

BRASIL, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICAS SOCIAIS: AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS, DO APORTE TEÓRICO ÀS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

*BRAZIL, DEVELOPMENTALISM AND SOCIAL POLICIES: THE MARCHES AND
COUNTER-MARCHES FROM DE THEORETICAL CONTRIBUTION TO THE
EMPIRICAL EVIDENCE*

Carlos Nelson dos Reis

*Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, RS, Brasil
E-mail: cnelson@puccrs.br*

Edemar Rotta

*Universidade Federal da Fronteira Sul, RS, Brasil
E-mail: erotta@uffs.edu.br*

Recebido em: 05.12.2019 – Aceito em: 08.01.2020
DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/2526629241781>

RESUMO: Normalmente, a discussão sobre desenvolvimentismo no Brasil se assemelha a de crescimento econômico. Neste artigo, ao comparar dois importantes momentos, busca-se mostrar o quanto as orientações para o crescimento são dissonantes das de desenvolvimento social. Para tanto, compara-se, levando em conta referenciais de ideias desenvolvimentistas, dois planos de desenvolvimento implantados no país: o Plano de Metas e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A proposta é detectar semelhanças, no que tange a: aspectos históricos, bases de sustentações ideológicas, políticas sociais, volume de recursos, áreas prioritárias, entre outros. A reflexão leva em conta os pontos contraditórios e tem como instrumento a pesquisa bibliográfica e documental. Destaca-se que o desenvolvimento apresenta um núcleo comum, tanto em suas bases teóricas quanto em suas experiências concretas, o qual é centrado em ideias de um projeto nacional, na intervenção consciente e deliberada do Estado e na industrialização como o meio para sua concretização. O Plano de Metas projetou a consolidação da industrialização brasileira e sua definitiva inserção no cenário internacional. Por seu turno, o PAC repõe o Estado brasileiro como o agente na agenda de desenvolvimento.

Palavras chave: Brasil; Desenvolvimentismo; Políticas Sociais.

BRASIL, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICAS SOCIAIS:
AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS, DO APORTE TEÓRICO ÀS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

ABSTRACT: *In Brazil, the discussion about developmentalism is customarily analogous to that of economic growth. In this article, we compare two important moments seeking to show how the guidelines for growth are different from those of social development. In this regard, we use two development plans implemented in the country to compare the developmental reference ideas. The chosen plans are: The Goals Plan and the Growth Acceleration Program (PAC). The objective is to identify similarities, concerning the historical aspects, the ideological support bases, the social policies, the amount of resources, the priority areas, among others. The examination considers the contradictions and uses bibliographic and documentary research as instruments. It is important to highlight that development has a common core, both in its theoretical foundations and in its concrete experiences. Such core is attached on ideas of a national project and conscious and deliberate interventions of the State on industrialization as the means for development. The Goals Plan projected the consolidation of Brazilian industrialization and its definitive insertion in the international scenario. For its part, PAC restores the Brazilian State as the agent on the development agenda.*

Keywords: *Brazil; Developmentalism; Social policies.*

1. INTRODUÇÃO

As alusões ao desenvolvimentismo, quer seja entendido como “fenômeno da esfera do pensamento” (Bielschowsky, 1988), ou mesmo como “conjunto de práticas históricas de política econômica” (Fonseca, 2014), tiveram origem no período imediato 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 e irradiador para a região. 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, é fundamental destacar que não se trata de uma especificidade latino-americana, pois a lógica desenvolvimentista disseminou-se pelo mundo, especialmente entre os países periféricos (Fonseca, 2014).

A realidade brasileira neste início de século XXI retoma as discussões sobre o tema e implanta nova experiência. Neste intervalo temporal, há a ocorrência concomitante de uma nova crise do capitalismo, agora tendo como epicentro a órbita financeira do capitalismo internacional. Nesta perspectiva, o mundo assiste uma proliferação crítica de formulações de políticas econômicas e sociais basea-

Carlos Nelson dos Reis, Edemar Rotta

das no referencial teórico neoliberal, principalmente ao longo da década dos anos 1990. Alguns aspectos desta crise manifestam-se no crescimento das taxas de desemprego, na ampliação das desigualdades sociais e também regionais, na concentração da renda e nas inexpressivas taxas de crescimento econômico.

É visível na literatura de ciências sociais aplicadas que esta retomada do desenvolvimentismo, provavelmente, 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). Seguindo esta linha de raciocínio, estas novas reflexões devem realizar análises comparativas, com o propósito de perceber continuidades e novas proposições que possam emergir dos novos cenários. O presente artigo inclui-se exatamente nesta perspectiva.

Assim, para dar conta de refletir a respeito dessas experiências, este texto se organiza propositadamente em dois momentos: um de conteúdo teórico e outro de conteúdo conjuntural e comparativo. No primeiro, situa-se a trajetória do desenvolvimentismo no Brasil, evidenciando suas bases teóricas e experiências concretas. No segundo momento, dado o contexto conjuntural dos respectivos momentos de implantação, foca-se na comparação entre o Plano de Metas e o PAC, tidos como experiências basilares de desenvolvimentismo clássico e de novo desenvolvimentismo.

2. A SENDA TEÓRICA DO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

Para dar início a este item, tem-se como ponto de partida referencial a definição de desenvolvimentismo a qual se entende como abrangente na medida em que contempla os meios tanto para a formulação de políticas econômicas quanto para a formulação de políticas sociais. Assim, entende-se que:

(...) 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 (Fernandes, 1975, p. 59).

Seus primórdios, no Brasil, estão ligados à crise do modelo agrário exporta-

*BRASIL, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICAS SOCIAIS:
AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS, DO APORTE TEÓRICO ÀS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS*

dor, nas primeiras décadas do século XX, e a conseqüente produção de alternativas. 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, até então 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 dela. 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 políticos e privados, 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).

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) que, beneficiando-se da estrutura já constituída em termos de administração pública, assim como do ambiente político favorável, propõe

substituir o “nacionalismo getulista” pelo “desenvolvimentismo” (Cardoso, 1977). Com a proposta materializada no “Plano de Metas”³ 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, constituía ampla base de sustentação, que permitia levar adiante a proposta (Rotta, 2007).

Através da ação direta e/ou indireta do Estado e da articulação deste 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).

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 no Brasil. Transformações que retêm, simultaneamente, tanto as características gerais de todo e qualquer desenvolvimento capitalista, bem como algumas especificidades, próprias de um capitalismo que se constituiu na etapa monopolista do capitalismo mundial e que tem como ponto de partida um passado colonial (Draibe, 1985).

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 o seguinte a respeito do desenvolvimentismo autoritário, de 1968 a 1985: “apesar

*BRASIL, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICAS SOCIAIS:
AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS, DO APORTE TEÓRICO ÀS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS*

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 gerando ainda mais desigualdades sociais.

As reações ao regime foram sendo intensificadas à medida em que os índices de crescimento da economia diminuía e o governo não conseguia mais justificar sua proposta, interna e externamente. Assim, “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 (de recorte Keynesiano) e da teoria 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”⁴ (Bresser 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 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 sobre a 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 e (4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (Sicsú, Paula & 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). Ainda complementa que “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”, (Bieslchowsky, 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 tem acesso a bens mais modernos, favorecendo a modernidade

*BRASIL, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICAS SOCIAIS:
AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS, DO APORTE TEÓRICO ÀS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS*

das empresas e a propagação das novas tecnologias. Era de compreensão dos seguidores dessa vertente que, com essas formulações, criava-se um “círculo virtuoso” no qual a melhoria da distribuição de renda alimenta o investimento e o progresso técnico (Bieschowsky, 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. Desta forma, com a intenção de qualificar um processo de análise que remeta a uma comparação entre os dois principais programas, busca-se, no item seguinte, conhecer, na prática, o que esses representaram em termos de desenvolvimento.

2 O Plano de Metas e o PAC: um estudo comparativo

O estudo comparativo entre o Plano de Metas e o PAC foi realizado tendo em vista cinco categorias de análise: (1) contexto histórico, (2) bases de sustentação ideológica, política e social, (3) áreas prioritárias, programas e projetos, (4) montantes financeiros e (5) instrumentos de política econômica utilizados. 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. As informações contidas no Quadro 1 permitem que se tenha uma visão geral dos respectivos contextos nos quais foram delineados os planos.

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%) - 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

Carlos Nelson dos Reis, Edemar Rotta

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	U\$ 193,00 (1955)	U\$ 5.860,00 (2006)
Índice de Gini	0,535 (1960)	0,552 (2007)

Nota: 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 analfabetismo⁷ e de mortalidade infantil. Por outro lado, nota-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, manifestada 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 praticamente todas as experiências de desenvolvimentismo já implantadas nas diferentes partes do mundo: “a existência de um projeto deliberado

*BRASIL, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICAS SOCIAIS:
AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS, DO APORTE TEÓRICO ÀS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS*

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 [e] (...) o capitalismo como sistema econômico” (Fonseca, 2014, p. 56).

No que concerne às diferenças mais expressivas referentes às bases ideológicas, constata-se que o Plano de Metas esteve ancorado na Teoria da Modernização, gerando uma verdadeira “ideologia do desenvolvimento” (Cardoso, 1977). Por outro lado, 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 fundamenta-se no desenvolvimento das forças produtivas (Carneiro, 2012).

Em relação às bases de sustentação política e social, observa-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, vindo a ser, dessa forma, mais coesa na medida em que os seus interesses são atendidos. Porém, conforme estes são contrariados, há contundência na crítica, o que leva ao seu afastamento. 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

Carlos Nelson dos Reis, Edemar Rotta

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 aplicados, enquanto o Plano de Metas apenas inclui a educação como uma das áreas prioritárias, mas com apenas 3,4% dos recursos projetados. 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, por exemplo. A construção de uma nova capital federal, incluída⁸ no Plano de Metas, constitui um projeto sem similitude ou base de comparação com o PAC. As informações constantes no Quadro 2, ainda que sistematizadas de forma sintética, permitem um panorama das opções de cada um dos Planos.

BRASIL, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICAS SOCIAIS:
AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS, DO APORTE TEÓRICO ÀS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Quadro 02 - Áreas prioritárias, programas e projetos – Plano de Metas e PAC.

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"> - Reparcelhamento 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, de 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>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>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>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.

Nota: 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 Metas⁹, 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).

Ao comparar a representatividade dos investimentos realizados na proporção com o PIB, é evidente as devidas dimensões dos respectivos produtos, haja visto 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 estatais¹⁰. 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.

Quando se olha para os instrumentos de política econômica utilizados, percebe-se que tanto o Plano de Metas quanto o PAC ocorrem 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. Estes instrumentos 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

*BRASIL, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICAS SOCIAIS:
AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS, DO APORTE TEÓRICO ÀS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS*

governo e entre os entes da federação; fortalecimento da regulação; incentivo às parcerias público-privadas; melhoria 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.

3. CONSIDERAÇÕES ÚLTIMAS

Tanto o início 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. Desta forma, passa-se a propor soluções que apontam para a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento, de modo que tenha protagonismo do Estado e que esteja 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.

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. 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” (Bieslchowsky, 2011). Porém, as críticas a ele 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).

Por fim, tanto o Plano de Metas quanto o PAC, nos seus respectivos momentos, respeitados os cenários nacionais e internacionais vigentes, foram de fundamental importância para as transformações societárias na sociedade brasileira. No entanto, apesar de ambos alterarem significativamente a estrutura da base produtiva nacional, bem como a paisagem urbana e populacional das cidades, não foram suficientemente fortes para mexer em dois problemas clássicos:

desigualdades regionais e desigualdade social, ambas acompanhadas de concentração de renda e centralização de riqueza.

NOTAS

- ¹ Entendida como a crise vivida pelo capitalismo de feição neoclássica, durante o período entre a 1ª e a 2ª Guerra Mundial (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 locus referencial para estudos da América Latina a partir dos olhares dos estudiosos da região.
- ³ Uma análise mais detalhada do Plano 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 É importante chamar atenção para o fato de que o analfabetismo cede expres-

*BRASIL, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICAS SOCIAIS:
AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS, DO APORTE TEÓRICO ÀS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS*

sivamente, mas em razão da reestruturação produtiva, impulsionada pela nova onda tecnológica, surge no cenário a figura dos analfabetos funcionais, ou seja, trabalhadores que não preenchem os novos requisitos do mercado de trabalho, ainda que sejam alfabetizados e com escolaridade de ensino médio.

⁸ 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).

⁹ 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.

⁰ Dias (1996) refere que, antes do Plano de Metas (1955), os investimentos do governo, somados aos do orçamento próprio e das empresas estatais, ficavam na faixa de 3,4% do PIB, passando para uma média de 6% ao longo de sua execução. Não se tem precisão dos percentuais investidos em obras diretamente ligadas ao Plano, mas se tem clareza que este praticamente duplica a participação do investimento público na economia do país.

Referências

- Bieslchowsky, R. (2011). O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: Bieslchowsky, R., Prado, L. C. D., Paulani, L. M., Lacerda, A. C., Pochmann, M. & Bacelar, T. (2011). **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. (p. 15-22). Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal.
- Bieslchowsky, R. (1988). **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA; INPES.
- Brasil. (2010). **Balanço PAC - 4 anos 2007-2010**. Brasília: Ministério do Planejamento.
- Brasil. (2014). **Balanço PAC 2 - 4 anos - 2011-2014**. Brasília: Ministério do Planejamento.
- Brasil. (2016). **PAC - 4º Balanço 2015-2018**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

- Brasil. (1958). **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.
- Bresser Pereira, L. C. (2016, julho/dezembro). Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, 11(19), 145-165.
- Brum, A. J. (2003). **O desenvolvimento econômico brasileiro**. (23ª ed. revisada e atualizada). Petrópolis: Vozes; Ijuí: Ed. UNIJUI.
- Cardoso, M. L. (1977). **Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Carneiro, R. de M. (2012, dezembro). Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, 21, Número Especial, 749-778.
- Castelo, R. (2013, janeiro/junho). O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **EM PAUTA**, Rio de Janeiro, 11(31), 119-138.
- Costa, E. B. da & Steinke, V. A. (2014). Brasília meta-síntese do poder no controle e articulação do território nacional. **Scripta Nova**, Brasília, 44(493), 01-27.
- Dias, J. L. de M. (1996). O BNDE e o plano de metas – 1956/61. In: BNDES. **O BNDES e o plano de metas** (p. 31-153). Rio de Janeiro: BNDES.
- Draibe, S. (1985). **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.
- Fernandes, F. (1975). **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar.
- Fonseca, P. D. C. (2014). Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: Caixire, A. B., Biancarelli, A. M. & Cintra, M. A. M. (Orgs.). (2014). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro** (p. 29-78). Brasília: IPEA.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2007). **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Recuperado de: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv37312.pdf>.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (1956). **Anuário Estatístico do Brasil – 1956**. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado de: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1956.pdf
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2006). **Anuário Estatístico do Brasil – 2006** (Vol. 66). Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado de: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_2006.pdf
- Lessa, C. (1982). **15 Anos de Política Econômica**. (3ª ed.). São Paulo: Brasiliense.

*BRASIL, DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICAS SOCIAIS:
AS MARCHAS E CONTRAMARCHAS, DO APORTE TEÓRICO ÀS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS*

- Molo, M. de L. R. (2016, julho/dezembro). Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, 11(9), 131-143.
- Pfeifer, M. (2014, outubro/dezembro). O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, (120), 746-766.
- Prado, L. C. D. (2011). O desenvolvimentismo autoritário de 1968 a 1980. In: Bielschowsk, R., Prado, L. C. D., Paulani, L. M., Lacerda, A. C., Pochmann, M. & Bacelar, T et al. (2011). **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras** (p. 23-34). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal.
- Rabelo, R. F. (2002, dezembro, 2003, julho). Plano de Metas e consolidação do capitalismo industrial no Brasil. **E & G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, 2(4) e 3(5), 44-55.
- Rodrigues, T. A. & Salvador, E. (2011, janeiro/junho). As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, 13(28), 129-156.
- Rotta, E. (2007). **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul** (Tese de Doutorado, Serviço Social, PGSS/PUCRS, Porto Alegre).
- Sicsú, J., Paula, L. F. de & Michel, R. (2007, outubro/dezembro). Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, 27(4), 507-524.