



Este artigo está licenciado sob forma de uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que a publicação original seja corretamente citada. http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR

DOI: 10.15448/1677-9509.2018.1.31223

As Práticas do Desenvolvimentismo Brasileiro: Plano de Metas e Programa de Aceleração do Crescimento

The Practices of Brazilian Developmentalism: Plano de Metas and Programa de Aceleração do Crescimento

EDEMAR ROTTA*

CARLOS NELSON DOS REIS**



RESUMO - O artigo compara dois planos de desenvolvimento implantados no Brasil a partir das referências do ideário desenvolvimentista: o Plano de Metas e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Pergunta-se pelas semelhanças e diferenças entre eles, explorando aspectos ligados ao contexto histórico, às características constitutivas fundamentais de cada um deles e às avaliações realizadas pela literatura da área. O estudo fundamenta-se no método dialético e tem como instrumento a pesquisa bibliográfica e documental. O Plano de Metas foi instrumento fundamental na consolidação do processo de industrialização e na integração da economia brasileira ao circuito internacional. O PAC recolocou o Estado como agente decisivo na agenda do desenvolvimento, estabelecendo, com o mercado, um conjunto de relações híbridas e complexas, tendo em vista a criação de um "círculo virtuoso" de crescimento econômico, progresso técnico e melhoria da distribuição de renda.

Palavras-chave: Desenvolvimentismo. Políticas públicas. Estado. Mercado.

ABSTRACT - The article compares two development plans implemented in Brasil from the references of the developmentalist ideology: the Plano de Metas and the Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). It questions the similarities and differences between them, exploring aspects related to the historical context, the fundamental constitutive characteristics of each one of them and the evaluations carried out by the literature of the area. The study is based on the dialectical method and has as instruments the bibliographical and documentary research. The Plano de Metas was a fundamental instrument in the consolidation of the industrialization process and in integration of Brazilian economy into the international circuit. The PAC has reinstated the State as a decisive agent in the development agenda, establishing a hybrid and complex relationship with the market, in order to create a "virtuous circle" of economic growth, technical progress and improved income distribution.

Keywords - Developmentalism. Public policy. State. Marketplace.

* Doutor e Pós-Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Cerro Largo – RS/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/9661112584933921>. E-mail: erotta@uffs.edu.br.

** Economista e Professor Titular do PPGSS da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre – RS/BR. CV: <http://lattes.cnpq.br/1189185311123488>. E-mail: cnelson@pucrs.br.

Submetido em: março/2018. Aprovado em: junho/2018.

O desenvolvimentismo, quer seja entendido como “fenômeno da esfera do pensamento” (BIELSCOWSKY, 1988) ou como “conjunto de práticas históricas de política econômica” (FONSECA, 2014), tem sua origem ligada ao período pós-Grande Depressão¹, especialmente na experiência dos países da América Latina, tendo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)² como centro propulsor desse pensamento. Portanto, é possível aferir que se trata de um fenômeno situado em um tempo específico, meados do século XX, e tendo um local predominante, os países da América Latina, porém, que acabou disseminando-se pelo mundo, de forma especial, entre os países periféricos (FONSECA, 2014). A história econômica brasileira registra como sua primeira experiência desenvolvimentista a implantação do Plano de Metas no período 1955/60.

No decorrer do tempo, a retomada das experiências desenvolvimentistas, neste início do século XXI, ocorre, praticamente, nestes mesmos locais e na esteira de uma nova crise do capitalismo, agora afeita às formulações de políticas econômicas fundamentadas no recorte teórico neoliberal. A crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base nesse ideário, nas mais diversas partes do mundo, torna-se amplamente visível a partir do final da década de 1990. Aspectos dela manifestam-se no crescimento das taxas de desemprego, na ampliação das desigualdades sociais e regionais, na concentração de renda e nas baixas taxas de crescimento econômico. Nessa perspectiva, a nova ofensiva desenvolvimentista brasileira se concretizará a partir da implantação do PAC.

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. Neste sentido é que se inclui este artigo, que tem como foco de comparação os dois momentos brasileiros anteriormente citados.

Para dar conta de refletir a respeito dessas experiências, o texto está organizado em duas partes. Na primeira, situa-se a trajetória do desenvolvimentismo no Brasil, evidenciando suas bases teóricas e experiências concretas. Na segunda, foca-se na comparação entre o Plano de Metas e o PAC, tidos como experiências basilares de desenvolvimentismo clássico e do desenvolvimentismo recente.

O desenvolvimentismo no Brasil

Para a sustentação do início desta reflexão, tem-se como ponto de referência a definição de desenvolvimentismo que se entende como abrangente, no sentido em que contempla a formulação de políticas tanto econômicas quanto sociais.

[...] 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).

Seus primórdios, no Brasil, estão ligados ao esgotamento do modelo agrário exportador, nas primeiras décadas do século XX, e à conseqüente produção de alternativas. Nesta perspectiva, a “Revolução de 1930” representou, de certa forma, a construção de uma nova hegemonia, assentada na aliança entre a infante burguesia industrial, as camadas médias urbanas e as elites rurais descontentes com a tradicional política do “café com leite”. Tratou-se de uma “revolução pelo alto” (FERNANDES, 1975), pois foi realizada a partir de articulações das elites que angariaram o apoio da população com uma proposta que incluía algumas reivindicações dos movimentos sociais e culturais, mas não mexia nas estruturas de propriedade e de classes que haviam se constituído desde o período colonial. A opção pelo ideário positivista como base da proposta representa bem as intenções da mesma. O positivismo era uma versão capitalista aceitável para as elites locais, pois seu projeto de “modernidade e reforma social” efetivava uma

mudança econômica e cultural, sem grandes alterações na estrutura de classes e de poder presentes no país (ROTTA, 2007).

Esse “arranjo” de aparência ideológica, mas na prática, de interesses, permitiu: estabelecer uma política de proteção à indústria nacional contra a concorrência externa; mobilizar recursos que o empresariado nacional não possuía para criar uma infraestrutura adequada ao desenvolvimento industrial; apoiar a expansão do setor privado, através de subsídios creditícios e incentivos fiscais; criar uma legislação trabalhista e previdenciária que atraísse mão-de-obra do meio rural para os centros urbanos; reordenar a estrutura agrária, incentivando a produção de alimentos a baixos custos para os trabalhadores urbanos e buscando novas inserções no mercado externo; mobilizar o país em torno de “um projeto de Nação” que superasse as desigualdades regionais; realizar uma série de investimentos na indústria de base, fundamental para a alavancagem de um processo efetivo de industrialização; ampliar a diversificação econômica; desenvolver os meios de transporte; incorporar gradativamente o proletariado à sociedade; fortalecer uma camada média de proprietários imbuídos de sentimento patriótico de amor ao trabalho e respeito às leis estabelecidas; e, introduzir novas técnicas capazes de aumentar a produtividade do trabalho. Para implantar essa política utiliza-se estratégias que alternavam coerção, consenso e “autonomia controlada”, marcas da “Era Vargas” (ROTTA, 2007).

Nessa linha de ação, a “Era Vargas” estabeleceu as bases iniciais de construção da proposta desenvolvimentista que se consolidou com o governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK, 1956-61) e que, beneficiando-se da estrutura já constituída em termos de administração pública, assim como de ambiente político favorável, propõe substituir o “nacionalismo getulista” pelo “desenvolvimentismo” (CARDOSO, 1977). Com a proposta materializada no “Plano de Metas”³, o Presidente Juscelino consagrou, na opinião pública, a máxima dos “Cinquenta anos em Cinco”. A aliança entre o Estado, a iniciativa privada, o capital internacional, as forças militares, as elites agrárias e os trabalhadores constituíram ampla base de sustentação, que permitia levar adiante a proposta (ROTTA, 2007).

Através da ação direta e/ou indireta do Estado e da articulação do mesmo com o capital nacional e internacional, criou-se a infraestrutura econômica indispensável para a implantação e o fortalecimento da indústria em seus mais variados ramos. Além da consolidação da infraestrutura básica, o plano avançou para a produção de bens intermediários e até mesmo de capital, ampliando o já existente ou criando novas capacidades de produção. O Plano de Metas e o conjunto de medidas adotadas para implantá-lo transformam o Estado em um “eficiente instrumento de reforço da acumulação de capital e de realização da transição para um novo padrão de acumulação” (RABELO, 2003, p. 52), o que a literatura econômica registra como “capitalismo industrial maduro” (RABELO, 2003, p. 50).

Sendo assim, fica possível afirmar que o Governo JK representou o momento final de um processo que havia se iniciado em 1930, que marca a formação das bases indispensáveis à autodeterminação da acumulação capitalista no Brasil. Consolida-se o processo de transformação das bases econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas necessárias para a implantação do capitalismo industrial brasileiro. Transformações que retêm, simultaneamente, tanto as características gerais de todo e qualquer desenvolvimento capitalista, bem como aquelas específicas, próprias de um capitalismo que se constituiu na etapa monopolista estatal do capitalismo mundial e que tem como ponto de partida um passado colonial (DRAIBE, 1985).

Na sequência, a década de 1960 representou um período privilegiado de explicitação do conflito entre as posições que defendiam o avanço de um projeto desenvolvimentista com maior distribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais e os que propunham o aprofundamento da articulação/dependência com o capitalismo internacional, marcadamente excludente e concentrador de renda. O golpe militar foi a forma com que as forças identificadas com a segunda opção encontraram para consolidar seu projeto. Em nome da democracia e da ordem interna produziram um regime de exceção que garantiu a consolidação dos interesses do capital internacional e dos seus aliados em nível interno (BRUM, 2003).

Nessa linha de raciocínio, a literatura é farta em interpretações que dizem que o desenvolvimentismo autoritário, de 1968 a 1985, “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 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 foram sendo intensificadas à medida em que os índices de crescimento da economia diminuam e o governo não conseguia mais justificar sua proposta, interna e externamente. “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 o enfraquecimento da sustentação teórica do pensamento keynesiano e fortalecimento do neoliberal, o projeto de industrialização é abandonado pois é julgado “desnecessário” para o crescimento econômico (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”⁴ (PEREIRA, 2016, p. 151).

A crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal, nas mais diversas partes do mundo, torna-se amplamente visível a partir do final da década de 1990. Aspectos dela manifestam-se no crescimento das taxas de desemprego, na ampliação das desigualdades sociais e regionais, na concentração de renda e nas baixas taxas de crescimento econômico. “A incapacidade do Consenso de Washington em fundamentar políticas econômicas capazes de engendrar processos de desenvolvimento mais duradouros” (CARNEIRO, 2012, p.767), gerou críticas recorrentes às suas concepções e derrota das coalizões políticas que lhe davam sustentação, em especial na América Latina.

No caso do Brasil, a partir das críticas ao ideário neoliberal e das “novas coalizões políticas” que se formam, emergem, de forma geral⁵, duas vertentes de pensamento 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 Bieschowsky, 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 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).

Por outro lado, 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 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).

“No segundo governo Lula, houve uma conjugação de distribuição de renda e expansão do investimento” (BIELSCHOWSKY, 2011, p. 21), viabilizados pelas ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁶ e pelos financiamentos via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. Com a expansão da capacidade de consumo, a população acessa a bens mais modernos, favorecendo a modernidade das empresas e a propagação das novas tecnologias. Era de compreensão dos seguidores dessa vertente que, com essas formulações, se criava um “círculo virtuoso” no qual a melhoria da distribuição de renda alimenta o investimento e o progresso técnico (BIELSCHOWSKY, 2011).

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. Desse modo, 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 desenvolvimento.

A prática desenvolvimentista: Plano de Metas e PAC

Para a realização do estudo comparativo entre o Plano de Metas e o PAC, leva-se em consideração sete categorias de análise: (1) contexto histórico, (2) bases de sustentação ideológica, política e social, (3) áreas prioritárias, programas e projetos (4) montantes financeiros, (5) concepções de planejamento, (6) instrumentos de política econômica utilizados, e (7) avaliações realizadas pela literatura especializada. Para cada uma dessas categorias, selecionou-se documentos e referências bibliográficas, construindo quadros de informações que viabilizassem a análise comparativa.

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 que fazem emergir determinadas proposições. Com base nas informações constantes na Tabela 1, tem-se uma visão geral do contexto nacional nos respectivos momentos de implantação dos referidos programas.

Tabela 1 - Contexto socioeconômico brasileiro no momento de Implantação do Plano de Metas e do PAC

Característica	Plano de Metas (1956-1961)	PAC (2007-2016*)
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%) - Urb.: 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
Expectativa de vida	43,3 anos	68,6 anos
Distribuição fundiária	- 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.

Distribuição de Renda	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.
PIB per capita	US\$ 193,00 (1955)	US\$ 5.860,00 (2006)
Índice de Gini	0,535 (1960)	0,552 (2007)

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

* tendo como referência o último ano do relatório analisado.

Os elementos do contexto histórico socioeconômico brasileiro 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 teóricas 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, p. 41). De outra parte, fica evidente “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, p. 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).

Em relação às bases de sustentação política e social, observam-se muito mais semelhanças do que diferenças. No caso da sustentação política, as duas propostas estão alicerçadas em governos de centro-esquerda que conseguem construir uma base de sustentação política, a partir de acordos de convivência e interesse, que persistem enquanto as partes envolvidas identificam resultados positivos em termos econômicos, sociais e eleitorais. Os principais opositores, nos dois casos, são as forças políticas mais identificadas com o ideário liberal, especialmente por identificar, na ação mais incisiva do Estado, um entrave ao livre mercado e à livre concorrência.

No caso das bases sociais, as duas propostas são legitimadas pelo apoio de grande parte das organizações sindicais da classe trabalhadora, dos movimentos sociais progressistas, das instituições religiosas cristãs e de expressivos segmentos das camadas médias e do empresariado nacional, identificados com uma atuação mais incisiva do Estado, quer no incentivo aos processos produtivos ou no enfrentamento das diversas manifestações da questão social. Esta base plural de apoio social não está imune à lógica de resultados, sendo, com isso, mais coesa na medida em que os seus interesses são atendidos. Porém, possui contundência na crítica e tende a se afastar na medida em que seus interesses são contrariados. Os canais de participação democrática são seus espaços privilegiados de atuação e influência direta no governo e na gestão pública.

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. Percebe-se que tanto o Plano de Metas quanto o PAC priorizam as áreas de energia e de transporte por considerá-las grandes entraves ao desenvolvimento. Os programas e projetos

nestas áreas 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).

Ressalta-se que o PAC apresenta a infraestrutura social e urbana como uma de suas grandes prioridades, mobilizando 55,83% dos recursos e apresentando um conjunto expressivo de programas e projetos na tentativa de responder aos desafios do processo de urbanização e extensão dos serviços ao meio rural; enquanto o Plano de Metas apenas inclui a educação como uma das áreas prioritárias, mas com apenas 3,4% dos recursos projetados e com foco centrado na preparação de mão-de-obra para a indústria. Os contextos históricos diferenciados e o próprio modelo de concepção de cada plano também podem estar na origem destas diferenças. O PAC foi sendo construído a partir da demanda dos Ministérios e da sociedade, em um país marcadamente urbano. O Plano de Metas foi concebido por grupos de trabalho técnico, em um cenário marcadamente rural. Por outro lado, o Plano de Metas traz priorizações claras em termos de incentivo ao desenvolvimento da indústria de base e da alimentação, o que não se percebe no PAC. A construção de uma nova capital federal, incluída⁷ no Plano de Metas, constitui um projeto sem similitude ou base de comparação com o PAC.

As informações constantes no Quadro 1 oferecem uma noção clara dessas opções em cada um dos respectivos planos. Por exemplo, tendo como referência a área de infraestrutura energética percebe-se que as matrizes pouco alteram-se, mantendo-se centradas na energia elétrica e no petróleo, que concentram grande parte dos programas, projetos e investimentos.

Quadro 1 - Prioridades segundo programas e projetos - Plano de Metas e PAC

PRIORIDADES	
PLANO DE METAS	PAC
<p>1. Energia: 43,4% dos investimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento da capacidade de geração de energia: hidrelétricas e termelétricas; - Desenvolvimento de energia nuclear; - Aumento da capacidade de produção e refino de petróleo; <p>2. Transportes: 29,6% dos invest.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reaparelhamento ferroviário; - Construção de ferrovias e de rodovias; - Serviços portuários e de dragagem; - Marinha mercante; - Transporte aéreo; - Pavimentação de rodovias <p>3. Alimentação: 3,2% dos invest.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento da produção de trigo; - Construção de silos, armazéns, matadouros e frigoríficos; - Mecanização da agricultura e produção de fertilizantes. <p>4. Indústrias de Base: 20,4% dos invest.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implantação, expansão e aumento da capacidade de produção da indústria: siderúrgica, de alumínio, de cimento, de álcalis, de papel e celulose, de borracha, de metais não ferrosos, da construção naval, de automóveis, mecânica e de material elétrico; - Exportação de minério de ferro. <p>5. Educação: 3,4% dos invest.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formação de pessoal técnico; - Orientação da educação para o desenvolvimento. 	<p>1. Infraestrutura logística: 10,25% dos investimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rodovias: construção, manutenção, conservação, adequação, ampliação, sinalização, concessões; - Ferrovias: expansão da malha, modernização e implantação de novos sistemas; - Portos: recuperação, implantação, ampliação, adequação, dragagem, manutenção, modernização, terminais de cargas e passageiros, ligações, acessos, logística; - Hidrovias: terminais, dragagem, eclusas, proteção e adequação de pontes, ampliações, manutenções, sinalizações; - Aeroportos: programa para aeroportos comerciais e de carga e para a aviação regional; - Equipamentos para estradas vicinais: máquinas para estados e municípios. <p>2. Infraestrutura energética: 33,91% dos invest.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Geração de energia elétrica: aumento da capacidade e diversificação da matriz, realização de leilões de energia e estudos de viabilidade; - Transmissão de energia elétrica: construção, manutenção, interligação, revitalização e modernização de linhas de transmissão e de subestações - Petróleo e Gás Natural: ampliação da capacidade de produção, construção de Plataformas, exploração do Pré-sal; - Refino e Petroquímica: construção de novas refinarias e petroquímicas, modernização e ampliação de existentes; - Fertilizantes e Gás Natural: construção, expansão e adequação de gasodutos; construção, ampliação, modernização de unidades de Fertilizantes Nitrogenados; - Indústria Naval: construção de Estaleiros, Plataformas de Petróleo e sondas; expansão e modernização da frota; - Combustíveis Renováveis: criação de um sistema logístico de etanol, articulando produção, distribuição e consumo.

<p>6. Transferência da capital federal: mobilizou o equivalente às outras 30 metas do Plano.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definição do projeto piloto; - Definição dos marcos legais; - Construção de Brasília; - Transferência da capital federal. 	<p>3. Infraestrutura Social e Urbano: 55,83% dos invest.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eixo Cidade Melhor: saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana, pavimentação, cidades históricas e cidades digitais; - Eixo Comunidade Cidadã: 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; - Eixo Minha Casa Minha Vida: programa Minha Casa Minha Vida, urbanização de assentamentos precários, financiamento habitacional; - Eixo Água e Luz para Todos: programa Luz para Todos, água em áreas urbanas, recursos hídricos.
--	--

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

Conforme se observa, os percentuais de recursos executados nesta área, em relação ao montante geral, também se mantêm muito próximos. No entanto, alguns diferenciais internos nessas matrizes podem ser observados. Enquanto o Plano de Metas concentra-se nas hidrelétricas, termelétricas e estabelece os primeiros passos para o programa nuclear, o PAC já incorpora as novidades trazidas pela energia eólica e de matriz fotovoltaica, o que é plenamente compreensível, em razão das novas descobertas de fontes energéticas renováveis e sustentáveis. No caso dos combustíveis, o PAC, mesmo ainda centrado nos combustíveis fósseis (petróleo e gás), propõe avançar na área dos renováveis, especialmente o etanol. Pode-se dizer que os dois planos estão sintonizados com as tendências tecnológicas de seus respectivos contextos correspondentes, evidenciando a perspectiva já destacada de uma ação do Estado no sentido de responder às demandas do setor produtivo.

Na área de transportes, no Plano de Metas, ou infraestrutura logística no PAC, pode-se dizer que o foco também se mantém muito próximo, centrando-se no transporte rodoviário, ferroviário, aéreo, naval e fluvial. Porém, algumas diferenças importantes são percebíveis. A primeira delas é no percentual de recursos executados nesta área, na proporção com o montante geral: o Plano de Metas destinou 29,6% dos investimentos, enquanto o PAC, apenas 10,25%. Outro diferencial importante é que o Plano de Metas centra o foco na construção de estradas, portos e aeroportos; enquanto o PAC centra-se em questões de conservação, ampliação e provisão de equipamentos. Novamente, percebe-se que os momentos históricos em termos de desenvolvimento socioeconômico do país são bem distintos: na década de 1950, o Brasil constituía sua estrutura básica, nesta área, enquanto na década de 2000 já havia uma estrutura constituída que mais carecia de manutenção do que de ampliação, para atender às demandas provenientes da economia e dos serviços sociais. Um aspecto que chama a atenção é que o PAC traz a novidade das concessões à iniciativa privada, evidenciando a emergência de uma nova compreensão do Estado e do seu papel na dinâmica de desenvolvimento, alinhada ao ideário liberal, o que provavelmente deva ter contribuído para a diminuição do percentual de investimentos projetados para esta atividade.

A análise dos montantes financeiros que envolvem o Plano de Metas e o PAC foi realizada tendo presente os valores executados a sua comparação proporcional com o PIB. Em termos de montantes financeiros, o PAC mobilizou valores 25 vezes maiores do que o Plano de Metas⁸, 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 estatais⁹. 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. 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 nas informações do Quadro 2. 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 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 2 - A concepção de planejamento constante no Plano de Metas e no PAC

CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO	
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 detém na observação analítica dos referenciais que fundamentam os instrumentos de política econômica utilizados, percebe-se que tanto o Plano de Metas quanto o PAC são formulados em momentos de “rompimento” com as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em contextos e situações políticas e socioeconômicas diferenciadas, as equipes de governo que definiam as diretrizes de política econômica passam a adotar posições que divergiam das orientações do FMI, focadas, historicamente, na estabilidade, no ajuste fiscal, no combate à inflação e na contenção do gasto público (LESSA, 1982; ABREU, 2014). As informações do Quadro 3 destacam as principais orientações utilizadas em cada plano.

Quadro 3: Orientações para a política econômica - Plano de Metas e PAC

ORIENTAÇÕES PARA A POLÍTICA ECONÔMICA	
PLANO DE METAS	PAC
<ul style="list-style-type: none"> • Até o início da década de 1950 era corrente o uso apenas da política cambial como o principal instrumento de política econômica. O Plano de Metas vai ampliar este escopo; • Ação do Estado no sentido de fornecer subsídios fiscais, tarifários e creditícios para impulsionar o desenvolvimento; • Favorecimento à entrada do capital estrangeiro, inclusive com garantias dos Bancos Públicos; • Utilização de Banco de desenvolvimento ou instituição de fomento; • Ampliação da participação direta do setor público na formação interna de capital, via mecanismo fiscal e inflacionário; • Canalização de recursos privados para as áreas consideradas estratégicas do Plano (energia, transportes e indústrias de base), facilitando o acesso ao crédito e concedendo subsídios; • Utilização do recurso inflacionário em limites operacionais; • Admissão do déficit público e da indisciplina fiscal e monetária como estratégias de incentivo ao desenvolvimento; • Medidas institucionais de gestão e planejamento estratégico visando coordenar e articular as ações: burocracia pública, grupos de trabalho, grupos executivos, empresas estatais, BNDE e Conselho de Desenvolvimento • Estratégias de coação, coerção e cooptação, com base em legislações (trabalhista, previdenciária e sindical) e sindicatos profissionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento, a fim de ampliar o volume e o acesso ao crédito, sobretudo do crédito habitacional e do crédito de longo prazo para investimentos em infraestrutura; • Melhora do ambiente de negócios e de investimento, através de medidas que removam os entraves legais e institucionais ao desenvolvimento; • Medidas de desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; • Medidas fiscais de longo prazo que evidenciem o compromisso do Estado brasileiro com a estabilidade econômica e a sustentabilidade fiscal de longo prazo: <ul style="list-style-type: none"> - Controle da inflação: sistema de metas; - Controle da taxa de juros; - Compromisso com o câmbio flutuante e a manutenção de uma situação de credor externo líquido, com reservas internacionais acima da dívida externa; • Medidas de fortalecimento das empresas estatais; • Medidas institucionais de gestão e de planejamento estratégico: planos e programas estratégicos nas várias áreas de domínio do PAC e no âmbito das estruturas de governo, visando à gestão articulada das ações interministeriais: Comitê Gestor do PAC (CGPAC), Salas de Situação e Comitês Ministeriais; • Fortalecimento da regulação: melhoria do modelo de licitação das Concessões de Rodovias, criação de marcos civis; • Instrumentos financeiros: redução dos <i>spreads</i> do BNDES, da TJLP, dos juros dos financiamentos para Habitação e Saneamento e melhoria das condições gerais de financiamento de infraestrutura; • Parcerias entre o setor público e o investidor privado: Concessões Rodoviárias, Marinha Mercante, Ferrovias e Setor Energético; • Articulação entre os entes federativos: parceria União, Estados e Municípios em Saneamento e Habitação; • Aperfeiçoamento do sistema tributário; <ul style="list-style-type: none"> - Medidas de desoneração tributária; - Medidas de aperfeiçoamento do Sistema Tributário: Secretaria da Receita Federal do Brasil, implantação do Sistema Público de Escrituração Digital e Nota Fiscal Eletrônica e Reforma Tributária; • Política de Valorização do Salário Mínimo; • Programas de Transferência e de distribuição de Renda;

Fonte: Dados organizados pelos autores a partir de Lessa (1982), Dias (1996), Brasil (1958, 2010, 2014 e 2016), Mercadante Oliva, (2010), Pochmann (2012), Abreu (2014) e Cardoso Junior e Navarro (2016).

Percebe-se que o Plano de Metas e o PAC possuem um núcleo comum de orientação da política econômica, centrado na atuação direta e indireta do Estado (legislação, planejamento, controle, fiscalização, regulação, mecanismos fiscais, tributários, creditícios e de financiamento, programas e projetos sociais, entre outros), articulada com as forças do mercado, no sentido de fomentar a economia, superar os “gargalos” ao desenvolvimento e garantir o processo de reprodução do capital. O Plano de Metas contou com mecanismos e instrumentos claramente direcionados ao desenvolvimento da indústria, no sentido de constituir infraestrutura básica para sua consolidação e expansão, enquanto o PAC foi mais direcionado ao atendimento às demandas de consumo, ou incorporação da maioria absoluta da população ao mercado, com condições de acesso e capacidade de compra. Além dessa diferença básica, no PAC 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; melhoria do ambiente de negócios e investimentos; fortalecimento da regulação; incentivo às parcerias público-privadas; valorização do salário mínimo; e programas de transferência e distribuição de renda. Medidas que o tornam um plano bem mais abrangente, articulado e consistente diante dos objetivos que o mesmo estabelece.

Estas constatações estão presentes, de certa forma, nas avaliações encontradas a respeito dos mesmos na literatura especializada. Alguns aspectos dessa avaliação podem ser visualizados a partir das informações do Quadro 4.

Quadro 4: Avaliações da literatura especializada - Plano de Metas e PAC

Avaliações da literatura especializada	
PLANO DE METAS	PAC
<ul style="list-style-type: none"> • “Ainda que em muitas das metas o êxito tenha sido parcial e em várias outras tenha havido fracassado, o resultado global é tido por todos estudiosos do período como impressionantes” (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 476); • “Na sua grande maioria, naquilo que o Plano de Metas ensinava a transição da economia para o capitalismo industrial “maduro”, as metas obtiveram um sucesso importante” (RABELO, 2003, p. 50); • Através da ação direta e/ou indireta do Estado e da articulação do mesmo com o capital nacional e internacional, criou-se a infraestrutura econômica indispensável para a implantação e o fortalecimento da indústria em seus mais variados ramos (RABELO, 2003); • Porém, o plano não se restringe às questões de infraestrutura, ele avança para a produção de bens intermediários e até mesmo de capital, ampliando o já existente ou criando novas capacidades de produção (RABELO, 2003); • O Plano de Metas e o conjunto de medidas adotadas pelo governo JK para implantá-lo transformam o Estado em um “eficiente instrumento de reforço da acumulação de capital e de realização da transição para um novo padrão de acumulação” (RABELO, 2003, p. 52); • “O verdadeiro salto qualitativo da indústria brasileira ocorre entre 1955 e 1960, quando se verifica uma intensa expansão e diferenciação industrial, articulada diretamente pelo Estado e pelo seu primeiro plano global de ação: o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek” (FIORI, 1995, p. 129); • O Plano foi regido por uma lógica setorial de planejamento, por mais que apresentasse ações articuladas e intercomplementares entre alguns setores, não conseguiu avançar para um planejamento global de desenvolvimento no longo prazo (LESSA, 1982); 	<ul style="list-style-type: none"> • Os efeitos do PAC sobre a economia e a sociedade brasileira foram imensos: 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); • O PAC se constituiu como referência de uma proposta desenvolvimentista, com centralidade no social, representando uma resposta à crise global do capitalismo, à nova divisão internacional do trabalho e às transformações societárias (POCHMANN, 2012); • Representou a hegemonia da vertente social-desenvolvimentista, a partir do segundo mandato do presidente Lula, no núcleo central do governo e nas principais instituições públicas responsáveis pelo planejamento e pela execução das políticas públicas (BASTOS, 2012); • O PAC foi um dos elementos básicos para que, no segundo governo Lula, se criassem as condições para a efetivação de um “círculo virtuoso”, no qual a melhoria da distribuição de renda alimenta o investimento e o progresso técnico (BIELSCHOWSK, 2011); • O PAC é um programa de desenvolvimento econômico e social que se apoia no 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 (BRASIL, 2010, 2014 e 2016); • 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, orientado por uma visão estratégica capaz de orientar as ações, monitorar, avaliar e reprogramar, caso necessário. Predomina uma cultura de planejamento de médio e longo prazo (JANNUZZI, 2010); • Os investimentos no eixo Social e Urbano, no qual se incluem políticas e programas voltados para o desenvolvimento com inclusão social e

<ul style="list-style-type: none"> • As dificuldades em realizar uma ampla reforma tributária fragilizaram as condições do Estado em financiar as ações previstas, fazendo-o optar pela via da inflação, penalizando os assalariados em detrimento aos detentores do capital (LESSA, 1982); • O Plano deparou-se com problemas de organização institucional e do Estado que dificultaram sua realização: <ul style="list-style-type: none"> - Ausência de instrumentos públicos de crédito de longo prazo; - Dificuldades de coordenação do instrumental por parte do Estado; - Ausência de um sistema central de planificação e orçamento público; - Máquina pública administrativa não articulada (LESSA, 1982); • O Plano teve uma “montagem empírica de instrumentos” que foram se constituindo ao longo da execução do mesmo, mas não foram montados antes dele como ferramentas de planejamento; “visando a solução de problemas específicos”, sem um exame mais aprofundado do contexto, em seus elementos globais, e “sem qualquer definição global quanto aos instrumentos” encarados no seu conjunto (LESSA, 1982, p 13); • O desenvolvimentismo, como um projeto de capitalismo nacional cumpriu seu destino através do Plano de Metas: integrou definitivamente a economia brasileira ao movimento de internacionalização do capitalismo (LESSA, 1982); • A lógica que moveu o Plano de Metas foi coerente com os alicerces da ideologia desenvolvimentista dominante no período: <ul style="list-style-type: none"> - que o desenvolvimento da indústria irradiaria seus efeitos para as outras áreas da economia e seria capaz de superar as desigualdades sociais e regionais; - que a ação do Estado, pautada por critérios de racionalidade técnica e relativa autonomia em relação aos interesses e valores dos diferentes grupos e classes sociais, fosse capaz de formular e conduzir o projeto nacional de desenvolvimento; - que os conhecimentos e as técnicas produzidas pela ciência econômica seriam suficientes para reconhecer as necessidades do desenvolvimento e os meios para atingi-lo; - e que os marcos da sociedade capitalista seriam adequados para a viabilização do projeto (SILVA, 2000; FONSECA, 2014). • “Desenvolveu-se um novo estágio no processo de internacionalização da economia brasileira. Isto é, a estrutura do setor industrial tornou-se amplamente integrada à estrutura econômica mundial, por intermédio das empresas multinacionais” (IANNI, 1991, p. 173); 	<p>melhoria das condições de vida da população, ocupam espaço importante durante toda a vigência do PAC (ROTTA e REIS, 2017);</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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 e 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 e REIS, 2017) • O PAC evidenciou a capacidade de projetos estruturantes se conectarem com outras políticas públicas e outras dimensões setoriais e territoriais do desenvolvimento nacional (CARDOSO JUNIOR e NAVARRO, 2016); • Centralidade do Estado e do investimento público para a dinamização da economia brasileira e para a transformação da sua estrutura produtiva (CARDOSO JUNIOR e NAVARRO, 2016); • Possibilidade de romper com o <i>status quo</i> da gestão pública tradicional, na qual predominava uma visão burocrática e gerencial (CARDOSO JUNIOR e NAVARRO, 2016); • O PAC representou uma nova forma de conceber e executar o Orçamento Público, pois o mesmo assumiu o papel de instrumento da ação pública na concretização do investimento em infraestrutura. As mudanças na gestão orçamentária foram implantadas para dar agilidade à execução do orçamento. Essa nova postura está correlacionada com a perspectiva de um Estado ativo, que se organiza para fomentar o desenvolvimento (ABREU, 2014). • A construção de portos, aeroportos, rodovias, hidrovias e ferrovias impulsionou o desenvolvimento, reduziu gargalos logísticos e cortou o Brasil pelo interior, promovendo novas integrações regionais e dando mais acesso de pessoas e produtos aos grandes centros e ao mercado externo (BRASIL, 2016); • Geração de emprego e renda: o Brasil atingiu a menor taxa de desemprego da sua história: 2,4%, em outubro de 2014 (BRASIL, 2014); • Foi fundamental para que o Brasil enfrentasse a crise mundial de 2008/9 (medidas anticíclicas) sem sofrer as consequências mais drásticas (BRASIL, 2010); • As críticas ao PAC são intensas 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); <ul style="list-style-type: none"> - O PAC surgiu 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; - 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
---	---

<ul style="list-style-type: none"> • O Plano de Metas e os seus desdobramentos vão gerar uma transformação estrutural da economia brasileira, deslocando seus centros de gravidade, imprimindo uma nova dinâmica e gerando maior complexidade da vida cotidiana a ponto de exigir redefinições no papel do Estado e colocar os instrumentos de política econômica no centro do debate (LESSA, 1982). 	<p>financiamento de políticas sociais, especialmente a educação e a seguridade social;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não rompeu com as políticas de recorte neoliberal no enfrentamento da questão social. • Não houve rompimento com o padrão de acumulação capitalista sob a hegemonia do capital financeiro. Pode ter ocorrido aumento da renda dos trabalhadores, mas o capital ganhou muito mais. Os gastos nas áreas sociais também tiveram aumentos, mas em uma proporção muito menor do que o pagamento dos juros e amortizações da dívida. O ajuste fiscal garante altas taxas de rentabilidade ao capital (basta ver o percentual do Orçamento da União comprometido com juros e amortizações da dívida pública). A política tributária incide predominantemente sobre o consumo e não sobre a renda. O aumento das rendas do trabalho não seguiu o ritmo do aumento das rendas do capital (CASTELO, 2013); • O PAC teve mais um impacto psicológico do que concreto no crescimento da economia, pois ele influenciou a autoestima dos brasileiros no sentido de mostrar que, pela primeira vez, na história democrática do país, o Estado se colocou como articulador central do processo (BADÊ, 2008).
---	--

Fonte: Dados organizados pelos autores a partir das referências citadas no quadro.

As avaliações denotam que ambos os planos representaram uma resposta do Estado, em sua articulação de forças hegemônicas, aos desafios apresentados pelo contexto histórico, no sentido de enfrentar “gargalos” ao desenvolvimento e/ou processos de crise, que exigiam ações mais incisivas. Estas ações estiveram alinhadas com as ideias básicas que compõem o núcleo central da proposta desenvolvimentista, tendo o Plano de Metas se constituído com a centralidade no desenvolvimento da indústria e o PAC nas demandas de consumo apresentadas pelo mercado; o Plano de Metas focado na “ideologia da modernização” (CARDOSO, 1977) e o PAC no “social como eixo do desenvolvimento” (CARNEIRO, 2012).

No que concerne à análise dos resultados alcançados, percebe-se que os principais objetivos de cada um dos planos foram atingidos, de forma especial os relacionados à dinâmica econômica do desenvolvimento. O Plano de Metas contribuiu, decisivamente, para a transformação estrutural da economia brasileira, tanto nos aspectos de sua dinâmica interna, quanto na integração à economia internacional, constituindo-se em um “eficiente instrumento de reforço da acumulação de capital e de realização da transição para um novo padrão de acumulação” (RABELO, 2003, p. 52). O PAC foi uma “resposta à crise global do capitalismo” (POCHMANN, 2012), se constituindo em um programa de desenvolvimento econômico e social, apoiado no 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 (BRASIL, 2010, 2014, 2016), e contribuindo para a efetivação de um “círculo virtuoso”, no qual a melhoria da distribuição de renda alimenta o investimento e o progresso técnico (BIELSCHOWSK, 2011).

Em termos de concepção e implantação, observa-se que as avaliações apontam com clareza as virtudes e os principais problemas enfrentados por cada um dos planos. O Plano de Metas, por seguir uma lógica de planejamento técnico e determinada *ex ante*, permite ao Estado maior controle e direção do processo, porém não o livra dos problemas de coordenação instrumental, da ausência de um sistema central de planificação e orçamento, da existência de uma máquina pública não articulada e da dificuldade em implantar medidas de financiamento que impliquem reformas estruturais do sistema tributário vigente (LESSA, 1982). O PAC, por sua vez, trabalhou com a ideia de um Estado articulador das múltiplas demandas provenientes do setor produtivo e das organizações e movimentos sociais, em uma matriz múltipla e intersetorial (JANNUZZI, 2010), buscando romper com o *status quo* da gestão pública tradicional (CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2016), porém também enfrentou dificuldades em termos de organização da máquina pública e do sistema federativo, coordenação dos múltiplos interesses em jogo, fiscalização e controle dos

investimentos e dificuldades em avançar na direção de mudanças mais profundas na lógica tributária, fiscal, orçamentária, de destinação dos recursos públicos e de distribuição de renda.

Conclusão

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, os seus desdobramentos e o conjunto de medidas adotadas pelo governo JK para implementá-lo, geraram uma transformação estrutural da economia brasileira, imprimindo uma nova dinâmica e consolidando a inserção do país no cenário das economias capitalistas, porém a partir de uma proposta de desenvolvimento subordinada e dependente, que atendia aos interesses do capital naquele contexto histórico específico.

Através do PAC, o governo brasileiro recolocou o Estado na agenda do desenvolvimento, após mais de uma década de vigência de políticas de recorte neoliberal; fato curioso é que esta articulação foi feita sem romper com o núcleo da formulação de políticas econômicas de recorte neoliberal. Assim, para além dos tradicionais instrumentos e estratégias do desenvolvimentismo clássico, o PAC buscou articular a expansão do investimento, a ampliação do consumo de massa e a redistribuição de renda, no sentido de criar um “círculo virtuoso” (BIELSCHOWSKY, 2011) de desenvolvimento. Contudo, as críticas ao mesmo não deixam de ser recorrentes, quer por não romper com os fundamentos macroeconômicos neoliberais ou por seus programas e propostas estarem aquém dos resultados esperados (RODRIGUES; SALVADOR, 2011).

Para além das semelhanças e diferenças, o Plano de Metas e o PAC constituem tentativas de o Estado brasileiro, enquanto condensação de relações sociais e perpassado por interesses de classe, com base no ideário desenvolvimentista, construir respostas a contextos históricos específicos e a problemas que são recorrentes (heterogeneidade estrutural, desigualdades sociais e regionais, dependência e subdesenvolvimento), em uma sociedade que não consegue realizar transformações estruturais para além da lógica de reprodução do capital e dos interesses das elites dominantes e dirigentes.

Referências

- ABREU, Cilair R. de. **Orçamento público**: uma análise das transformações do instrumento para a formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura. Tese (Doutorado em Administração), PPGA/UnB, Brasília, 2014.
- BEDÊ, Marcos A. O PAC e o crescimento da economia. **Integração**, São Paulo, ano XIV, n. 52, p. 33-41, jan./mar. 2008.
- 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. **Balanco PAC - 4 anos 2007-2010**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2010.
- BRASIL. **Balanco PAC 2 - 4 anos - 2011-2014**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2014.
- BRASIL. **PAC - 4º Balanco 2015-2018**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016.
- 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.
- BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23.ed. Revisada e atualizada. Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed. UNIJUI, 2003.
- CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil**: JK-JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

- CARDOSO JUNIOR, José C.; NAVARRO, Cláudio A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- 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.
- COSTA, E. B. da; STEINKE, V. A. Brasília meta-síntese do poder no controle e articulação do território nacional. **Scripta Nova**, Brasília, n. 493(44), p. 01-27, 2014.
- DIAS, J. L. de M. O BNDES e o plano de metas – 1956/61. In: BNDES. **O BNDES e o plano de metas**. Rio de Janeiro: BNDES, 1996, p. 31-153.
- DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FIORI, José Luís. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. 1.ed. Rio de Janeiro: Insigth, 1995.
- 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.
- IANNI, Octávio. **Planejamento econômico no Brasil**. 5.ed. Rev. e atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37312.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **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 ago. 2017.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **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 ago. 2017.
- JANNUZZI, Paulo M. Indicadores no planejamento público. In: BAENINGER, Rosana (Org.). **População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010, p. 163-186.
- JARDIN, Maria C.; SILVA, Márcio R. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: UNESP, 2015.
- LESSA, C. **15 anos de política econômica**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MERCADANTE OLIVA, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2010.
- MOLO, M. 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.
- 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.
- 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: IPEA, 2012, p. 15-28.
- 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.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.
- SILVA, Ricardo. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 14, p. 77-101, jun. 2000.

¹ Entendida como a crise vivida pelo capitalismo de feição neoclássica, durante o período entre a 1ª e a 2ª Guerras Mundiais (1914/18 e 1939/45, respectivamente), tendo como ponto culminante a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929. A

crise exigiu a busca de alternativas, muitas delas orientadas pelo referencial keynesiano que propunha uma ação mais decisiva do Estado na economia e na sociedade.

² A CEPAL foi fundada em 25/02/1948, com o firme propósito de ser um *lócus* referencial para estudos da América Latina a partir dos olhares dos estudiosos da Região.

³ Uma análise mais detalhada do mesmo será feita na sessão 02 deste texto.

⁴ Não é objeto deste texto a análise da proposta neoliberal, uma vez que se concentra o foco no ideário desenvolvimentista.

⁵ 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.

⁶ Informações detalhadas sobre o Programa, bem como os relatórios de suas ações podem ser encontradas em <http://www.pac.gov.br>. Lançado inicialmente com uma projeção para o quadriênio 2007-2010, foi reeditado e ampliado nas gestões de Dilma Rousseff (2011 a 2014, como PAC 2 e, em 2015, como PAC 2015-18). Para o PAC 2 os eixos prioritários foram alterados, passando de três para seis: Transportes, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida e Água e Luz para Todos. Para o PAC 2015-18, retornou-se aos três eixos presentes no PAC 1: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana.

⁷ Foi incluída como “meta síntese”, ou projeto que sintetizava a ideia de modernização e integração do território nacional proposta pelo Governo JK (COSTA; STEINKE, 2014).

⁸ Atualizando (através do IGP-DI) os valores executados 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.

⁹ 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 se tem clareza que o mesmo praticamente duplica a participação do investimento público na economia do país.