

Utopias e Distopias da Ciência Política

Karoline Coelho de Andrade e Souza
(Organizadora)



Karoline Coelho de Andrade e Souza
(Organizadora)

Utopias e Distopias da Ciência Política

Atena Editora
2019

2019 by Atena Editora
Copyright © Atena Editora
Copyright do Texto © 2019 Os Autores
Copyright da Edição © 2019 Atena Editora
Editora Executiva: Prof^a Dr^a Antonella Carvalho de Oliveira
Diagramação: Rafael Sandrini Filho
Edição de Arte: Lorena Prestes
Revisão: Os Autores

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^a Dr^a Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Prof^a Dr^a Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof^a Dr^a Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^a Dr^a Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^a Dr^a Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^a Dr^a Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof^a Dr^a Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof^a Dr^a Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof.^a Dr.^a Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Conselho Técnico Científico

Prof. Msc. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Msc. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Prof.ª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Prof. Msc. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Msc. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Prof. Msc. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista
Prof.ª Msc. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Msc. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof.ª Msc. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
U91	Utopias e distopias da Ciência Política [recurso eletrônico] / Organizadora Karoline Coelho de Andrade e Souza. – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019. Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader. Modo de acesso: World Wide Web. Inclui bibliografia ISBN 978-85-7247-627-0 DOI 10.22533/at.ed.270191609 1. Ciência política – Filosofia. 2. Ciência política – Pesquisa – Brasil. 3. Utopias. I. Souza, Karoline Coelho de Andrade e. <p style="text-align: right;">CDD 184</p>
Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422	

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A Ciência Política é uma área de estudo com enorme relevância e impacto social vez que, dentre seus variados campos de estudo, encontramos a análise de políticas públicas, das instituições políticas, da atuação da Administração Pública, dentro outros. São campos diversos, mas que, em síntese, visam ao aprimoramento das instituições políticas de um país, seja em termos de desenvolvimento socioeconômico, de refinamento da democracia ou balanço das relações de poder dentro de um Estado.

Desta forma, a obra “Utopias e Distopias da Ciência Política” dedica-se, com acuidade, à análise de diversas políticas públicas importantes no Brasil atual, tais como aquelas voltadas para à efetivação do direito à cultura, ao desenvolvimento econômico ou atenuação de problemas sociais mais marcantes, como a violência doméstica e familiar. Além desse enfoque, a obra igualmente dedica-se a questões clássicas da Ciência Política, como atuação de partidos políticos, políticas partidárias, eleições e outros temas. Com esse enfoque, o livro pretende não só apresentar um diagnóstico amplo sobre as questões políticas atuais, mas apresentar, de forma crítica, os principais avanços e entraves no desenvolvimento da democracia brasileira, justificando o nome que leva.

Assim, o primeiro capítulo “Programa Nacional de Apoio a Cultura: um balanço” busca demonstrar os resultados do PRONAC como principal programa de apoio e fomento à cultura no país. Seguindo na mesma ótica, os capítulos “A Heterogeneidade da Política Cultural Contemporânea: as múltiplas formas de gestão dos equipamentos culturais públicos” e “Ações Culturais em Museus para Pessoas Privadas de Liberdade: projeto construindo” e trabalham com estudos específicos, um no Rio Grande do Sul com as Associações de Amigos, e o outro em Santa Catarina com o projeto *Construindo*, que realizam a promoção da cultura em campos diferentes, mas essenciais.

O quarto capítulo, intitulado “A Casa da Memória da Rede Fitovida: estratégias associativas de grupos comunitários de saúde em busca do registro de patrimônio Imaterial”, parte de uma ótica interdisciplinar e analisa um programa voltado para a saúde e preservação do patrimônio cultural de uma comunidade em Belford Roxo/RJ, a partir da preservação e do uso tradicional das plantas medicinais.

Por sua vez, os artigos “Programa de Aceleração de Crescimento”, “O Crédito Consignado para Aposentados e Pensionistas do INSS como Política Pública: uma análise do período de 2003 a 2008” e “Economia Solidária e Incentivo Legislativo à Geração de Trabalho a partir do Associativismo” trabalham com três políticas públicas focalizadas na área do desenvolvimento econômico. O oitavo artigo, intitulado “O Processo de Tomada de Decisão da Administração Superior da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) tendo como Referência os Relatórios da Comissão Própria de Avaliação (CPA)” analisa como os relatórios da CPA, importante mecanismo de avaliação do ensino superior, é utilizado como instrumento para a própria UNIVASF como meio político de avaliação e melhora do ensino superior nesta instituição.

Em contraposição, os artigos “Atuação dos Agentes Comunitários de Saúde como Política Pública no Enfrentamento a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”, “Mídia e Democracia: Relações de Poder na Narrativa Jornalística sobre o Trabalho Doméstico” e “Gênero Financiador: uma análise da distribuição de recursos financeiros e o desempenho eleitoral das mulheres nas eleições de 2014” possuem enfoque no gênero como preocupação principal, para analisar três objetos distintos. Enquanto no primeiro temos a importância dos agentes comunitários de saúde como funcionários de ponta no auxílio ao combate à violência de gênero em suas duas formas (violência doméstica e familiar), o segundo volta-se para importância do trabalho doméstico, a partir não só do recorte de gênero, mas igualmente de classe e raça/etnia e, o terceiro, analisa a distribuição de recursos nas campanhas eleitoras em razão do sexo e como esse fator impacta na representatividade feminina na política brasileira.

Ainda, inseridos dentro da análise clássica da Ciência Política, temos “O Senado em Duas Décadas: o background dos senadores eleitos entre 1994 e 2014” e “Políticas Partidárias de Confrontação na Esfera Virtual: análise dos perfis das lideranças do PT e do PSDB no Facebook” que se voltam para o processo legislativo. Enquanto o primeiro analisa o perfil dos senadores brasileiros eleitos entre 1994 e 2014, a partir das suas áreas profissionais de origem, o segundo volta-se para análise das publicações de dois dos mais importantes partidos políticos brasileiros em uma rede social, durante outubro de 2015. Por fim, o artigo “Possessões Demoníacas em Michel de Certeau: elaborações imaginárias do maligno no confronto com a alteridade”, analisa a correlação entre psicanálise e mística nos trabalhos de Certeau a partir do estudo de casos de possessões demoníacas, tidos como resultantes do confronto com o Outro, seja a partir de uma ótica espiritual, histórica ou psicanalítica.

Como podemos perceber, a variedade de temas é a pedra de toque do presente livro, isto é, funciona como a sua principal qualidade vez que, diante da extensão de temas possíveis dentro da Ciência Política a interdisciplinariedade, evidenciada não somente pelos temas, mas pelas áreas de atuação dos autores, é essencial para garantir a qualidade de qualquer discussão dentro da área. E mais, variedade esta que visa, sem sombra de dúvida, ao aprimoramento das instituições políticas brasileiras, aprimoramento que resulta na qualidade da nossa própria democracia.

Karoline Coelho de Andrade e Souza

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA: UM BALANÇO	
Gabriel Medeiros Chati	
DOI 10.22533/at.ed.2701916091	
CAPÍTULO 2	16
A HETEROGENEIDADE DA POLÍTICA CULTURAL CONTEMPORÂNEA: AS MÚLTIPLAS FORMAS DE GESTÃO DOS EQUIPAMENTOS CULTURAIS PÚBLICOS	
Jackson Raymundo	
DOI 10.22533/at.ed.2701916092	
CAPÍTULO 3	26
AÇÕES CULTURAIS EM MUSEUS PARA PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE: PROJETO CONSTRUINDO	
Christiane Maria Castellen	
DOI 10.22533/at.ed.2701916093	
CAPÍTULO 4	42
A CASA DA MEMÓRIA DA REDE FITOVIDA: ESTRATÉGIAS ASSOCIATIVAS DE GRUPOS COMUNITÁRIOS DE SAÚDE EM BUSCA DO <i>REGISTRO</i> DE PATRIMÔNIO IMATERIAL	
Lucieni de Menezes Simão	
DOI 10.22533/at.ed.2701916094	
CAPÍTULO 5	52
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO NA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL	
Ana Sabina Mantey	
Edemar Rotta	
DOI 10.22533/at.ed.2701916095	
CAPÍTULO 6	65
PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): RETOMADA DO PROTAGONISMO DO ESTADO NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO?	
Edemar Rotta	
Carlos Nelson do Reis	
DOI 10.22533/at.ed.2701916096	
CAPÍTULO 7	79
O CRÉDITO CONSIGNADO PARA APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSS COMO POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2003 A 2008	
Ary Jorge Aguiar Nogueira	
DOI 10.22533/at.ed.2701916097	
CAPÍTULO 8	91
ECONOMIA SOLIDÁRIA E INCENTIVO LEGISLATIVO À GERAÇÃO DE TRABALHO A PARTIR DO ASSOCIATIVISMO	
Adelcio Machado dos Santos	
Evelyn Scapin	
DOI 10.22533/at.ed.2701916098	

CAPÍTULO 9	103
O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF) TENDO COMO REFERÊNCIA OS RELATÓRIOS DA COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO (CPA)	
Susana Kelli Cabral de Aquino	
DOI 10.22533/at.ed.2701916099	
CAPÍTULO 10	115
ATUAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE COMO POLÍTICA PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER	
Rúbian Corrêa Coutinho	
Fabiana da Cunha Saddi	
DOI 10.22533/at.ed.27019160910	
CAPÍTULO 11	129
MÍDIA E DEMOCRACIA: RELAÇÕES DE PODER NA NARRATIVA JORNALÍSTICA SOBRE O TRABALHO DOMÉSTICO	
Denise Maria Mantovani	
Renan da Silva Rodrigues Almeida	
DOI 10.22533/at.ed.27019160911	
CAPÍTULO 12	141
GÊNERO FINANCIADO: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS E O DESEMPENHO ELEITORAL DAS MULHERES NAS ELEIÇÕES DE 2014	
Maria Cecília Eduardo	
DOI 10.22533/at.ed.27019160912	
CAPÍTULO 13	152
O SENADO EM DUAS DÉCADAS: SOCIAL BACKGROUND DOS SENADORES ELEITOS ENTRE 1994 E 2014	
Alison Ribeiro Centeno	
DOI 10.22533/at.ed.27019160913	
CAPÍTULO 14	164
POLÍTICAS PARTIDÁRIAS DE CONFRONTAÇÃO NA ESFERA VIRTUAL: ANÁLISE DOS PERFIS DAS LIDERANÇAS DO PT E DO PSDB NO <i>FACEBOOK</i>	
Antonio Teixeira de Barros	
Cristiane Brum Bernardes	
Malena Rehbein Sathler	
DOI 10.22533/at.ed.27019160914	
CAPÍTULO 15	177
POSSESSÕES DEMONÍACAS EM MICHEL DE CERTEAU: ELABORAÇÕES IMAGINÁRIAS DO MALIGNO NO CONFRONTO COM A ALTERIDADE	
Larissa de Assis Pimenta Rodrigues	
DOI 10.22533/at.ed.27019160915	
SOBRE A ORGANIZADORA	189
ÍNDICE REMISSIVO	190

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): RETOMADA DO PROTAGONISMO DO ESTADO NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO?

Edemar Rotta

Pós-Doutorado no PPGSS/PUCRS. Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela UFRGS. Professor do PPGDPP/UFFS. E-mail: erotta@uffs.edu.br

Carlos Nelson do Reis

Pós-Doutorado na Universidade de Paris 13 Nord. Doutor em Política Econômica/UNICAMP. Mestre em Teoria Econômica/UFRGS. Professor do PPGSS/PUCRS. E-mail: cnelson@puccrs.br

RESUMO: O artigo analisa o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando identificar o contexto que lhe dá origem, suas bases de sustentação ideológica, seus eixos agregadores, áreas prioritárias, programas e projetos propostos e os montantes financeiros envolvidos. O estudo fundamenta-se nos referenciais do método dialético e tem como instrumentos a pesquisa bibliográfica e documental, explorando os balanços do PAC, os relatórios oficiais e os materiais de divulgação. Evidencia-se que o PAC emerge em um contexto de crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal; sustenta-se nos ideários do novo e do social-desenvolvimentismo; prioriza os eixos da infraestrutura social e urbana, energética e logística; dá ênfase a programas integrados, com maturação no médio e longo

prazos; e procura articular investimentos públicos e privados. O PAC recolocou o Estado brasileiro como agente decisivo na agenda do desenvolvimento, porém sem conseguir superar contradições históricas que regem sua organização e operacionalidade, dificultando o avanço em direção à promoção de transformações estruturais na sociedade, para além da lógica de reprodução do capital e dos interesses das elites dominantes e dirigentes.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento. Estado. Mercado. Planejamento. Políticas públicas.

ABSTRACT: The article analyzes the Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aiming at identifying the context that gives rise to it, its bases of ideological support, its aggregating axes, priority areas, proposed programs and projects and the financial amounts involved. The study is based on the references of the dialectical method and has as instruments the bibliographical and documentary research, exploring the PAC balance sheets, the official reports and the publicity materials. It is evident that the PAC emerges in a context of crisis of the formulations of economic and social policies implanted based on the neoliberal ideology; it is based on the ideals of the new and social-developmentalism; prioritizes the axes of social and urban infrastructure, energy and logistics;

emphasizes integrated programs, with maturity in the medium and long term; and seeks to articulate public and private investments. The PAC reinstated the Brazilian State as a decisive agent in the development agenda, but without being able to overcome historical contradictions that govern its organization and operation, hindering the progress towards the promotion of structural transformations in society, beyond the logic of reproduction of capital and interests of dominant elites and leaders.

KEYWORDS: Development. State. Marketplace. Planning. Public policy.

INTRODUÇÃO

Refletir sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) se constitui em um desafio acadêmico diante do contexto brasileiro atual, extremamente contraditório. De um lado propaga-se uma espécie de ojeriza por tudo o que lembre as gestões Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff e o Partido dos Trabalhadores à frente do Palácio do Planalto. De outro as pesquisas eleitorais que apontam para uma vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2018, em todos os cenários possíveis, tanto no primeiro quanto no segundo turno.

Este sentimento contraditório evidencia que, além dos interesses divergentes que disputam a hegemonia na condução das políticas públicas e no controle do Estado, existe também um vasto campo de estudos que demandam pesquisas na perspectiva de elucidar os meandros que envolvem as políticas econômica e social adotadas pelos governos Lula e Dilma, os casos de corrupção, as eleições de 2014, o *impeachment* da presidente Dilma, a crise econômica de 2014-17, entre outros.

Este artigo se propõe a contribuir na reflexão a respeito do PAC, tendo presente que se trata do programa de referência dos governos Lula e Dilma, em termos de proposta de desenvolvimento. O PAC se constituiu como referência de uma proposta desenvolvimentista, com centralidade nas carências de cunho social da sociedade brasileira, representando uma resposta à crise global do capitalismo, à nova divisão internacional do trabalho e às transformações societárias (POCHMANN, 2012);

Os efeitos do PAC sobre a economia e a sociedade brasileiras 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).

Os resultados econômicos e sociais alcançados pelo PAC não o livram das contradições e das críticas recorrentes, quer pelo mesmo não ter representado uma

ruptura com os fundamentos macroeconômicos de recortes teóricos neoliberais ou por seus programas e propostas estarem aquém dos resultados esperados (RODRIGUES e SALVADOR, 2011). 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 aumento das rendas do trabalho não seguiu o ritmo do aumento das rendas do capital (CASTELO, 2013).

Visando contribuir neste debate tenso e contraditório a respeito do PAC, a partir dos referenciais do método dialético, recorre-se à pesquisa bibliográfica e documental, explorando os balanços do PAC, os relatórios oficiais, os materiais de divulgação e estudos já realizados a respeito do mesmo. Procura-se caracterizar o contexto que lhe dá origem, suas bases de sustentação ideológica, seus eixos agregadores, áreas prioritárias, programas e projetos propostos e os montantes financeiros envolvidos. Cada aspecto referido dá origem a uma subseção deste texto.

1 | CONTEXTO HISTÓRICO DE EMERGÊNCIA DO PAC

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 dessa crise 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, em específico, brasileiro, o questionamento das políticas de recorte teórico neoliberal foi determinante para a derrota da coalizão política que deu sustentação ao governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em seus dois mandatos (1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003). O candidato que representava esta coalizão, José Serra (38,7% dos votos válidos), foi derrotado por Luís Inácio Lula da Silva (61,3% dos votos válidos), que liderou uma coalizão de centro-esquerda.

Ao assumir o governo, Lula manteve as mesmas medidas de estabilização dos preços da economia, mas buscou retomar o crescimento econômico e diminuir as desigualdades sociais e regionais. Porém, não demonstrou uma agenda de prioridades para melhorar as condições de vida da classe trabalhadora e para tratar as diferentes manifestações da questão social. O governo Lula continuou praticando uma política de arrocho salarial; tomou medidas muito tímidas no combate ao desemprego; deu sequência à reforma da previdência iniciada no governo FHC, restringindo direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores do setor público

e privado; deu continuidade ao processo de flexibilização do mercado de trabalho; fez poucos avanços na política agrária e agrícola de forma a ampliar o acesso à terra e a criar melhores condições de vida para os trabalhadores do campo, os pequenos e médios proprietários (BOITO, 2005; MARQUES e MENDES, 2005). A parcela da classe trabalhadora que o governo parece ter centrado sua atenção e para a qual adotou uma política mais incisiva para conquistar seu apoio foi a dos trabalhadores pauperizados, desorganizados e politicamente desinformados (BOITO, 2005), dando a ideia da edificação de um “novo populismo” e da construção de uma nova base de sustentação política para além daquela em que se sustentou historicamente o Partido dos Trabalhadores (PT) (MARQUES e MENDES, 2005).

A postura dominante no primeiro mandato do presidente Lula evidenciava a hegemonia, no núcleo central do governo, de forma especial à frente dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, de um grupo identificado com as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI), centradas no controle fiscal e na visão gerencialista do Estado (ABREU, 2014). Porém, as críticas provenientes das bases sociais de sustentação do governo, os resultados oscilantes da economia, as dúvidas em torno de um projeto de longo prazo e a eclosão do episódio que ficou conhecido como “mensalão do PT”¹, fortaleceram o grupo não hegemônico no núcleo central do governo, ligado à Casa Civil e aos ministérios executores, que entendia ser impossível cumprir as determinações do FMI e levar adiante as políticas restritivas, pois estas acabariam por comprometer a proposta de desenvolvimento com inclusão social que havia sido o principal mote da campanha contra a coalizão identificada com as políticas de recorte neoliberal.

A ascensão deste novo grupo se consolidou a partir das substituições de José Dirceu por Dilma Rousseff², na Casa Civil da Presidência, em 21 de junho de 2005, e de Antônio Palocci por Guido Mantega³, no Ministério da Fazenda, em 27 de março de 2006. “Com o aval do Presidente, a nova equipe da Casa Civil passou a exercer uma forte coordenação das políticas públicas prioritárias do Governo, sendo que as da área de infraestrutura eram as que mereciam maior atenção” (ABREU, 2014, p. 187). Ao assumir o Ministério da Fazenda, Guido Mantega “compôs sua equipe com economistas que estiveram com ele no BNDES, onde exercera a presidência desde 2004. O grupo era identificado com as teses desenvolvimentistas” (ABREU, 2014, p. 190). Com isso o governo Lula assume uma nova diretriz, para além da ortodoxia fiscal (FAGNANI, 2011).

Este novo grupo que se torna hegemônico via os investimentos públicos, especialmente em infraestrutura, como essenciais para o aumento da produtividade

1 Episódio de compra de votos na Câmara dos Deputados a fim de que votassem de forma favorável aos projetos do governo. O fato envolveu especialmente os ministros da área econômica enfraquecendo a hegemonia de seu grupo no núcleo central do governo Lula.

2 Que ocupava o Ministério das Minas e Energias, desde a posse de Lula, em 2003.

3 Que havia sido um dos coordenadores do programa econômico da coligação que elegeu Lula. Assumiu o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na posse do governo Lula, onde permaneceu até 2004, quando foi designado para a Presidência do BNDES.

estrutural do sistema econômico a fim de proporcionar crescimento no longo prazo. Somente esta retomada do investimento público, aliada à políticas de inovação tecnológica, valorização do salário mínimo e transferência de renda seriam capazes de viabilizar uma proposta de desenvolvimento no longo prazo, articulando crescimento econômico e inclusão social, como constante no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, em 2002 (ABREU, 2014; BASTOS, 2012) e no Plano Plurianual 2004 a 2007 (BIELSCHOWSKY, 2011).

Os primeiros passos para a formulação do PAC foram dados no final do primeiro mandato do presidente Lula, mas foi a partir de seu segundo mandato que o programa se tornou realidade e passou a ser apresentado como referência de desenvolvimento para o país. O PAC⁴, foi criado pelo Decreto nº 6.025, do Presidente da República, de 22 de janeiro de 2007, com os objetivos de acelerar o ritmo de crescimento da economia brasileira, aumentar o emprego e a renda, diminuir as desigualdades sociais e regionais e manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas) (BRASIL, 2007). Se configurou como um programa de desenvolvimento econômico e social com suporte de planejamento estratégico, na gestão articulada das ações interministeriais, no fortalecimento da regulação, na gestão de instrumentos financeiros, na parceria entre o setor público e o investidor privado e na articulação entre os entes da federação. Seus programas, projetos e ações estão organizados a partir de três eixos: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana (BRASIL, 2007).

Concebido para o quadriênio 2007-2010 (PAC 1), ele foi reordenado para o período 2011-2014 (PAC 2) e para 2015-2018 (PAC 2015-18)⁵. O Programa foi coordenado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), possuindo uma estrutura de gestão⁶ que envolveu todos os ministérios implicados, bem como as empresas públicas envolvidas, respondendo diretamente à Presidência da República, no que toca às ações de governo, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social⁷, no tocante às relações com a sociedade civil. Visando ampliar a compreensão do mesmo, na sequência apresenta-se as bases ideológicas que o fundamentaram.

2 | BASES DE SUSTENTAÇÃO IDEOLÓGICA DO PAC

O PAC foi gestado em um contexto de retomada do pensamento

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

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

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

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

desenvolvimentista, na América Latina e no Brasil. O desenvolvimentismo, entendido como “fenômeno da esfera do pensamento” (BIELSCHOWSKY, 1988) ou como “conjunto de práticas históricas de política econômica” (FONSECA, 2014), emerge em contextos de tomada de consciência a respeito dos problemas decorrentes do subdesenvolvimento e estrutura-se a partir de três premissas básicas: a ação deliberada do Estado na formulação e execução de políticas públicas; a existência de um projeto nacional de desenvolvimento; e o incentivo à indústria como caminho para acelerar o crescimento econômico e a transformação da sociedade (FONSECA, 2014).

Nas discussões em torno da elaboração do PAC estiveram em debate duas⁸ vertentes de pensamento identificadas com o ideário desenvolvimentista: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012), com hegemonia da segunda. O novo-desenvolvimentismo origina-se de 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. O social-desenvolvimentismo tem origem na equipe de governo do Presidente Lula, 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 (ROTTA e REIS, 2017).

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

Nos primeiros escritos dos formuladores da proposta novo-desenvolvimentista a ideia de desenvolvimento estava restrita aos aspectos econômicos (PFEIFER, 2014). A partir de 2005, com a publicação do livro “Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social”, organizado por João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, é que o social passa a ocupar a pauta através de temas tais como o pleno emprego, o desemprego, a concentração de renda, a

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

exclusão social e a estagnação econômica. A partir daí e perspectiva do crescimento econômico com distribuição de renda, redução das desigualdades e melhoria do padrão de vida da população assume relevância na proposta novo-desenvolvimentista (ROTTA e REIS, 2017) a ponto de Bresser Pereira (2016) apregoar a necessidade de se criar “um sistema de bem-estar social amplo, baseado na garantia de direitos universais à educação fundamental, aos cuidados de saúde e a uma velhice digna, financiado por um sistema tributário progressivo” (p. 161). Porém o aumento da carga tributária não deve ser visto como dado consumado, mas sim resultado de discussão e negociação política. Em sociedades que se pressupõem democráticas, o capitalismo não pode ser apenas desenvolvimentista, mas também deve ser social. “[...] o novo-desenvolvimentismo é necessariamente social, e por isso defende políticas ativas de diminuição das desigualdades que, se deixadas por conta do mercado, são muito elevadas” (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 162-3).

Os defensores⁹ do social-desenvolvimentismo propõem a redistribuição de renda como a marca mais importante das propostas de desenvolvimento, recuperando a tradição histórica estruturalista de Raúl Prebisch e Celso Furtado (FONSECA, 2014). A ideia chave que orienta a proposta é a “definição do social como eixo do desenvolvimento” (CARNEIRO, 2012, p. 773), representando uma inversão de prioridade em relação ao que é posto pelo velho e pelo novo-desenvolvimentismo, que afirmam a centralidade no desenvolvimento das forças produtivas. A ampliação e generalização do consumo de massas, fundado na redistribuição de renda é apontada como “fator dinâmico primordial” da proposta social-desenvolvimentista (CARNEIRO, 2012, p. 774). “[...] Bielschowsky (2001) postula, na verdade, o que denomina de círculo virtuoso do crescimento a ser obtido por meio de aumento de salários/ampliação de consumo popular/investimentos/aumento de produtividade/aumento de salários” (CARNEIRO, 2012, p. 774).

Os social-desenvolvimentistas advogam a participação ativa do Estado na proposição e na condução da política econômica e social. Entendem que a ação do mesmo é decisiva na questão do investimento, pois este carrega um nível de incerteza que os agentes do mercado nem sempre estão dispostos a enfrentar (MOLO, 2016). Para viabilizar essa ação o Estado pode se valer da política fiscal e da tributação sobre a renda do capital. Esta última como elemento fundamental para o processo de redistribuição e ativação do mercado interno.

No caso da política social, defendem a necessidade de ação do Estado no sentido de superar um problema estrutural característico dos países em desenvolvimento, no que se refere ao “bloqueio do processo de habilitação”¹⁰, que não é resolvido, de forma

9 Entre eles pode-se destacar Carneiro, Bielschowsky e Bastos, todas produções de 2012 (FONSECA, 2014). Na mesma direção, pensadores ligados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a liderança de Marcio Pochmann, ao Centro Celso Furtado, à Associação Keynesiana Brasileira e à Rede Desenvolvimentista, passam a produzir e a divulgar estudos adensando o debate desta vertente (PFEIFER, 2014).

10 Remetendo à reflexão de Celso Furtado sobre a abordagem de Amartya Sen, no sentido de contribuir para eliminar as “privações originais” (acesso à terra, à moradia, à educação, entre outras), que criam um círculo

livre, pelos mecanismos do mercado e pelo crescimento econômico. É preciso que o Estado crie um conjunto consistente de políticas e programas sociais, capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social; implemente ações internas no sentido de diminuir a pobreza, distribuir e redistribuir renda, viabilizar a inserção produtiva e dinamizar o mercado interno; e um conjunto de ações na direção da inserção soberana no cenário internacional, buscando novos espaços e contribuindo para a redução das assimetrias entre as nações (MERCADANTE OLIVA, 2010).

Em relação às bases de sustentação política e social, observa-se que 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 encontram-se nas forças políticas identificadas com o ideário liberal, especialmente por entenderem a ação mais incisiva do Estado como um entrave ao livre mercado e à livre concorrência.

Olhando para as bases de sustentação social da proposta social-desenvolvimentista, percebe-se que ela é legitimada 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.

3 | EIXOS AGREGADORES, ÁREAS PRIORITÁRIAS, PROGRAMAS E PROJETOS

Quando se visualizam os eixos agregadores, as áreas prioritárias, os programas e os projetos pode-se identificar, com clareza, a proposta de desenvolvimento que transpassa o PAC. A partir da ideia de um Estado indutor, que se utiliza das estruturas públicas de planejamento e busca articulação com a sociedade civil e o mercado, busca-se viabilizar as condições para construir a viabilidade e a legitimidade das ações propostas. O PAC procurou articular múltiplas demandas, em uma matriz intersetorial, com vistas a regular e orientar o processo de desenvolvimento, com prioridade a projetos de médio e longo prazos.

Foram definidos três grandes eixos para a orientação dos investimentos (Quadro

vicioso que reproduz a pobreza de forma intergeracional (MERCADANTE OLIVA, 2010, p. 18).

1): Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social e Urbana¹¹. As áreas, os programas e projetos para os dois primeiros apontam para a constituição da infraestrutura necessária ao desenvolvimento da estrutura produtiva do país e que precisam da atuação direta do Estado na sua viabilização, tanto pelos custos envolvidos quanto pela sua “maturação” no médio e longo prazos (MOLO, 2016). Para estes dois eixos foram orientados 44,17% dos recursos do PAC (BRASIL, 2010, 2014 e 2016).

O eixo de Infraestrutura Social e Urbana desponta como a grande prioridade do PAC ao receber 55,83% dos recursos a serem aplicados em 32.178 empreendimentos previstos até dezembro de 2016¹². A forma como o PAC foi sendo construído, a partir da demanda dos Ministérios e da sociedade, em um país marcadamente urbano, explicitou que um dos maiores entraves ao desenvolvimento se situava na carência de infraestrutura social e urbana. Enfrentar este problema tornou-se prioridade, especialmente pela mobilização da própria sociedade ao apresentar suas demandas. Outro aspecto essencial, sem dúvidas, foi a opção social-desenvolvimentista que o orientou, ao definir o social como “o eixo do desenvolvimento”. Porém, é necessário deixar claro que a lógica geral da orientação dos investimentos nesta área foi direcionada para a ativação dos processos produtivos, especialmente via construção civil, e para a incorporação dos indivíduos ao processo de consumo, via financiamentos habitacionais (BRASIL, 2010, 2014 e 2016).

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

Quadro 01: Eixos, áreas, programas e percentual de investimento: PAC – 2007 a 2016.

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

11 No PAC 2 o eixo de Infraestrutura Social e Urbana foi desmembrado em quatro: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Água e Luz para Todos e Minha Casa, Minha Vida.

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

Em cada um dos eixos agregadores definiram-se áreas prioritárias de planejamento e orientação do investimento, assim como programas que atendessem as demandas da sociedade e do mercado, na direção de equacionar os principais entraves ao desenvolvimento do país. Em cada um dos programas foram sendo¹³ agregados um conjunto de ações¹⁴ definidas pelos ministérios, demandadas pelas demais instâncias da federação, pela sociedade e pelo mercado. Em muitas dessas ações as responsabilidades pelo seu planejamento, financiamento e execução eram compartilhadas pelos diferentes atores envolvidos, ou até mesmo transferidas à iniciativa privada, o que torna o programa ainda mais complexo em termos de acompanhamento e avaliação, muitas vezes, potencializando as críticas ao mesmo.

Observa-se que nos Eixos de Infraestrutura Logística e Infraestrutura Energética predomina a tendência de recuperar e potencializar a base que já existente e complementá-la com novos projetos que pudessem dar conta da demanda necessária à nova realidade do processo produtivo, dos deslocamentos internos e dos espaços urbanos. É de ressaltar que o PAC representa uma contra tendência ao que se vinha praticando no país na década de 1990, na qual se estava transferido estas áreas predominantemente para a iniciativa privada. Isso não quer dizer que o PAC prescindia da iniciativa privada, bem pelo contrário, pois a lógica da parceria público-privada é recorrente, mas sim que o Estado é posto como organizador, planejador, coordenador, regulador, articulador e até mesmo como um dos investidores.

No que tange à Infraestrutura Social e Urbana percebe-se que a maioria absoluta dos programas, projetos e ações são orientados para a constituição de estruturas ainda não existentes, algo novo, portanto. O montante das obras dão conta de necessidades, tanto no meio rural quanto no urbano, que estavam represadas a muitas décadas. No lugar da parceria público-privada, a maior parte das ações aponta para a parceria com outros entes da federação, especialmente municípios, e com cidadãos contratantes de financiamento para projetos habitacionais. Porém é nítido o protagonismo do Estado nesta área, quer através dos investimentos diretos do Tesouro ou via empresas estatais e de economia mista.

4 | MONTANTES FINANCEIROS ENVOLVIDOS NO PAC

A análise dos montantes financeiros que envolvem o PAC foi realizada tendo presente a previsão inicial de investimentos, os investimentos realizados, o saldo remanescente entre o previsto e o não aplicado e o montante envolvido nas ações concluídas (Quadro 2). Na sequência se fez a comparação proporcional entre os valores executados e o PIB do período. Toma-se como referência os Balanços

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

14 Nos balanços do PAC, entre 2007 e dezembro de 2016 são apontadas a execução de mais de 40 mil ações.

Quadrimestrais¹⁵ do PAC, entre 2007 a 2016. São utilizados os valores constantes nos balanços finais do PAC 1 (11º balanço, de dezembro de 2010), do PAC 2 (dezembro de 2014) e o 3º balanço do PAC 2015-2018, de dezembro de 2016, sem atualizações.

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

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

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

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

Olhando para os três eixos fica evidente, ao longo de todo o período, que a infraestrutura social e urbana mobiliza a maior parte dos recursos efetivamente aplicados, vindo, na sequência, infraestrutura energética e logística. A priorização da área da infraestrutura social e urbana alinha-se com a concepção social-

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

desenvolvimentista, conforme ressaltado anteriormente. Porém, uma análise mais detalhada dos dados vai evidenciar que grande parte dos recursos aplicados nesta área são decorrentes de financiamentos habitacionais, nos quais, em sua grande maioria, os custos são bancados pelo próprio tomador do empréstimo. Ou seja, há uma incorporação ao mercado de consumo, mas por conta do próprio consumidor, com aval e garantia do Estado, pois as instituições financeiras públicas são as maiores responsáveis pela concessão do crédito.

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

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

CONCLUSÃO

No Brasil, tanto o surgimento quanto a retomada do ideário desenvolvimentista e das suas experiências concretas de formulação de política econômica e social, 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.

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” (BIELSCHOWSK, 2011) de desenvolvimento. Porém, 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 e SALVADOR, 2011).

Para além das semelhanças e diferenças na relação com experiências anteriores, o PAC se constitui como tentativa de o Estado brasileiro, enquanto condensação de relações sociais e perpassado por interesses de classe, com base no ideário desenvolvimentista, construir respostas a um contexto histórico específico 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.

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

BIELSCHOWSKY, 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. **Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006.** São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001. Mimeo.

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

BOITO, Armando. O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. **Revista ADUSP**, São Paulo, p. 06-11, maio de 2005.

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

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

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

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

- 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.
- CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.
- CARNEIRO, R. de M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.
- CASTELO, R. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **EM PAUTA**, Rio de Janeiro, n. 31, v. 11, p. 119-138, 1º semestre de 2013.
- FAGNANI, Eduardo. A política social no governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.
- FONSECA, 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.
- MARQUES, Rosa M.; MENDES, Áquilas. **Notas sobre o social no governo Lula**: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. 2005.
Disponível em: <<http://www.desempregozero.org.br/artigos/index.php>>. Acesso em: 20 jun. 2006.
- 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.
- 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.
- RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.
- ROTTA, Edeimar; REIS, Carlos N. dos. Desenvolvimentismo e políticas sociais: apontamentos para o debate em curso. **Anais do VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 13 a 15 set. 2017. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16282>>. Acesso em: 27 nov. 2017.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.
- 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.

SOBRE A ORGANIZADORA

KAROLINE COELHO DE ANDRADE E SOUZA é professora de Direito no Centro Universitário do Vale do Iguaçu (UNIGUAÇU), pesquisadora do LABTESP - Laboratório de Pesquisa Interdisciplinar em Teoria Social/Teoria Política e Pós-Estruturalismo, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa e advogada inscrita na OAB/PR n. 77.135. É especialista em Filosofia e Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), e mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Possui interesse na pesquisa dos seguintes temas: democracia, direitos humanos, Estado Democrático de Direito, direito penal, segurança pública, filosofia política, teoria social contemporânea e pós-estruturalismo. Acesso ao currículo: <http://lattes.cnpq.br/3843800393382466>.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Aposentados 79, 80, 83, 84, 85, 86, 88, 191

Assistência Social 28, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 191

C

Casa da Memória 42, 46, 47, 48, 50, 191

Combate à exclusão social 92, 98, 191

Constituição Federal 4, 15, 28, 55, 96, 104, 116, 118, 191

Cultura 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 37, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 55, 82, 94, 104, 106, 120, 132, 140, 173, 175, 177, 179, 184, 191

D

Democracia 3, 5, 18, 56, 92, 100, 102, 129, 140, 150, 151, 166, 175, 189, 191

Desenvolvimento 3, 4, 6, 14, 15, 19, 20, 26, 29, 30, 31, 33, 36, 41, 50, 52, 53, 54, 58, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 91, 92, 99, 102, 105, 106, 110, 111, 116, 122, 123, 142, 191

Desenvolvimento Social 30, 63, 91, 191

Desigualdades 30, 56, 67, 69, 71, 77, 92, 95, 101, 120, 129, 131, 132, 133, 134, 139, 140, 191

Desigualdades Interseccionais 129, 191

Direitos Culturais 7, 16, 17, 23, 191

E

Eleições 66, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 149, 150, 151, 152, 154, 160, 162, 183, 191

Estado 1, 4, 5, 6, 8, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 31, 36, 40, 42, 43, 44, 50, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 61, 63, 65, 66, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 90, 91, 92, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 104, 106, 117, 118, 120, 122, 123, 124, 125, 137, 139, 142, 144, 150, 177, 182, 184, 185, 189, 191

F

Financiamento público da cultura 1, 191

G

Gênero 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 127, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 148, 149, 150, 151, 191

Gestão Democrática 91, 191

I

Incentivo à Cultura 1, 8, 9, 15, 44, 191
Inclusão Econômica 92, 191
Inclusão Sociocultural 26, 27, 30, 31, 37, 39, 191
Interdisciplinaridade 177, 186, 191
Internet 27, 117, 124, 130, 164, 168, 173, 175, 176, 191

L

Lei Maria da Penha 115, 118, 119, 121, 125, 126, 127, 191
Lideranças Partidárias 168, 191

M

Mecanismos de proteção 50, 191
Mercado 1, 5, 6, 8, 23, 65, 68, 70, 71, 72, 74, 76, 77, 79, 80, 86, 88, 92, 93, 136, 138, 191
Mídia 82, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 137, 138, 139, 140, 168, 169, 173, 174, 175, 191

N

Neoliberalismo 77, 191
Novas práticas sociais 38, 191

P

Partidos Políticos 141, 142, 144, 147, 148, 149, 151, 152, 163, 164, 165, 176, 191
Patrimônio imaterial 42, 43, 48, 51, 191
Planejamento 3, 60, 61, 65, 68, 69, 72, 74, 77, 78, 81, 96, 106, 111, 191
Poder público 9, 17, 18, 20, 21, 36, 92, 120, 122, 191
Política cultural 1, 2, 3, 4, 6, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 191
Política pública preventiva 115, 117, 125, 191
Políticas públicas 1, 2, 3, 7, 15, 17, 28, 39, 42, 46, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 61, 62, 65, 66, 68, 70, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 88, 89, 91, 92, 98, 99, 101, 102, 104, 105, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 125, 126, 127, 191
Prática social 53, 106, 191

R

Recrutamento político 152, 154
Redes sociais 111, 112, 164, 166, 170, 171, 172, 173, 174, 176
Relações de poder 33, 119, 129, 131, 133, 137, 139
Renda 4, 5, 14, 17, 19, 22, 27, 67, 69, 70, 71, 72, 77, 89, 91, 92, 93, 94, 98, 99, 100, 102, 134, 149

T

Tomada de decisão 103, 105, 107, 141

Trabalho 1, 2, 3, 8, 12, 13, 19, 20, 26, 28, 32, 33, 37, 42, 44, 45, 48, 51, 54, 59, 61, 63, 66, 67, 68, 79, 80, 81, 88, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 99, 102, 105, 107, 108, 111, 115, 117, 120, 122, 123, 126, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 144, 145, 147, 154, 156, 165, 167, 172, 176

Trabalho doméstico 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140

V

Violência de gênero 115, 120, 121, 122, 126, 127

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-627-0



9 788572 476270