, assim como o Plano de Metas foi referência para o desenvolvimentismo clássico. Assim, com a intenção de qualificar um processo de análise que remeta a uma comparação entre os dois principais programas, se busca, no item seguinte, conhecer, na prática, o que esses representaram em termos de proposta desenvolvimentista e como articularam as políticas públicas sociais.

3 COMPARANDO O PLANO DE METAS E O PAC

O estudo comparativo entre o Plano de Metas e o PAC foi realizado tendo como referência seis categorias de análise: (1) o contexto sócio-histórico, (2) as bases de sustentação ideológica (3) os programas e projetos propostos para a área social, (4) os montantes financeiros envolvidos, (5) a concepção de planejamento dominante, (6) e os instrumentos de política econômica utilizados.

Tendo presente que o desenvolvimentismo não é apenas “um fenômeno da esfera do pensamento” (BIELSCHOWSKY,1988), mas, acima de tudo, um “conjunto de práticas históricas de política econômica” (FONSECA, 2014), faz-se necessário compreender os elementos do contexto sócio-histórico que fazem emergir determinadas proposições. As informações contidas no Quadro 1 proporcionam uma visão geral do contexto.

Quadro 01: Dados do contexto Histórico – Plano de Metas e PAC.

Característica	Plano de Metas	PAC
População Total	51.944.397 habitantes (Censo 1950)	Total: 169.799.170 (Censo 2000)
População Rural e Urbana	- Rural: 18.775.779 (36,15%) - Urbana: 33.168.618 (63,85%)	- Rural: 31.845.889 (18,75%) - Urbana: 137.953.959 (81,25%)
Municípios	1.889 municípios	5.507 municípios
População ocupada	50,60% em atividades agropecuárias	20,45% em atividades agropecuárias
Cidades	- Até 20 mil hab.: 1.807 - Mais de 20 a 50 mil hab.: 51 - Mais de 50 a 100 mil hab.: 18 - Mais de 100 a 500 mil hab.: 09 - Mais de 500 mil hab.: 04	- Até 20 mil hab.: 4.847 - Mais de 20 a 50 mil hab.: 414 - Mais de 50 a 100 mil hab.: 131 - Mais de 100 a 500 mil hab.: 82 - Mais de 500 mil hab.: 33
Taxa analfabetismo	40% da população com 15 anos ou mais.	13,63% da população de 15 anos ou mais
Mortalidade Infantil	120/mil nascidos vivos	32,2/mil nascidos vivos



<i>Expectativa de vida</i>	43,3 anos	68,6 anos
<i>Distribuição fundiária</i>	- Até 100 Hectares: 85,4% dos estabelecimentos e 16,8% da área; - De 100 a menos de 1.000 hectares: 12,99% dos estabelecimentos e 32,52% da área; - Acima de 1.000 hectares: 1,58% dos estabelecimentos e 50,68% da área.	- Até 100 Hectares: 85,2% dos estabelecimentos e 20% da área; - De 100 a menos de 1000 hectares: 13,2% dos est. e 36,2% da área; - Acima de 1000 hectares: 1,7% dos estabelecimentos e 43,7% da área.
<i>Distribuição de Renda</i>	Em 1960, os 10% mais ricos acumulavam 39,4 % da renda, enquanto os 50% mais pobres ficavam com 17,6% da renda.	Em 2005, os 10% mais ricos concentram 45% da renda, enquanto os 50% mais pobres tem apenas 14,2% da renda.
<i>PIB per capita</i>	US\$ 193,00 (1955)	US\$ 5.860,00 (2006)
<i>Índice de Gini</i>	0,535 (1960)	0,552 (2007)

Fonte: Dados organizados pelos autores a partir de IBGE (1956, 2006 e 2007).

Os elementos do contexto histórico apontam para a existência de algumas diferenças expressivas entre o cenário de meados da década de 1950 e de meados da de 2000, com destaque para o crescimento econômico, a ampliação do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, o aumento da expectativa média de vida, o processo de urbanização, industrialização e crescimento das cidades e a diminuição dos indicadores de analfabetismo e de mortalidade infantil. Por outro lado, observam-se algumas continuidades que reiteram a observação encontrada na literatura qual seja, um dos aspectos básicos para a retomada do desenvolvimento é que os problemas que lhe deram origem não estão superados (FONSECA, 2014). Nestas continuidades destaca-se a questão da desigualdade social, manifesta na concentração da renda e da propriedade da terra.

Analisando as duas experiências desenvolvimentistas percebe-se que ambas possuem como referências ideológicas comuns o keynesianismo, o estruturalismo cepalino e a compreensão do Estado Social. Estas matrizes identificam como o núcleo comum a praticamente todas as experiências de desenvolvimentismo já implantadas nas diferentes partes do mundo: “a existência de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro” (FONSECA, 2014, pg. 41). De outra parte, fica evidente que “a intervenção consciente e determinada do Estado com o propósito de viabilizar o projeto” [...] “a industrialização como o caminho para acelerar o crescimento econômico[...] a



produtividade e a difusão do progresso técnico” [...] “o capitalismo como sistema econômico” (FONSECA, 2014, pg. 56).

No que concerne às diferenças mais expressivas em relação às bases ideológicas, constata-se que o Plano de Metas esteve ancorado na Teoria da Modernização, gerando uma verdadeira “ideologia do desenvolvimento” (CARDOSO, 1977); enquanto o PAC estabeleceu “o social como o eixo do desenvolvimento”, residindo aí uma inversão de prioridade em relação ao posto pelo velho desenvolvimentismo, no qual a centralidade reside no desenvolvimento das forças produtivas (CARNEIRO, 2012).

A definição das áreas prioritárias, dos programas e dos projetos sinaliza, com clareza, as opções definidas pelo Estado em termos de orientação dos investimentos e deixa evidente a proposta de desenvolvimento apresentada. Os programas e projetos propostos para a área social manifestam um importante diferencial entre o PAC e o Plano de Metas. O PAC apresenta a infraestrutura social e urbana como uma de suas grandes prioridades, mobilizando 55,83% dos recursos aplicados, enquanto o Plano de Metas apenas inclui a educação como uma das áreas prioritárias, mas com apenas 3,4% dos recursos projetados. Estas opções são coerentes com as concepções de desenvolvimento que orientaram a elaboração dos mesmos.

O Plano de Metas foi concebido a partir da visão de que o crescimento econômico, por si só, traria melhorias generalizadas nas condições de vida da população e que cabia ao Estado atuar na realização da transição para um novo padrão de acumulação (RABELO, 2003, p. 52). Neste projeto, a educação assumia papel estratégico, pois cabia a ela responder às necessidades de qualificação profissional, especialmente na área tecnológica de nível médio e superior, contribuir para a elevação do padrão médio de escolaridade da população e formar uma mentalidade receptiva ao processo de modernização exigido. “Via-se como necessário o rompimento com as concepções tradicionais que impunham ‘resistências à mudança’, de modo não só a criar uma nova mentalidade, como também novos comportamentos compatíveis com o ‘progresso social’” (FEE, 1983, p. 214).

A visão de desenvolvimento que orientou a elaboração do PAC entendia a área social como prioritária para viabilizar a inserção no processo produtivo e a generalização do consumo de massas, tornando possível o “círculo virtuoso do crescimento” (BIELSCHOWSKY, 2011), “obtido por meio do aumento dos salários/ampliação do consumo popular/aumento da produtividade/aumento dos salários” (CARNEIRO, 2012, p. 774). Para



que o projeto fosse viável era imprescindível a ação deliberada do Estado na criação de políticas e programas sociais capazes de viabilizar a inserção produtiva de estratos de classe tradicionalmente excluídos, o acesso ao consumo (pelo aumento dos salários, transferência direta de renda ou financiamento), a dinamização do mercado interno, a distribuição de renda e a inclusão social (MERCADANTE OLIVA, 2010). Nota-se que a centralidade no social não foi motivada pela ideia de garantia e expansão de direitos, na perspectiva de consolidação da cidadania, mas sim pelo viés da sua utilização como instrumento básico para a inserção dos indivíduos no mercado, viabilizando um novo ciclo de reprodução do capital. 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” (RODRIGUES e SALVADOR, 2011; PFEIFER, 2014).

Os conteúdos constantes no Quadro 2 apresentam um panorama dos programas e projetos básicos para a área social.

Quadro 02: Programas e projetos prioritários para a área social – Plano de Metas e PAC.

PLANO DE METAS	PAC
<p>Educação: 3,4% dos invest.</p> <p>- <i>Formação de pessoal técnico e orientação da Educação para o Desenvolvimento:</i> expansão da oferta do Ensino Primário, criação de classes especiais, extensão do ano letivo, construção e reaparelhamento de escolas, qualificação dos professores, aquisição de equipamentos, realização de cursos técnicos, concessão de bolsas de estudo para alunos de nível médio em cursos profissionalizantes, ampliação da oferta de cursos de engenharia, instituição do regime de tempo integral dos professores, criação de cursos de pós-graduação e aperfeiçoamento, reforma do Ensino Superior e a criação de 14 Institutos de Pesquisas, Ensino e Desenvolvimento nos principais centros do país, voltados para os setores de química, economia, tecnologia rural, mecânica, eletro técnica, mineração, metalurgia, mecânica agrícola, matemática, física e geologia.</p>	<p>Infraestrutura Social e Urbana: 55,83% dos invest.</p> <p>- <i>Eixo Cidade Melhor:</i> saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana, pavimentação, cidades históricas e cidades digitais;</p> <p>- <i>Eixo Comunidade Cidadã:</i> 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;</p> <p>- <i>Eixo Minha Casa Minha Vida:</i> programas Minha Casa Minha Vida, Urbanização de Assentamentos Precários, Financiamento Habitacional;</p> <p>- <i>Eixo Água e Luz para Todos:</i> programa Luz para Todos, programa Água em Áreas Urbanas, programa de Recursos Hídricos.</p>

Fonte: Dados organizados pelos autores a partir de BRASIL (1958, 2010, 2014 e 2016) e LESSA (1982).



A análise dos montantes financeiros que envolvem o Plano de Metas e o PAC foi realizada tendo presente os valores aplicados e a sua comparação proporcional com o PIB. Em termos de montantes financeiros, o PAC mobilizou valores 25 vezes maiores do que o Plano de Metas⁷, tendo, com isso, maior capacidade de inflexão nas diferentes áreas definidas como prioridades, sendo perceptível no quantitativo de empreendimentos que envolve, mais de 40 mil, contra pouco mais de 300, do Plano de Metas (BRASIL, 1958 e 2016).

Comparando-se a representatividade dos investimentos realizados na proporção com o PIB, tem-se que o Plano de Metas “envolvia um volume de recursos que variava entre 7,6% do PIB em 1958 e cerca de 4,1% em 1961” (DIAS, 1996, p. 50), ampliando consideravelmente a participação do governo e das empresas estatais⁸. Da mesma forma, o Plano de Metas contribuiu para a elevação da taxa geral de investimento na economia, que passou de 18,4% do PIB, em 1955, para 22,4%, em 1961 (DIAS, 1996, p.81).

Por sua vez, o PAC, também 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 (BRASIL, 2010, 2014 e 2016). Percebe-se que, mesmo envolvendo valores 25 vezes maiores que o Plano de Metas, o PAC não apresenta o mesmo desempenho em termos de ampliação das taxas de investimento.

Em relação às concepções de planejamento dominantes em cada plano, percebe-se diferenças significativas, evidenciadas no Quadro 3. Percebe-se que os dois planos trabalham 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. O grande diferencial entre eles em termos de concepção de planejamento é que o Plano de Metas trabalha com a ideia de um Estado que concebe o projeto e o controla no sentido de imprimir uma lógica e garantir sua efetividade, focado em uma matriz setorial, predominando projetos de curto e médio prazos; enquanto o PAC

⁷ Atualizando (através do IGP-DI) os valores aplicados no Plano de Metas (Cr\$ 600 bilhões), teremos 96,7 bilhões de reais, para agosto de 2017. Fazendo a mesma atualização para os valores do PAC teremos 2,432 trilhões de reais.

⁸ Dias (1996) refere que antes do Plano de Metas (1955), os investimentos do governo, somados os do orçamento próprio e das empresas estatais, ficavam na faixa de 3,4% do PIB, passando para uma média de 6% ao longo da execução do mesmo. Não se tem precisão dos percentuais investidos em obras diretamente ligadas ao Plano, mas de tem clareza que o mesmo praticamente duplica a participação do investimento público na economia do país.



trabalha com a ideia de um Estado que busca articular múltiplas demandas, em uma matriz intersetorial, com vistas a regular e orientar o processo de desenvolvimento, com predominância de projetos de médio e longo prazos.

Quadro 03: Concepção de Planejamento dominante – Plano de Metas e PAC.

PLANO DE METAS	PAC
<ul style="list-style-type: none">• Planejamento governamental como estratégia de desenvolvimento;• Plano concebido a partir de grupos técnicos de trabalho e coordenado de forma centralizada;• O planejamento possui foco orçamentário, setorial, primando pela racionalidade técnica (que detém conhecimento sobre a realidade e é capaz de antecipar os cenários e controlar as atividades programadas) sobre a política, centrado em projetos econômicos e desenvolvimentistas;• Predomina cultura de planejamento de curto e médio prazos;• Burocracia ou grupo técnico recrutado por mérito para formular e/ou executar o projeto;• Em termos de administração pública, criou mecanismos e estratégias capazes de assegurar o funcionamento das empresas estatais e constituiu uma estrutura de administração paralela capaz de dar agilidade e integração nas decisões e medidas a serem tomadas.• A execução do Plano de Metas teve como núcleo básico do mecanismo planejador e gerencial a associação concretizada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e o Conselho de Desenvolvimento, articulando governo e mercado.	<ul style="list-style-type: none">• Estado atua, através do planejamento, com vistas a articular, orientar e regular o processo de desenvolvimento;• Plano vai sendo construído a partir da articulação de programas e projetos governamentais e demandas da sociedade civil e do mercado;• Predomina uma visão ampla de planejamento público, intersetorial, mais articulada (entre as diferentes esferas da federação, ministérios, secretarias, diretorias, órgãos e empresas públicas) e dinâmica, técnico-política, capaz de reconhecer a complexidade e a diversidade da realidade e a multicausalidade dos problemas, a fim de propor soluções com participação dos atores envolvidos, alicerçada em uma visão estratégica capaz de orientar as ações, monitorar, avaliar e reprogramar, caso necessário;• Predomina uma cultura de planejamento de médio e longo prazos;• Criação de um Comitê Gestor do PAC, composto por integrantes dos ministérios envolvidos e uma secretaria executiva, com coordenação da Casa Civil da Presidência e do Ministério do Planejamento;• Articulação entre as ações do programa, as empresas públicas estatais, as instituições e crédito e fomento (públicas e privadas) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Fonte: Dados organizados pelos autores a partir de BRASIL (1958, 2010, 2014); LESSA (1982) e DIAS (1996).

Quando se observa os instrumentos de política econômica utilizados percebe-se que, tanto o Plano de Metas quanto o PAC, se estabelecem a partir do “rompimento” com as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI) que focava na estabilidade, no ajuste fiscal, no combate à inflação e na contenção do gasto público. O Plano de Metas estruturou-se



a partir do favorecimento à entrada do capital estrangeiro, inclusive com garantias dos bancos públicos; da ampliação da participação direta do setor público na formação interna de capital, via mecanismo fiscal e inflacionário; da canalização de recursos privados para as áreas consideradas estratégicas do Plano, facilitando o acesso ao crédito e concedendo subsídios; e da utilização do recurso inflacionário em limites operacionais. Instrumentos estes que também estiveram presentes no PAC (LESSA, 1982).

No PAC ainda estão presentes medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento; desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; fortalecimento das empresas estatais; gestão e planejamento, ampliando as articulações internas do governo e entre os entes da federação; fortalecimento da regulação; incentivo às parcerias público-privadas; e melhoraria do ambiente de negócios e investimentos, política de valorização do salário mínimo; programas de transferência de renda; e medidas fiscais de longo prazo que visam manter a estabilidade econômica e a sustentabilidade fiscal. Estas três últimas podem ser consideradas as grandes diferenças entre o PAC e o Plano de Metas.

4 CONCLUSÃO

As reflexões teóricas e os estudos empíricos sobre políticas públicas, políticas sociais e desenvolvimentismo evidenciam tratar-se de campos de estudo multidisciplinar, que apresentam diversas abordagens, a partir de referenciais teóricos e experiências empíricas variadas, exigindo abordagens interdisciplinares a fim de poder compreendê-los em suas características fundantes. A inter-relação entre eles também é evidente, especialmente quando se trata de analisar propostas de organização de políticas econômicas e sociais com protagonismo do Estado, como é o caso das experiências desenvolvimentistas.

Tanto o nascimento quanto a retomada do ideário desenvolvimentista e das suas experiências concretas de formulação de política econômica e social, no Brasil, estão ligados a processos de crise do capitalismo. Propondo soluções que apontam para a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento, com protagonismo do Estado e assentado na expansão do mercado interno, na ampliação da capacidade de consumo da população, na indústria como fator de propagação do progresso técnico e na integração com a economia internacional, porém sem romper com a lógica de reprodução do capital.

O Plano de Metas, como expressão do ápice do desenvolvimentismo clássico, concebeu e utilizou as políticas públicas sociais como mecanismos de gestão e controle dos



conflitos e de criação das condições necessárias à implantação da proposta de transformação estrutural da economia brasileira, em direção a uma nova dinâmica capaz de consolidar a inserção do país no cenário das economias capitalistas, porém, a partir de uma proposta de desenvolvimento subordinada e dependente.

A retomada do desenvolvimentismo, em suas versões “novo”, ou “social-desenvolvimentista”, tendo o PAC como referência, repõe o protagonismo do Estado e afirma a relevância das políticas públicas sociais na dinâmica de desenvolvimento. Através da criação de um conjunto de políticas e programas sociais, busca viabilizar a inserção produtiva de estratos de classe tradicionalmente excluídos, o acesso ao consumo (pelo aumento dos salários, transferência direta de renda ou financiamento), a dinamização do mercado interno, a distribuição de renda e a inclusão social. Porém, a centralidade no social não foi motivada pela ideia de garantia e expansão de direitos, na perspectiva de consolidação da cidadania, mas sim pelo viés da sua utilização como instrumento básico para a inserção dos indivíduos no mercado, viabilizando um novo ciclo de reprodução do capital. Conforme indica o subtítulo desta reflexão este artigo busca uma breve pontuação comparativa entre o Plano de Metas e o PAC que sem dúvidas são as principais experiências brasileiras no campo do desenvolvimentismo. Isto posto se sinaliza que em futuras reflexões se buscará aprofundar estas comparações.

REFERÊNCIAS

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

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1988.

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

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

BRASIL. **Balanço PAC - 4 anos 2007-2010**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2010.

BRASIL. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958.



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

CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

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

DIAS, J. L. de M. O BNDE e o plano de metas – 1956/61. In: BNDES. **O BNDES e o plano de metas**. Rio de Janeiro: BNDES, 1996, p. 31-153.

FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER). **A política social brasileira 1930-1964: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. 2ª Impressão. Porto Alegre: FEE, 1983.

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: IPEA, 2014, p. 29-78.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em:
<<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37312.pdf>>. Acesso em: 02 ag. 2017.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Anuário Estatístico do Brasil – 2006. Rio de Janeiro: IBGE, vol. 66, 2006. Disponível em:
<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2006.pdf>. Acesso em: 03 ag. 2017.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Anuário Estatístico do Brasil – 1956**. Rio de Janeiro: IBGE, 1956. Disponível em:
<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1956.pdf>. Acesso em: 01 ag. 2017.

LESSA, C. **15 Anos de Política Econômica**. 3.ed., São Paulo: Brasiliense, 1982.

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

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis**, Brasília, ano 2, n. 03, p. 41-9, jan/jul 2001.



PFEIFER, M. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.

PRADO, L. C. D. O desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980. In: BIELSCHOWSKY, R. et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 23-34.

RABELO, R. F. Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil. **E & G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 2 e 3, n. 4 e 5, p. 44-55, dez. 2002/jul. 2003.

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, E. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Serviço Social), PGSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

ROTTA, E. et al. Políticas sociais e desenvolvimento: estudo comparativo do Noroeste do RS nas décadas de 1990 e 2000. **Anais do XV ENPESS – Encontro Nacional de pesquisadoras(es) em Serviço Social – Formação e Trabalho Profissional: reafirmando as Diretrizes Curriculares da ABEPSS**. Ribeirão Preto/SP. 04 a 09 de 2016. p. 1-14.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.E