

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM GEOGRAFIA**

**DANILO SANCHES DANTAS**

**AÇÕES E DESDOBRAMENTOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO  
DO CRESCIMENTO (PAC) NA CIDADE DE DOURADOS (MS)**

DOURADOS - MS  
2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM GEOGRAFIA**

**DANILO SANCHES DANTAS**

**AÇÕES E DESDOBRAMENTOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO  
DO CRESCIMENTO (PAC) NA CIDADE DE DOURADOS (MS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação – Mestrado em Geografia, da Faculdade de Ciências Humanas, da Universidade Federal da Grande Dourados como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

**Orientador:** Prof. Dr. Adáuto de Oliveira Souza

**Área de Concentração:** Produção do Espaço  
Regional e Fronteira.

DOURADOS – MS  
2011

338.98171 D192a	<p data-bbox="558 1433 877 1478">Dantas, Danilo Sanches.</p> <p data-bbox="558 1489 1291 1668">Ações e desdobramentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na cidade de Dourados (MS) / Danilo Sanches Dantas. – Dourados, MS : UFGD, 2011. 150 f.</p> <p data-bbox="558 1702 1291 1825">Orientador: Prof. Adáuto de Oliveira Souza Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Grande Dourados.</p> <p data-bbox="558 1848 1291 1926">1. PAC - Dourados. 2. Política Econômica. 3. Desenvolvimento Econômico. I. Título.</p>
--------------------	---

**DANILO SANCHES DANTAS**

**AÇÕES E DESDOBRAMENTOS DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO  
DO CRESCIMENTO (PAC) NA CIDADE DE DOURADOS (MS)**

DISSERTAÇÃO PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGG/UFGD

**Aprovada** em 06 de maio de 2011.

**BANCA EXAMINADORA**

Presidente e orientador:

Prof. Dr. Adáuto de Oliveira Souza (UFGD) \_\_\_\_\_

1º Examinador:

Prof. Dr. Márcio Antônio Cataia (UNICAMP) \_\_\_\_\_

2ª Examinadora:

Profa. Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD) \_\_\_\_\_

## RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo caracterizar as ações implementadas através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no eixo da infraestrutura social e urbana na cidade de Dourados, (MS) buscando ao mesmo tempo, relacioná-las com a dinâmica sócio-espacial urbana douradense e suas contradições. Na busca da efetivação desses objetivos, iniciamos em 2008 um levantamento de informações gerais sobre o referido Programa por meio de consultas em *sites* oficiais, bem como pela realização de entrevistas e acompanhamento *in loco* das ações executadas na cidade de Dourados. O PAC foi criado pelo Governo Federal em 2007 como uma ferramenta para a promoção do desenvolvimento nacional, que por sua vez, fomentou ações na infraestrutura logística, energia, social e urbana. Inicialmente, o Programa previa investimentos de R\$ 503,9 bilhões aplicados através de um cronograma que se estenderia de 2007 à 2010. A partir da inserção junto ao Plano Plurianual de Investimentos, (PPA 2008/2011) o Programa obteve prorrogação de mais um ano, compreendendo então, o quinquênio 2007/2011 com a incorporação de R\$ 142 bilhões. Para Mato Grosso do Sul estavam previstos investimentos de R\$ 9,5 bilhões, valores estes que sofreram diversas alterações, chegando à casa dos R\$ 13,6 bilhões em dezembro de 2010. Dourados, Campo Grande e Corumbá foram os três municípios sul-mato-grossenses que garantiram a inserção junto ao PAC em 2007. Essas cidades foram contempladas com obras nos setores da habitação, urbanização de áreas de fundo de vale, saneamento e pavimentação. As ações do Programa em Dourados totalizaram pouco mais de R\$ 115 milhões, distribuídos no setor de produção habitacional e destinadas à remoção de famílias que residem atualmente às margens de córregos, em áreas subnormais/precárias. Constatou-se o ritmo acelerado nas obras do PAC na ampliação do sistema de esgotamento sanitário, que anteriormente cobria 16% da área urbana e posteriormente alcançou a marca dos 65% de cobertura a partir das obras realizadas. Priorizaram-se, igualmente, intervenções no sistema de abastecimento, que passou a atender mais de 99% dos domicílios urbanos. A concretização das ações do PAC no espaço urbano douradense foi percebida exatamente em espaços deficientes da atenção do poder público, principalmente pelo não oferecimento de serviços básicos de saneamento. Nesse sentido, apesar de ainda não ter cumprido todas as etapas previstas, o PAC no seu eixo de infra-estrutura social e urbana na cidade de Dourados – ao contemplar parcela da população e espaços historicamente excluídos das políticas governamentais – comporta diversos avanços no sentido da integralidade, da equidade e da universalidade dos serviços de saneamento.

**Palavras-chave:** Programa de Aceleração do Crescimento; Infraestrutura Social e Urbana e; saneamento básico.

## ABSTRACT

The present work had as an objective to characterize the actions implemented through the Program of Acceleration of the Growth (PAC) concerning the social and urban infrastructure in the city of Dourados (MS) searching at the same time, its relation to the urban dynamic partner-space of the city and its contradictions. Trying to reach these objectives, we began our search in 2008, rising general information about the referred Program through consultations in official websites as well as some interviews and accompanying the actions executed by the Program in the city of Dourados. The Program was created by the Federal Government in 2007 as a tool for the promotion of the national development through actions in the logistics, energy, social and urban infrastructure. Initially, the Program foresaw investments of R\$ 503,9 billion applied through a schedule that extended from 2007 to 2010. Starting from its insertion close to the Plurianual Planning of Investments (PPA 2008/2011) it had its lingering duration for one more year, from 2007 to 2011 with the incorporation of R\$ 142 billion. For the state of Mato Grosso do Sul, the investment of R\$ 9,5 billion was planned, but it had several modifications, totalizing R\$ 13, 6 billion in December of 2010. Dourados, Campo Grande e Corumbá were the three municipal districts of Mato Grosso do Sul that guaranteed their participation in the Program since 2007, been contemplated with works in the sections of habitation, urbanization of bottom areas of it is worth, sanitation and paving. The actions of the Program in Dourados totalized more than R\$ 115 million distributed in the section of habitation production, destined to the removal of families that lived in the margins of streams, in subaltern areas. We verified the accelerated rhythm in the works of PAC in the amplification of the system of sanitary exhaustion that previously covered 16% of the urban area reaching the mark of 65% of the covering area, starting from the accomplished works. It was focused, equally, interventions in the provisioning system that started to assist more than 97% of the urban homes. The materialization of the actions of PAC in the urban space of Dourados was noticed exactly in deficient spaces of the attention of the public power by the offer of basic services of sanitation. In that sense, in spite of not having accomplished all the foreseen stages, PAC in its axis of social and urban infrastructure in the city of Dourados - when contemplating portion of the population and historical spaces excluded from the government politics - it holds several progresses in the sense of the integrality, of the justness and of the universality of the services of sanitation.

**KEY WORDS:** Program of Acceleration of the Growth; Social and Urban infrastructure and basic sanitation.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus por ter dado a mim e ao Prof.º Adáuto força, saúde, garra e perseverança para vencer os obstáculos mais inusitados vivenciados durante a elaboração da presente dissertação.

Agradeço de modo especial ao meu orientador de longa data Prof.º Dr.º Adáuto de Oliveira Souza que desde os primeiros passos na Gradação esteve ao meu lado me ensinando, me motivando e me aconselhando não só sobre os caminhos da formação acadêmica mas sobretudo ajudando a entender um pouco sobre a vida e as decisões mais corretas a se tomar. Meus mais sinceros agradecimentos.

Agradeço também à Professora Dr.ª Silvana de Abreu que sempre abriu as portas de sua casa, mesmo nos horários mais impróprios, para que fossem sanadas ou aguçadas minhas dúvidas.

À Eliane que desde o dia dezenove de maio de dois mil e sete tem sido ininterruptamente minha companheira e minha confidente, sempre me lembrando da necessidade de alcançar novos horizontes e me ensinando com erros e acertos à enxergar e viver a vida de maneira plena. Obrigado pelas cobranças, pelos carinhos, pelas críticas, pelas conversas, pelos desentendimentos. Obrigado por estar ao meu lado nos momentos de tristeza, e alegria, de saúde e doença, de fartura e escassez, obrigado por seu amor.

Aos meus pais (Osmar e Maria Isabel), meus primeiros professores, que me possibilitaram condições plenas para estudar, trabalhar e vislumbrar novas possibilidades e mesmo que essas me levassem para longe, sempre se mostraram presentes e me ensinaram valores reais sobre a família, amigos, amores, finanças e me deram o discernimento sobre o que é certo ou errado. Graças à eles procurei ser até o hoje o mais correto e justo possível. Desta forma, mesmo sabendo que às vezes não demonstrei minha gratidão, meu amor e meu respeito, contraí uma dívida que provavelmente não será paga à vocês. Obrigado por tudo!

À minha irmã caçula (Bárbara) minha grande e fiel companheira, com a qual tive oportunidade de compartilhar momentos ímpares que vão ficar guardados para sempre na minha memória. Obrigado por seu amor e me desculpe por tudo.

Ao meu irmão (Silvio) que também me ensinou muito, principalmente sobre carros, mas também foi o responsável por ensinar meu primeiro ofício. Sempre foi exemplo de idoneidade, bom caráter e perseverança. Também me recebeu em sua casa para bons papos, tererés e quitutes providencias preparados pela Josiane. Muito obrigado.

Aos meus primos, que atualmente passam de quarenta, e que foram parceiros em muitos dos mais importantes momentos da minha vida; de modo especial Rodrigo, Bruno, Gabriel, Carla, Débora, Maria Angélica, Carlos Eduardo, João Ramalho Júnior, Isabel, Renata cada qual com uma importância em particular e aos demais que em dados momentos da minha vida foram a inspiração e a amizade mais sincera que pude ter.

Aos meus tios e tias maternos e paternos, em especial à Jandira e Nelson e Luiz Antonio e Marilda que me receberam de braços abertos desde sempre, em especial no segundo semestre de 2009 enquanto cursava a disciplina na UNESP de Presidente Prudente.

À minha avó paterna Cecília, que está sempre de braços abertos e com o coração cheio de palavras amigas, dotada de um espírito pronto para boas e certas orações.

Ao amigo e afilhado Ângelo Franco, que desde o ano de 2000 tem sido meu amigo e orientador, não demonstrando, durante esses onze anos de amizade, fraqueza ou desânimo, sendo sem dúvida uma inspiração para perseverar sempre. Não posso me esquecer de sua esposa e minha afilhada Fabiana, que abriu as portas de sua casa e me suportou mesmo querendo me mandar embora.

Aos professores da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados, em especial às Professoras Lisandra, Maria José e Márcia, e aos Professores Edvaldo, Adelson e Paulo Cimó, responsáveis por saberes fundamentais ao cumprimento das etapas do Mestrado. Ademais quero registrar meus agradecimentos aos professores da Graduação, aos quais mesmo sem revelar nomes, quero demonstrar minha gratidão. Ainda do corpo docente quero agradecer ao Professor Márcio Rogério Silveira (UNESP *campus* de Presidente Prudente-SP) pelos ensinamentos e incentivos à continuidade na vida acadêmica, o meu muito obrigado.

Carinhosamente, agradecer os membros da Banca de Qualificação, Prof<sup>a</sup> Lisandra Pereira Lamoso e Prof<sup>o</sup> Dr<sup>o</sup> Guillermo Alfredo Jonhson, cujas observações, críticas e sugestões enriqueceram significativamente a produção desta pesquisa.

Ao colega Carlos Barros (Centro de Documentação Regional/UFGD) que colaborou inúmeras vezes me auxiliando junto ao seu precioso acervo para as consultas necessárias. Igualmente agradeço à colega Ivani, que gentilmente nos recebia em seu ambiente de trabalho.

Agradeço também à Erika (secretária da FCH), à Fernanda Lima, ao Bruno (ambos ex-secretários do PPGG) ao Cleber (secretário do Mestrado), ao Pedro (secretário do mestrado em Antropologia), ao Walney (técnico de laboratório de administração da FCH) que por

quase dois anos conviveram diariamente comigo, na hora do nosso sagrado almoço no RU e na elucidação de problemas no dia a dia.

Aos colegas da Turma de 2009 do Programa de Mestrado, grandes companheiros de luta que sorriram e choraram comigo durante esse inesquecível período de aprendizado.

Aos meus amigos Rafael, Rodrigo, Luis Carlos, Camilo e às suas respectivas esposas: Cátia, Karolina, Aline e Vitória, ao Fabio Sherba, ao Rômulo e família e àqueles que mesmo não citados neste parágrafo serão sempre lembrados em minha memória.

Aos colegas docentes de Bataguassu, que sempre me incentivaram e me ajudaram durante o período em que conciliei as 34 horas semanais em sala de aula nas escolas Manoel da Costa Lima e Peri Martins com o cumprimento dos créditos na UFGD e na UNESP. Agradeço aos demais colegas de trabalho das escolas, secretárias, merendeiras, auxiliares de limpeza, que sempre me atenderam com carinho e atenção e cuidaram para que eu não desanimasse diante das dificuldades.

Agradeço de forma muito especial à Sr.<sup>a</sup> Marta Regina de Brito, funcionária da Coordenadoria de Recursos Humanos da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul, que não mediu esforços para agilizar o andamento do meu processo de afastamento, sem o qual provavelmente não poderia ter dado continuidade a este trabalho. Prolongo meus agradecimentos à Sr.<sup>a</sup> Sidália Souza Monteiro, que na ocasião da solicitação do meu afastamento, ocupava a presidência da Comissão de Avaliação de Desempenho (CAD) ligada à Comissão de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (CVPEB/SED) que da mesma maneira não impôs empecilhos e mostrou os caminhos à serem percorridos para alcançar o supracitado afastamento. Vocês deram exemplos de presteza e amor ao servir. Muito obrigado por vosso empenho.

À Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul – SANESUL – através da Sra. Aline Cristina de Souza Andrade que sanou diversas dúvidas e disponibilizou informações importantes sobre as ações executadas pelo PAC na cidade de Dourados o meu muito obrigado.

Ao Professor Laerte Cecílio Tetila que gentilmente nos recebeu em sua residência para uma agradável entrevista sobre as ações desenvolvidas durante seus dois mandatos (2001/2004 e 2005/2008) como prefeito municipal estando, inclusive, à frente do executivo durante o momento de elaboração dos projetos e inserção da cidade de Dourados junto ao PAC.

Ao Senhor Jorge Hamilton Torraca, Secretário de Habitação e Serviços Urbanos da Prefeitura de Municipal de Dourados (Gestão 2005/2008), que nos concedeu a primeira

entrevista desse trabalho realizada em novembro de 2008 na qual obtivemos importantes informações acerca da inserção da cidade de Dourados junto ao Programa de Aceleração do Crescimento.

Ao Senhor Ednel de Sena Talarico Rodrigues, Diretor Presidente da empresa Quetal Consultoria e Serviços, que é responsável pela realização do levantamento e cadastramento das famílias que vivem em condições de subnormalidade no espaço urbano douradense.

Devo ainda registrar meus agradecimentos à personagens que apesar de não terem sido citados no presente trabalho foram imprescindíveis para compreensão de questões pontuais identificadas durante a realização dos trabalhos de campo em Dourados e Corumbá. Meus agradecimentos aos trabalhadores das empresas responsáveis pela execução dos serviços de água e esgoto de ambas as cidades e aos moradores das áreas de remoção e reaasentamento com os quais estabelecemos breves diálogos.

Agradeço à equipe do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul, em especial ao Alan, à Arinete, à Lucileide, ao Rafael e ao João Otávio, que têm convivido comigo nestes momentos finais de elaboração do trabalho. Agradeço também aos colegas docentes, que recentemente passaram a fazer parte da família IFMS e já puderam, mesmo sem saber, me ajudar na conclusão dessa dissertação. De modo especial registro minha gratidão ao Professor Ubirajara Garcia, que tem demonstrado compreensão e me ajudado à vencer os obstáculos, não impondo barreiras para a finalização dessa pesquisa. Agradeço também ao professor Carlos Vinicius e à Anuska Sulin pelos trabalhos de correção e tradução executados na dissertação. À professora Jozil pelas palavras amigas e pela verdadeira amizade conquistada.

De todo exposto, nem por isso menos importante, registro meus agradecimentos à Fundação de Apoio ao Ensino, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (FUNDECT) que concedeu o auxílio financeiro necessário à elaboração da pesquisa, possibilitando o afastamento das funções exercidas junto à Secretaria de Estado de Educação para dedicação exclusiva à realização de um projeto de vida.

## SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS .....	10
LISTA DE MAPAS.....	10
LISTA DE FIGURAS .....	11
LISTA DE FOTOS.....	11
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1 – O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: CARACTERÍSTICAS BÁSICAS .....</b>	<b>24</b>
1.1 – O Programa de Aceleração do Crescimento: principais empreendimentos .....	49
1.2 – PAC: O processo de operacionalização através do Comitê Gestor .....	58
1.3 – Principais desdobramentos a partir das avaliações do seu Comitê Gestor .....	61
<b>2 – MATO GROSSO DO SUL NO CONTEXTO DO PAC .....</b>	<b>64</b>
2.1 – Principais investimentos: exclusivos e de caráter regional .....	72
<b>3 – PAC NA CIDADE DE DOURADOS/MS.....</b>	<b>91</b>
3.1 – Empreendimentos realizados na infraestrutura social e urbana.....	96
3.1.1 – Ações em saneamento básico .....	97
3.1.2 – Ações em habitação .....	110
<b>4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>125</b>
<b>5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>131</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>136</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Previsão de investimentos em infraestrutura 2007-2010.....	33
Quadro 2 – Recursos do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida.....	39
Quadro 3 – Evolução dos rendimentos por agrupamentos de atividade.....	43
Quadro 4 – Evolução da contratação dos investimentos em habitação.....	44
Quadro 5 – Comparação dos valores de venda de unidades habitacionais até 50m <sup>2</sup> .....	45
Quadro 6 – Atualização dos Valores do PAC.....	47
Quadro 7 – Caracterização das ações planejadas e/ou executadas no eixo de Logística.....	50
Quadro 8 – Distribuição de recursos do PAC no eixo de infraestrutura energética.....	51
Quadro 9 – Investimentos regionais em infraestrutura 2007-2010.....	64
Quadro 10 – PAC – Investimentos em Mato Grosso do Sul.....	66
Quadro 11 – Investimentos do PAC em Mato Grosso do Sul em janeiro de 2007.....	69
Quadro 12 – Investimentos do PAC em Mato Grosso do Sul em março de 2008.....	70
Quadro 13 – Investimentos do PAC em Mato Grosso do Sul em fevereiro de 2009.....	70
Quadro 14 – Investimentos do PAC em Mato Grosso do Sul em setembro de 2009.....	71
Quadro 15 – Investimentos do PAC em Mato Grosso do Sul em março de 2010.....	71
Quadro 16 – Total investido no Mato Grosso do Sul até dezembro de 2010.....	72
Quadro 18 – Síntese das ações executadas pelo PAC no sistema de esgotamento sanitário, por lotes, em Dourados.....	101

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização do Município de Dourados.....	15
Mapa 2 – Mato Grosso do Sul: Localização dos investimentos do PAC na Infraestrutura Logística.....	83
Mapa 3 – Mato Grosso do Sul: Localização dos investimentos do PAC no setor da infraestrutura energética.....	89
Mapa 4 – Localização das ações executadas no Sistema de Esgotamento Sanitário da cidade de Dourados.....	107
Mapa 5 – Localização das áreas de ocupação e dos conjuntos habitacionais construídos pelo PAC em Dourados-MS.....	121

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Municípios atendimentos no Programa Prioritário de Investimento (PPI/PAC) ....	41
Figura 2 – Evolução dos investimentos em Habitação 2002-2008 .....	44

## LISTA DE FOTOS

Foto 1 – Emplacamento localizado junto à obra da Escola do Jardim Novo Horizonte .....	20
Foto 2 – Cerimônia de lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida.....	40
Foto 3 – Cerimônia oficial de lançamento do PAC no Mato Grosso do Sul.....	66
Foto 4 – Propaganda da Prefeitura Municipal sobre os investimentos em drenagem.....	74
Foto 5 – Lançamento da obra de pavimentação asfáltica da BR 359.....	75
Foto 6 – Trecho da BR-262, em obras, no município de Corumbá.....	77
Foto 7 – Obras de duplicação da BR-163 no município de Dourados .....	77
Foto 8 – Trecho duplicado da BR-163, em Dourados .....	78
Foto 9 – Presidente Lula durante cerimônia de inauguração das obras da BR 163 .....	78
Foto 10 – Trecho contemplado com obras do PAC na BR-163 em Campo Grande.....	79
Foto 11 – Emplacamento oficial às margens da BR-163 .....	80
Foto 12 – Aspecto da MS-040 no início das obras de pavimentação.....	81
Foto 13 – Vista área da ponte Mario Covas sobre o Rio Paraná.....	82
Foto 14 – Aspecto da construção do contorno rodoviário de Corumbá .....	84
Foto 15 – Contorno rodoviário de Corumbá inaugurado em junho de 2010.....	85
Foto 16 – Obras do PAC no Sistema de Abastecimento de Água no centro de Dourados .....	99
Foto 17 – Aspecto da Av. Weimar Torres na área central durante obras do PAC .....	100
Foto 18 – Emplacamento oficial na Estação de Tratamento de Água de Dourados .....	105
Foto 19 – Propaganda da SANESUL no centro de Dourados.....	109
Foto 20 – Vista parcial do conjunto Estrela Tovy.....	112
Foto 21 – Perspectiva da área de implantação do Parque Ambiental Flor do Cerrado .....	114
Foto 22 – Obra do Centro Social no Jardim Novo Horizonte .....	115

## INTRODUÇÃO

Este trabalho teve como objetivo principal caracterizar as ações em infraestrutura social e urbana executadas na cidade de Dourados/MS, que foram implementadas no bojo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), buscando, ao mesmo tempo, relacioná-las com a dinâmica sócio-espacial urbana douradense e suas contradições.

Em outras palavras, traçamos como objetivos para o presente trabalho a investigação do contexto no qual se dá a inserção de Dourados junto ao Programa de Aceleração do Crescimento, abordando os aspectos sócio-econômicos que garantiram a participação da cidade no referido Programa. Ademais, após levantar os montantes investidos, nos debruçamos em analisar os espaços beneficiados por ações executadas na infraestrutura urbana nos setores de drenagem e pavimentação asfáltica, saneamento e produção habitacional. Enfim, a meta era confrontar analiticamente os objetivos propostos no interior do Programa com as práticas efetivadas, identificando suas contradições.

A preocupação com a presente temática remete-se ao período em que cursava a Graduação em Geografia na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, oportunidade em que nos dedicamos – na modalidade de Iniciação Científica – à execução do Plano de Pesquisa "*Diagnóstico da estrutura industrial do município de Dourados (MS)*", no período de agosto de 2004 a julho de 2005, pesquisa que nos permitiu desdobramentos na elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), defendido em 2006, com o título "*A atividade industrial no município de Dourados (MS): uma abordagem geográfica*".

Tais experiências nos permitiram compreender o relevante papel atribuído a cada governo, dentro de seus diferentes níveis, já que aqueles são sujeitos ativos no processo de desenvolvimento do mencionado município.

Na verdade, a história de Dourados é pontilhada pela intervenção do Estado.<sup>1</sup> Diversos autores, tais como Souza, A. O. (1995, 2002, 2008), Abreu (2000), Silva (1992)

---

<sup>1</sup> Ainda que, neste trabalho, não faremos discussões acerca de teorias de Estado, julgamos conveniente, esclarecer a nossa concepção acerca desta categoria. Para tanto, concordamos com POULANTZAS (2000, p.130), quando assevera: “diria que o Estado, no caso capitalista, não deve ser considerado como uma entidade intrínseca, mas, como, aliás, é o caso do “capital”, como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe, tais como elas expressam, de maneira sempre específica, no seio do Estado.” Portanto, uma concepção que o mencionado autor chama de Estado-relação e que, significa que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe. Assim essas contradições de classe constituem o Estado, presentes na sua materialidade institucional, e armam a sua

identificam uma série de intervenções do Governo Federal no espaço douradense, evidenciando, assim, um processo histórico de atuação governamental neste espaço.

A partir da nossa experiência na realização dos trabalhos supracitados, pudemos apreender que a intervenção governamental não se deu apenas no processo de industrialização municipal com a implantação do Distrito Industrial de Dourados e na elaboração de leis de incentivos fiscais, mas também em outros setores e em diversos momentos históricos. Ainda na década de 1940, esse espaço geográfico foi contemplado por significativas políticas do Governo Federal que – ao relevar sua situação de fronteira com o Paraguai – cuidou de dotá-la de um ramal ferroviário (Rede Ferroviária Federal) e de implantar um projeto de colonização denominado Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND) criada em 1943.

Já na década de 1970, constatamos uma outra intervenção governamental através do Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados (PRODEGRAN), instituído em 1975, visando ao aproveitamento da potencialidade agrícola de que dispunha a então região sul de Mato Grosso, hoje extremo meridional de Mato Grosso do Sul.

Sobre o PRODEGRAN, Abreu (2000, p.173) argumenta que os seus objetivos eram “fortalecer as atividades produtivas da região e a vocação regional para a exportação de produtos agrícolas e agroindustriais”.

Posteriormente, no início da década de 1980, houve a inserção de Dourados no Pró-cidades – Programa Nacional de Cidades de Porte Médio –, após a qual esta cidade pôde ser contemplada com investimentos em equipamentos urbanos (SOUZA, A, O. 2005).

De acordo com Souza, A. O. (1995 e 2002), a cidade de Dourados é considerada pólo regional de desenvolvimento (sustentado na teoria do economista francês François Perroux, 1967) atraindo, desde meados da década de 1970, a atenção dos poderes públicos Estadual e Federal em projetos de fomento ao desenvolvimento regional.

Considerando os alicerces teóricos obtidos durante a elaboração dos trabalhos mencionados, vislumbramos a necessidade de continuar analisando as políticas públicas implementadas pelas diferentes esferas de Governo e que contemplam o município de Dourados. Foi nesse contexto que optamos por investigar o processo de inserção da referida cidade junto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PAC foi criado segundo o discurso governamental com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico do Brasil. Foi lançado pelo Governo Federal, em janeiro de 2007, com investimentos previstos de R\$ 503,9 bilhões aplicados através de um cronograma que se

---

organização. Recorrendo, mais uma vez, ao mencionado autor: “A política do Estado, é o efeito de seu funcionamento no seio do Estado.” (Poulantzas, 2000, p.135)

estenderia inicialmente de 2007 a 2010 e, graças à sua inserção junto ao Plano Plurianual de Investimentos (PPA 2008/2011) teve sua duração prolongada por mais um ano compreendendo então o quinquênio 2007/2011.

Trata-se de um Programa Finalístico<sup>2</sup> que, conforme a Lei N.º 11.653/2008, organiza as ações e metas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento.

Segundo o Governo, os seus investimentos foram distribuídos em três eixos relacionados às ações na infraestrutura com a justificativa de acelerar o crescimento do País em um esforço concentrado em:

**Infraestrutura Logística**, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias;

**Infraestrutura Energética**, correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica; produção, exploração e transporte de petróleo; gás natural e combustíveis renováveis;

**Infraestrutura Social Urbana**, englobando saneamento, a universalização do Programa “Luz Para Todos”, habitação, metrô, trens urbanos e infraestrutura hídrica. (BRASIL, 2007, p.15)

No interior desse processo, o primeiro elemento analisado diz respeito às diretrizes programáticas que regulamentam a participação dos municípios brasileiros junto ao Programa de Aceleração do Crescimento. De acordo com o documento de apresentação oficial, para participar do Programa os municípios teriam que ter um contingente populacional mínimo de 150.000 habitantes e elaborar um projeto contemplando intervenções de saneamento, habitação, recuperação de áreas de preservação degradadas por ocupações irregulares, drenagem e pavimentação asfáltica.

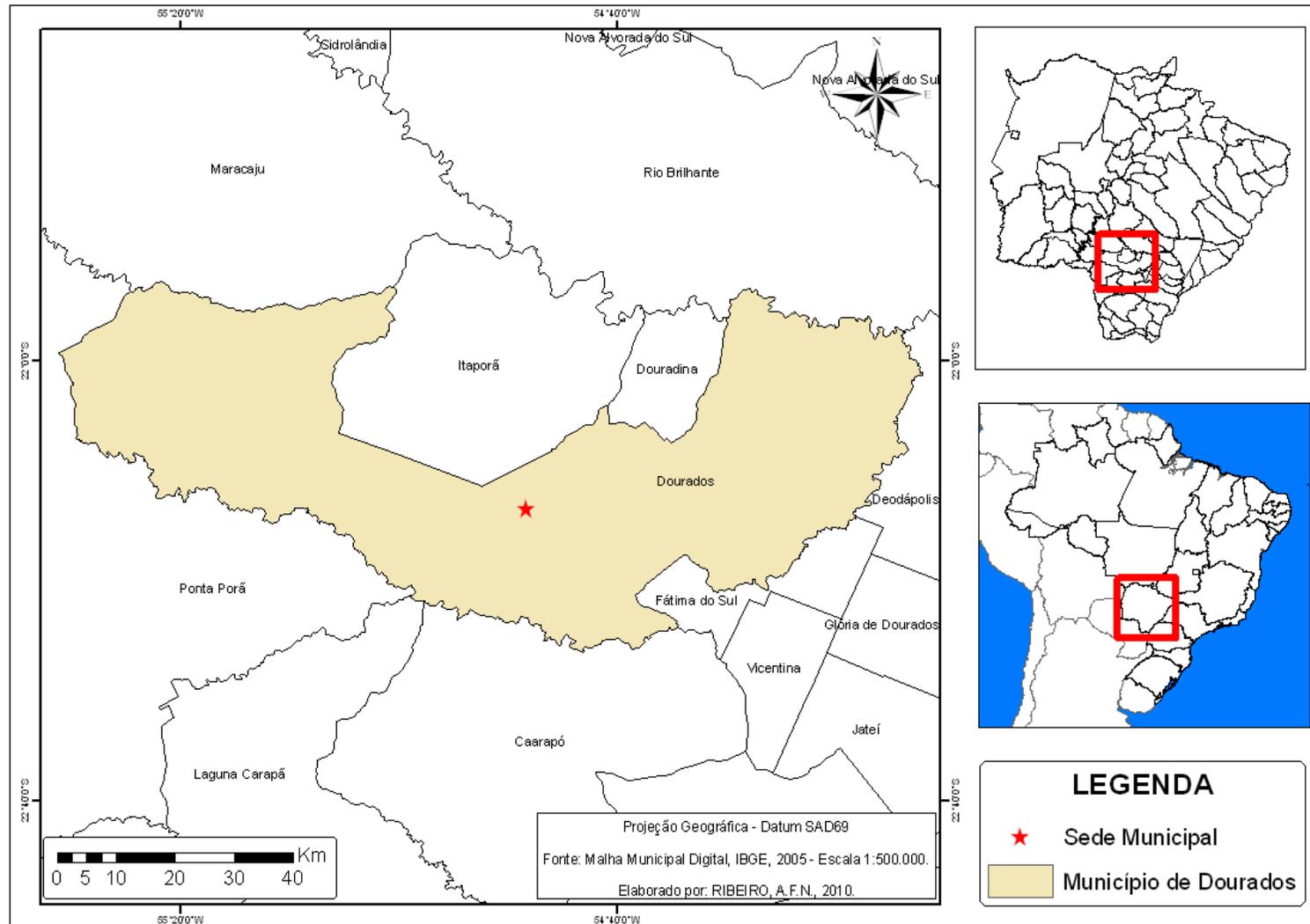
Localizada na porção austral de Mato Grosso do Sul, Dourados conta com um contingente populacional de 196.068 habitantes. Isto lhe confere a posição de segundo município mais populoso desta Unidade da Federação<sup>3</sup> e garantiu o cumprimento do primeiro quesito do PAC.

---

<sup>2</sup> Conforme alínea “a”, inciso “I”, artigo “4º” da Lei N.º 11.653 de 07 de abril de 2008 que dispõe sobre o Plano Plurianual 2008/2011 em um programa finalístico, os bens e serviços são ofertados diretamente à sociedade gerando resultados passíveis de aferição por indicadores.

<sup>3</sup> Conforme Censo IBGE/2010, em primeiro lugar está a capital – Campo Grande com 787.204 habitantes e, em terceiro lugar, a cidade de Corumbá com 103.772 habitantes. Mato Grosso do Sul, por sua vez, contabilizava um montante de 2.449.341 habitantes. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/censo2010/tabelas\\_pdf/total\\_populacao\\_mato\\_grosso\\_do\\_sul](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_mato_grosso_do_sul) Acesso em 09.03.2011.

**Mapa 1 – Localização do Município de Dourados**



Dourados, entre outros municípios que tiveram sua base econômica ligada à expansão das atividades agrícolas, em especial o cultivo de grãos e a pecuária de gado de corte, viveu em meados da década de 1970 um período de reestruturação que seguia as diretrizes tomadas a partir da década de 1950 pelo Governo Federal e que visavam inserir o país no mercado internacional.

Nesse contexto histórico, a partir da década de 1970, a economia regional se transformou em uma das mais modernas do País, calcada na produção de grãos (soja e trigo)<sup>4</sup> e da pecuária.

Trata-se do contexto dos I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento, sendo que no I PND (1972/74) – cujo objetivo era a ampliação do mercado nacional – o Centro-Oeste foi “atingido” indiretamente, com o que se propiciou a implantação entre o Norte e o Sul, via troncos rodoviários de integração nacional. No II PND (1975/79), houve uma tentativa de se imprimir uma maior pauta de exportação, apoiada por incentivos governamentais e infraestrutura.<sup>5</sup> Refletindo sobre essa conjuntura, Parente (2007, p.94) afirma que:

Nesse contexto, enquadra-se a cidade de Dourados, a qual beneficiada por uma rede de infraestrutura produtiva e pela proximidade de mercados consumidores de seus produtos agroindustriais foi “escolhida” como cidade-pólo que deveria promover o dinamismo econômico nas cidades circunvizinhas.

Analisando essa mesma temática, Buscioli (2010, p.70) argumenta que neste contexto histórico (II PND) em que a política de industrialização nacional dependeria do desenvolvimento de novas “vantagens comparativas”, a atuação dos Programas Especiais – como o PRODEGRAN – teve como característica a (re)produção dos espaços com tais vantagens. Com esse pressuposto, a distribuição dos seus gastos evidencia essa característica devido à alta concentração dos recursos nas áreas dos transportes, pesquisa e crédito direcionado.

No entanto, conforme análise realizada no capítulo 3 deste trabalho, essa estreita vinculação à economia agropecuária trouxe algumas manifestações no que concerne à produção do espaço urbano, principalmente quando analisados os contrastes expressos no interior da cidade.

---

<sup>4</sup> Teixeira (1989, p.91) estabelece a chegada do trigo em Dourados e sua simetria com a soja. Em suas palavras: “No Mato Grosso do Sul, o cultivo do trigo apresenta as primeiras manifestações na década de 1950, mas somente toma corpo a partir dos anos 70, como cultura alternativa de inverno (abril-setembro), para o sojicultor da Grande Dourados.”

<sup>5</sup> “(...) o Estado foi a mola-mestra da modernização agrícola, pois exerceu papel relevante através de estímulos fiscais, financeiros e construção de infraestrutura para a atividade produtiva.” (Parente, 2007, p.105)

Estudando essa realidade histórica, Silva (2000) a denomina de “terceira etapa”<sup>6</sup> do processo de expansão das atividades agropastoris na chamada região da Grande Dourados.<sup>7</sup> Esta etapa foi marcada pela modernização do campo através da intensificação da mecanização e da inserção das chamadas agroindústrias de exportação. Tais fatos mudaram o perfil da atividade agrária regional. A essas mudanças podemos atribuir o processo de acentuação do êxodo de trabalhadores que, desprovidos de condições de reprodução no espaço rural, migram de maneira massiva para as cidades e, em alguns casos, dão origem à ocupações irregulares que vão caracterizar um incipiente processo de favelização.

Notamos que no interior do PAC os investimentos em infraestrutura social e urbana, no Mato Grosso do Sul, têm como estratégia oficial (BRASIL, 2008, p.23) melhorar as condições de vida da população, garantindo: I) proteção ambiental do Pantanal através da ampliação do sistema de esgotamento sanitário; II) ampliação do sistema de abastecimento de água em Dourados; III) remoção de moradias localizadas em beiras de córregos e áreas de risco na cidade de Campo Grande: Vale do Córrego Lagoa, Cabaça, Segredo e Vila Popular; em Corumbá: Cravo Vermelho III, Tiradentes, Pantanal e Doce Lar; e, na cidade de Dourados: Jardim Clímax, entre outros bairros. Portanto, em termos iniciais, o Mato Grosso do Sul teve apenas Campo Grande, Dourados e Corumbá contemplados no PAC o que ao nosso ver busca propor soluções aos problemas históricos de ocupação do espaço regional.

Nos documentos oficiais consta a informação de que Dourados foi inserida junto ao PAC para receber investimentos no Eixo da Infraestrutura Social e Urbana, fundamentalmente para a execução de obras em água (tratamento e distribuição), esgoto (coleta e tratamento),

---

<sup>6</sup> Para este autor, a análise da evolução urbana de Dourados revela quatro etapas distintas: A primeira, com início na primeira década do século XX e estendendo-se até aproximadamente 1940, corresponde à origem e consolidação do novo núcleo urbano na condição de pequeno centro de abastecimento local, resultado da interação das duas principais atividades econômicas regionais: o extrativismo da erva-mate e a pecuária extensiva. A segunda etapa, que se estende de 1943 a 1970, foi definida por intervenções estatais e por diversos projetos públicos e privados de colonização no Mato Grosso do Sul meridional, que promoveram o reordenamento das atividades econômicas nesse espaço regional. A terceira etapa tem início com a chegada das lavouras tecnificadas de trigo e soja a partir de 1968-1970 e com a intensificação das intervenções federais no espaço urbano-regional. O processo de urbanização de Dourados, que ganhou grande intensidade nesse período em função da mecanização e esvaziamento demográfico do campo, passou, por outro lado, a ser balizado e a ser tornar crescentemente dependente dos investimentos federais que sustentaram parcela ponderável do crescimento da cidade nessa etapa. A quarta etapa principia em 1989/90 com o esgotamento do modelo de urbanização fortemente dependente do financiamento federal e com a emergência de um novo padrão urbano em Dourados que se elabora no novo contexto dominado pelas determinações cruzadas dos processos de retraimento do Estado desenvolvimentista e de reestruturação econômica em curso.” (SILVA, 2000, p. 76/77).

<sup>7</sup> O termo região da Grande Dourados surgiu no contexto do II PND (1975/79), ocasião em que o então extremo sul do Mato Grosso, hoje porção meridional de Mato Grosso do Sul, foi contemplado com um programa especial de desenvolvimento regional denominado PRODEGRAN (Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados), instituído pela Exposição de Motivos CDE nº 007/76, de 07 de abril de 1976. Na oportunidade a mencionada região englobava 22 municípios. Para um aprofundamento desta temática, consultar dentre outros: Abreu (2005).

asfalto e drenagem de águas pluviais e habitação (produção de casas e empréstimos para pessoa física). Ademais, o Projeto elaborado pela Secretaria de Habitação e Serviços Urbanos da Prefeitura Municipal de Dourados contemplava a remoção de aproximadamente 460 famílias que vivem em áreas classificadas como subnormais por estarem localizadas em áreas de fundo de vale, às margens de rodovias, ou em áreas públicas.

O termo subnormalidade é tratado nos estudos realizados pelo IPEA como sinônimo de “inadequado” ou “precário”.

O conceito de inadequação/precariedade das moradias reflete problemas que não estão relacionados ao tamanho do estoque de moradias, mas, sim, às suas especificidades internas. Considerando simultaneamente o acesso a serviços de água e esgoto e às condições de habitabilidade dos domicílios, verifica-se que ainda existiam no país, em 2007, cerca de 15 milhões de domicílios urbanos com condições de moradia precárias. Isto posto, eram domicílios particulares, permanentes e urbanos que apresentavam pelo menos uma das seguintes inadequações: ausência de água de rede geral com canalização interna, ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica, ausência de banheiro de uso exclusivo do domicílio, teto e paredes não-duráveis, adensamento excessivo (mais de três pessoas por dormitório), não conformidade com os padrões construtivos (aglomerado subnormal) e irregularidade fundiária (propriedades construídas em terrenos de terceiros). (IPEA, 2009, V. 2, p. 408)

Na verdade, trata de um termo – aglomerações subnormais – que no Brasil tem sua origem relacionada ao IBGE. Este órgão o utilizava com fins operacionais, ou seja, para o censo habitacional.<sup>8</sup>

Outro setor beneficiado com as ações previstas pelo PAC em Dourados é a habitação. Com o objetivo de executar ações que visam eliminar os espaços atualmente classificados como “ocupações irregulares”, o Governo Federal destinou cerca de R\$ 30 milhões para a construção de novos conjuntos habitacionais (Estrela Tovy e Estrela Guassu) equipados com diversos serviços, como posto de saúde, parque, escola, centro de educação infantil, centro social, saneamento, asfalto e drenagem.

Grande parte das ações previstas compõe o portfólio de investimentos governamentais considerados prioritários pelo Governo Federal e que integram o PAC, um

---

<sup>8</sup> Para tal definição, o IBGE considera número mínimo de 50 moradores por aglomeração, mais situação fundiária e infraestrutura urbana básica e urbanística. A ONU denomina esse processo de assentamentos informais. E, além dos critérios do IBGE, acrescenta-se o item “material de construção”. Assim, a definição do IBGE privilegia os aspectos territoriais e, portanto, passíveis de serem definidos a partir da observação do critério referente à posse da terra. Ademais, a maior parte das prefeituras adota, sobretudo em relação à caracterização geográfica do assentamento, critérios bem próximos aos do IBGE. Para um maior aprofundamento desta temática, consultar, dentre outros: COSTA, V. G. & NASCIMENTO, J.A.S. “O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU” In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo.

dos eixos estruturantes do PPA (2008-11) que, por sua vez, contempla ações do Projeto Piloto de Investimentos (PPI).

De acordo com um levantamento realizado pelo IPEA (2009), os programas prioritários têm uma destinação de recursos diferenciada.

Conforme acordo estabelecido com o Fundo Monetário Internacional (FMI), os recursos destinados aos projetos integrantes do PPI [Projeto Piloto de Investimentos], provenientes do OGU [Orçamento Geral da União], seriam contabilizados à parte do cálculo do resultado primário do Tesouro Nacional e não estariam sujeitos a nenhum tipo de contingenciamento orçamentário, o que garantiria fluxo financeiro tempestivo à execução das obras. (IPEA, 2009, v.2, p. 417)

Portanto, Dourados teve recursos garantidos para intervenções no eixo da Infraestrutura Social e Urbana a partir do Programa Prioritário de Investimentos PPI/Intervenção em Favelas<sup>9</sup> o que resultou em transformações consideráveis não só no espaço contemplado com as obras, bem como em toda área de entorno, que acaba sendo valorizada a partir da implantação dos equipamentos urbanos.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> O espectro de ações do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (no qual o Programa Intervenção em Favelas está inserido) é bastante amplo e envolve grande diversidade de modalidades, tais como: ações de prevenção de riscos e recuperação ambiental de áreas degradadas, construção de equipamentos comunitários e infraestrutura física, instalações hidráulico-sanitárias no interior dos domicílios, ampliação e reforma das unidades habitacionais, parcelamento de glebas, regularização fundiária e trabalhos social e comunitário. Tais ações podem envolver a permanência ou o reassentamento das famílias no interior das comunidades urbanizadas. (IPEA, 2009, V. 2, p. 422).

<sup>10</sup> Sobre essa questão da valorização imobiliária decorrente dos empreendimentos financiados pelo PAC, particularmente nas áreas de logística e energia, igualmente, impactos poderão ser criados nas cidades, provocando mudanças nas formas de uso e ocupação do solo urbano e no seu preço, bem como na dinâmica populacional com o crescimento da população em cidades com grandes projetos de infraestrutura. “PAC – Urbanização de favelas: Instruções e Orientações” Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/pac> Acesso em 30.03.2010.

**Foto 1 – Emplacamento localizado junto à obra da Escola do Jardim Novo Horizonte**



Foto: Souza, A. O. (2009)

A análise da Foto 1 possibilita constatar que trata-se de uma obra do PAC, cuja ação integra o PPI/Intervenção em Favelas. Trata-se da construção de uma escola – conforme dissemos já inaugurada – próxima a um conjunto habitacional em construção (Estrela Tovy), que receberá famílias que residem em áreas classificadas como de subnormalidade.

Assim, a ação que a princípio priorizava a implantação de determinados equipamentos como forma de solucionar ou amenizar as condições de insalubridade vivenciadas por moradores de assentamentos urbanos precários acaba se refletindo como instrumento de especulação imobiliária. A partir do momento em que o setor se vale das ações executadas pelo Estado para atribuir valor à uma determinada área e “vende” o conforto do asfalto ou da rede de esgoto, estes equipamentos começam a ser vendidos, deixando de ser tidos como obrigatórios para a cidade e os cidadãos.

Enfim, segundo discurso oficial, as obras do PAC estão mudando o perfil de saneamento das cidades e garantindo qualidade de vida para os seus moradores. Em Dourados, a previsão é de que, após as obras, 70% da cidade seja atendida com coleta de esgoto. O índice de cobertura de distribuição de água tratada hoje é de 98% e deve ser ampliado.

Com tais pressupostos este trabalho está dividido em três capítulos, além da introdução e das considerações finais.

Conforme oficialmente divulgado pela mídia, o lançamento do Programa permitiria que fossem destinados recursos da ordem de R\$ 75 milhões para obras na cidade. No entanto,

os valores foram alterados diversas vezes devido à inserção de novos projetos bem como o veto de outros.

Diante as informações coletadas, seja através dos *sites* oficiais, das entrevistas, e dos trabalhos de campo, podemos afirmar que os investimentos destinados pelo Governo Federal ao Estado de Mato Grosso do Sul, e mais especificamente à cidade de Dourados, produzem mudanças no espaço urbano através da retirada de famílias de áreas de risco; valorização de áreas atendidas; diminuição de déficit habitacional<sup>11</sup>; e, perspectivas de universalização dos serviços de saneamento básico, justificando a realização dessa pesquisa.

Para compreender a materialização dessa política, foi imprescindível uma análise detalhada acerca das características básicas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como a identificação de seus instrumentos, projetos e desdobramentos no Estado de Mato Grosso do Sul, particularmente os projetos executados em Dourados, no Eixo Infraestrutura Social e Urbana.

O presente trabalho procurou analisar a inserção do Estado do Mato Grosso do Sul junto ao Programa de Aceleração do Crescimento. Diante esse fato, vale esclarecer que os balanços divulgados pelo Governo Federal acerca dos montantes destinados à essa Unidade da Federação trazem duas classificações. Os chamados “empreendimentos exclusivos” são aqueles que atendem unicamente à Mato Grosso do Sul, enquanto aqueles de “caráter regional” extrapolam as fronteiras visando atender mais de uma Unidade da Federação, como por exemplo, linhas de transmissão de energia, rodovias, ferrovias, etc.

Para obtenção dos dados referentes à estrutura do Programa, seus eixos de investimentos, o andamento operacional das ações e os possíveis desdobramentos no espaço, recorreremos aos materiais divulgados na mídia, em especial nos endereços eletrônicos dos Governos Federal, Estadual e Municipal.

Todas as ações implementadas são regularmente divulgadas na mídia eletrônica. Nesse sentido, esta constituiu-se uma importante fonte de informações, ressaltando obviamente o fato de que, por ser uma fonte oficial, procuramos tomar os devidos cuidados

---

<sup>11</sup> O conceito oficial de déficit habitacional diz respeito à necessidade de reposição ou incremento do estoque de moradias em razão da habitação precária – domicílios improvisados ou construídos com materiais não duráveis; da coabitação familiar – famílias residentes em cômodos ou conviventes secundárias que pretendem constituir novo domicílio unifamiliar; do ônus excessivo com aluguel – famílias urbanas com renda de até três salários mínimos, cujo gasto com aluguel é superior a 30% da renda; e, do adensamento excessivo – famílias em casas e apartamentos alugados com densidade superior a três pessoas por dormitório. O déficit habitacional no Brasil estimado a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) era de 6,3 milhões de domicílios em 2007 (IBGE, 2007), concentrado, sobretudo, nas áreas urbanas, que respondiam por 82,6% do déficit total. A maior parte deste concentrava-se na região Sudeste (2,3 milhões ou 37,2%), seguida pela região Nordeste (2,1 milhões ou 34,2%). IPEA, 2009, V.2, p. 406.

com as implicações ideológicas nela contidas. De qualquer modo, nossa dívida com essa fonte é referenciada na bibliografia. Graças à periodicidade na divulgação dos Balanços – por parte do seu Comitê Gestor Nacional, vinculado a Casa Civil (Presidência da República), estes acabaram se tornando fonte constante de consultas para o acompanhamento das obras e para a produção dos capítulos de caracterização do PAC.

Ademais procuramos acompanhar *in loco* o andamento das obras executadas na cidade de Dourados, trabalho que resultou em um vasto material digital com algumas centenas de fotos e filmagens realizadas durante alguns eventos de importância como, por exemplo, a inauguração da Escola Municipal Luiz Antônio Álvares Gonçalves,<sup>12</sup> cuja obra custou R\$ 1.367.725,77, conforme pode ser visto na Foto 1.

Durante estas visitas, buscamos coletar informações com funcionários das empreiteiras contratadas para a execução das obras, bem como com alguns moradores das áreas, objeto das intervenções com vistas à compreender, mesmo que sucintamente, a percepção destas pessoas em relação às ações do Programa.

Faz-se mister ressaltar que realizamos uma entrevista com o Sr. Jorge Hamilton Torraca, então Secretário de Habitação e Serviços Urbanos da Prefeitura de Municipal de Dourados, na segunda gestão do Prefeito José Laerte Cecílio Tetila (PT) 2005/2008. Na oportunidade, obtivemos importantes informações acerca da inserção da cidade de Dourados junto ao Programa de Aceleração do Crescimento.

Outras duas entrevistas utilizadas como referencial para a compreensão da inserção de Dourados junto ao PAC e que estão contidas nesse trabalho foram realizadas com o ex-Prefeito José Laerte Cecílio Tetila (PT – gestão 2001/2004 e 2005/2008) e com o Diretor Presidente da empresa Quetal Consultoria e Serviços, Sr. Ednel de Sena Talarico Rodrigues. A empresa supracitada concorreu e venceu licitação pública para a realização do levantamento das famílias que vivem em condições de subnormalidade no espaço urbano douradense e posterior trabalho de cadastramento e capacitação profissional dos moradores contemplados no projeto de remoção para os conjuntos habitacionais construídos com recursos do PAC.

Mantivemos contato com a Engenheira Aline Cristina de Souza Andrade que nos deu informações acerca das ações executadas pela SANESUL – estatal do setor de saneamento, regional Dourados – com vistas a compreender o sistema organizacional adotado

---

<sup>12</sup> Localizada no Jardim Novo Horizonte, foi construída com recursos do PAC e inaugurada em 29/01/2010.

para a execução das obras de saneamento que foram divididas em treze lotes, sendo sete no sistema de esgotamento sanitário e seis no sistema de abastecimento de água.

No Capítulo 1, segue a análise das características básicas do Programa de Aceleração do Crescimento que parte do levantamento da legislação que o regulamenta, volumes de investimentos, características dos Eixos de intervenção e resultados divulgados pelos Balanços Quadrimestrais. Concomitantemente, o referido capítulo conta com algumas discussões que julgamos imprescindíveis à compreensão ações do Estado enquanto agente no processo de desenvolvimento nacional, portanto abordagens práticas para a discussão do Estado

No Capítulo 2, trazemos uma breve análise acerca da inserção do Estado de Mato Grosso do Sul junto ao Programa de Aceleração do Crescimento. É importante ressaltar que, mesmo não sendo o foco principal da pesquisa, os levantamentos dos investimentos realizados na referida Unidade da Federação nos permitiram analisar de maneira mais crítica alguns aspectos no que tange à própria desigualdade nos montantes investidos regionalmente, bem como nos investimentos destinados às diferentes cidades sul-mato-grossenses. Novamente nos utilizamos dos dados divulgados através dos Balanços Quadrimestrais para traçar um panorama do andamento das ações principalmente nos municípios de Campo Grande, Corumbá e Dourados que receberam respectivamente os maiores volumes em investimentos.

No Capítulo 3, discutimos as circunstâncias e as características da inserção da cidade de Dourados no Programa de Aceleração do Crescimento, o andamento operacional das obras, as contradições e as possíveis transformações na realidade daqueles que foram beneficiados pelas intervenções empreendidas nos setores da produção habitacional, saneamento e serviços (empregos gerados). Novamente, procuramos executar simultaneamente uma análise das bibliografias que tratam da cidade de Dourados enquanto espaço de intervenção do Estado.

Por fim, tecemos algumas considerações a respeito das análises vislumbradas na pesquisa compreendendo, porém, a necessidade contínua da produção de trabalhos acadêmicos que tenham como foco a discussão do papel do Estado e das políticas públicas no processo de produção do espaço.

## 1 – O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

Com o intuito de promover o crescimento econômico do Brasil, o Governo Federal lançou em janeiro de 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o objetivo de organizar as ações e metas em um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura e um grupo de medidas de incentivo e facilitação do investimento.

Segundo o discurso governamental, o estímulo ao investimento é justificado pelo papel de importância atribuído principalmente à iniciativa privada na promoção do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e na oferta de empregos através do aumento da estabilidade econômica interna.

Erber (2008), analisando o momento de incertezas oriundas das expectativas iniciais sobre a eficácia da gestão do Presidente Lula, argumenta que há uma disputa de duas convenções de desenvolvimento que estavam apoiadas em forças políticas distintas: “institucionalista restrita” e a “neodesenvolvimentista”.<sup>13</sup>

Para Erber (2008), as ações dos governos, ou como ele prefere utilizar, as convenções, são estratégicas do ponto de vista da manutenção da estabilidade social e democrática de uma nação.

As convenções de desenvolvimento constituem, pois, dispositivos de identificação e solução de problemas. Embora sejam sempre apresentadas como “projetos nacionais” que levam ao “bem comum”, refletem, na verdade a distribuição de poder econômico e político prevalecente na sociedade, num determinado período. Como o processo de desenvolvimento envolve mudanças estruturais, uma convenção eficaz deve oferecer escopo a grupos emergentes, que não pertencem ao bloco de poder que governa aquela sociedade, especialmente quando o regime político é democrático. (ERBER, 2008, p.1)

---

<sup>13</sup> Erber (2008, p.4) salienta, que “em sociedades complexas, em que existem diversos interesses conflitantes, nenhuma convenção de desenvolvimento consegue acomodar a todos. Assim, existem sempre diversas convenções de desenvolvimento que competem pela hegemonia”. No interior do Governo Lula, este autor constata a disputa entre duas convenções de desenvolvimento: a neodesenvolvimentista e a institucionalista, a qual ele considera hegemônica. Em suas palavras, o cerne da convenção institucionalista restrita “tal como apresentada, entre outros, pelo Ministério da Fazenda [Antonio Palocci] e pelo Banco Central [Fernando Meirelles] (...) é o estabelecimento de normas e organizações que garantam o correto funcionamento dos mercados, de forma que estes cumpram suas funções de alocar recursos de modo mais produtivo gerando poupanças, investimento e, em consequência crescimento econômico. Quanto mais completos e eficientes forem os mercados, maior será a probabilidade de crescimento.” (ERBER, 2008, p. 9)  
A questão da hegemonia disputada por essas duas convenções merece uma pesquisa específica, todavia, é possível constatar que após a saída do Ministro Antonio Palocci, em 2006, houve uma inflexão neodesenvolvimentista e esta passa a prevalecer no segundo mandato do Presidente Lula.

Assim, a questão em disputa era: quais eram os problemas e suas soluções para o País? Essa identificação assim como a solução apontada está relacionada à distribuição do poder econômico e político na sociedade brasileira no início do governo Lula.

De acordo com Faria (2010), este foi um dos maiores desafios a ser superado pelo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que assume o governo, em 2003, em meio à uma intensa incerteza interna e externa o que exigiu a adoção de medidas que levassem o Brasil à horizontes bem diferentes dos previstos pelos economistas. Em suas palavras:

Quando Lula assumiu o governo, em 2003, o país vivia um momento difícil, com ameaça de volta da inflação, de aumento do desemprego, desprestígio internacional, sob o tacão do FMI. Além disso, pouco era feito para mudar as condições de vida da maioria da população, o que agravava a situação de desigualdade social em que vivíamos. O Estado brasileiro estava enfraquecido por anos de desmonte de suas estruturas e a privatização de boa parte de suas funções. (FARIA, 2010, p.4)

Nesse contexto, é possível constatar que o Governo Lula contempla mudanças significativas na estrutura política e, por consequência, no papel do Estado brasileiro que vinha sendo enfraquecido por conta das políticas de esvaziamento adotadas, principalmente durante o oito anos do governo FHC (1995/2002). O Governo Lula (diríamos notadamente o seu segundo mandato 2007-10) foi marcado pelo fortalecimento do Estado principalmente com o fim das privatizações e com a retomada do crescimento de sua atuação nas mais variadas esferas.

Historicamente, as críticas emitidas ao planejamento por parte dos conservadores ganhavam volume à medida que as intervenções estatais eram frustradas ao não se atingirem as expectativas do modelo proposto por Keynes. Ademais, o Estado de bem-estar social presente nos países centrais vinha apresentando em meados do século XX sinais de enfraquecimento. “Os primeiros sinais de esgotamento das estratégias keynesianas de sustentação do crescimento econômico e dos modelos de desenvolvimento baseados em elevados gastos sociais por parte do Estado estimularam o assanhamento dos (neo)liberais.” (SOUZA, M. 2008, p.30)

O resultado deste processo foi o crescente anseio pela formação de um “Estado Mínimo” que permitisse o desenvolvimento de um mercado livre. Por outro lado, se assistiu o crescimento do modelo de gestão, que era pautado em ações para o presente, em detrimento do planejamento que respondiam, em certa medida, às projeções possíveis ao futuro.

A substituição do planejamento tido como forte, que Souza, M. (2008) associa à era fordista, por esse novo modelo de planejamento, mais fraco, condescende com as práticas do

livre-mercado causam um processo de desregulamentação característico do “Estado Mínimo”. Interessantemente, o planejamento de mercado ganha força na década de 1970, ou conforme Souza, M. (2008, p.31): “formas mais mercadófilas de planejamento” que devem ser classificadas em três: “Planejamento subordinado às tendências do mercado; Planejamento de facilitação; e, Planejamento de administração privada”.

Fica evidente que os três modelos de planejamento propostos pelos neoliberais priorizavam a expansão do capital seja no plano imediato ou futuramente.

De acordo com Souza, M. (2008), apesar de se notar um enfraquecimento contínuo do planejamento estatal diante o imediatismo mercadófilo, seria incorreto afirmar que a gestão ascendeu ao trono do planejamento. O fato é que a lógica gerencial privada tem suprimido a dimensão política. Os Planos Plurianuais do Governo Fernando Henrique Cardoso são exemplos eloquentes, pois foram feitos por empresas de consultorias privadas, conforme demonstrado por Souza, A. O. (2003).

Baptista (1993, p.241), estudando sobre o caso brasileiro, advoga que na gestão do Presidente Fernando Collor se adotou implicitamente o paradigma liberal, segundo o qual as forças de mercado geram maior eficiência produtiva. No bojo desse processo, foram adotadas medidas visando à competitividade, consubstanciadas no Programa de Competitividade Industrial, lançado em 1991, com o objetivo de “consolidar as orientações para o processo de reestruturação competitiva, destacando as ações de responsabilidade do poder público em todos os níveis, bem como os desafios que exigem mobilização e participação empresarial”.<sup>14</sup>

O contexto no qual se dá a inserção da política do governo Lula (PT/2003-2006) estava “contaminado” pelo modelo de privatização adotado durante o governo FHC (PSDB/1995-2002). Entendendo não ser uma alternativa viável ao crescimento nacional, a equipe do então presidente Lula disputou internamente estratégias para garantir o crescimento da economia sem continuar enfraquecendo o Estado. Retomou-se a discussão do modelo das Parcerias Público-Privadas (PPPs).<sup>15</sup>

Essa estratégia acabou sendo utilizada também por alguns governos estaduais, dentre outros, o de Mato Grosso do Sul. Através do seu Plano Plurianual de Investimentos para o quadriênio (2008-2011), é possível constatar que, para atender as necessidades infraestruturais existentes, o planejamento governamental sugere a abertura para a inserção de capitais

---

<sup>14</sup> BRASIL. Ministério da Economia. “Programa de competitividade industrial” Brasília (DF), 1991 *apud* Baptista (1993, p.242).

<sup>15</sup> De acordo com Lamoso (2009, p. 50), as PPPs foram instituídas no Brasil pela Lei 11.079/2004 que regulamenta as relações entre poder público e iniciativa privada no compartilhamento de projetos. A PPP é um contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa.

privados que viriam somar à pouca capacidade de investimentos demonstrada pelo governo estadual. Conforme documentação do PPA (2008/2011) do governo sul-mato-grossense:

A Parceria Público-Privada é um mecanismo de concessão que permite reduzir a demanda por recursos financeiros públicos, pois tornam atrativo à iniciativa privada investimentos próprios do setor público. A transferência de responsabilidade ao setor privado, por meio de um comprometimento dos parceiros público e privado, gera uma série de benefícios: previsibilidade orçamentária, agilidade na absorção de novas tecnologias, melhoria de performance dos serviços, rapidez na execução e melhor avaliação de riscos.<sup>16</sup>

Ainda de acordo com o documento oficial, a Parceria Público-Privada

pode ser um instrumento eficaz na promoção do desenvolvimento do Estado do Mato Grosso do Sul, mas sua adoção pelo Poder Público Estadual é tarefa bastante complexa e necessita de um marco legal sólido, que garanta uma atuação responsável pelo Poder Público e, ao mesmo tempo, seja atraente ao setor privado. (PPA/MS 2008/2011, p. 8)

Ao analisar essa temática, Nogueira (2008) chama atenção para a complexidade do tema “desenvolvimento” e salienta a importância do Estado na elaboração, na execução e no acompanhamento de projetos multilaterais.

Trata-se, portanto, de um exercício complicado. Precisamos de um desenvolvimento que seja estatal, que tenha uma dose expressiva de condução do Estado, de intervenção de seus aparatos, mas que não se reduza a isso; que produza e traga consigo coalizões que sejam supraestatais, que agregue os múltiplos pedaços de sociedade e encontre um jeito de se disseminar. As instituições que darão regras e operacionalidade ao desenvolvimento terão de ser mais amplas do que as instituições políticas, mesmo que venhamos a reformar a face sistêmica (as regras do jogo) da política no Brasil. (NOGUEIRA, 2008, p. 54)

Na verdade, o mercado se utiliza deste discurso para defender a sua liberdade a partir da consolidação de um Estado Mínimo. Este fato confere ao capital poderes ideológicos sobre as diretrizes do planejamento.

De acordo com Dantas, O. (2004), esse modelo é justificado quando as responsabilidades para se atingir o “desenvolvimento” estão atreladas à inserção do capital privado que, por sua vez, cobra do Estado as condições mínimas para sua reprodução.

Segundo Souza, M. (2008), uma das preocupações que parece comprometer a legitimidade do planejamento está relacionada à sua intrínseca “qualidade” de mantenedora das relações do modo de produção. Em sua opinião, mesmo que não atendendo as

---

<sup>16</sup> Disponível no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, n.º 7.120. Campo Grande 27 de dezembro de 2007. Suplemento: “Mobilização de Recursos e Parcerias Público-Privadas.”

necessidades de alguns capitalistas de forma imediata, o planejamento acabara proporcionando, a longo prazo, as condições necessárias para a perpetuação do modo de produção.

Essa característica é ressaltada à medida que o Estado institui um modelo de planejamento que visa garantir estabilidade econômica ou, até mesmo, através de intervenções mais pontuais que beneficiam determinados setores da produção.

Conforme assevera Silva Vitte (2009):

Sob o ponto de vista do território e sua gestão, o planejamento territorial no Brasil e na América do Sul sempre teve um forte vínculo com a formação do capital e com o desenvolvimento da acumulação, geradora de modernização, mas também de desigualdades. Esse planejamento, no passado, tinha um discurso de eliminar os desequilíbrios territoriais, pretensão que não significou a eliminação das desigualdades sociais. (SILVA VITTE, 2009, p. 13).

Esse “forte vínculo com a formação do capital e com o desenvolvimento da acumulação” sempre esteve alicerçado na teoria dos pólos de desenvolvimento, que tem praticamente sido a base para todos os programas das superintendências regionais (Sudene, Sudam, Sudeco e Sudesul) no Brasil.

Assim, diante do fato de que os planos de desenvolvimento até então implementados terem apresentado uma insistente ineficiência no atendimento das necessidades básicas da população, fundamentalmente, daquela parcela que vive do trabalho, Cano (2010) propõe uma dinamização das políticas de crescimento que, segundo ele, devem ser multifocais visando minimizar as contradições e os impactos negativos oriundo de medidas exageradas.

Com as devidas diferenças históricas, este parece ser o caso do PAC, cujos objetivos conforme documento de apresentação são: a promoção da aceleração do crescimento econômico, do aumento do emprego e da melhoria das condições de vida da população. Segundo informações oficiais, esses objetivos seriam alcançados através do “incentivo ao investimento privado, do aumento do investimento público em infraestrutura e da remoção de obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos que significam um entrave ao crescimento do país.”

Este posicionamento está presente nas diretrizes do PPA (2008/2011) do Governo Federal, que assevera a necessidade de investimento público como meio de atrair o capital privado.

Todavia, compreendemos, assim como Erber (2008), que a política implementada pelo Governo petista vislumbra horizontes bem distintos aos apontados durante o Governo de

FHC (1995-2002). Este autor refere-se a uma convenção no interior do Governo Lula, a qual denomina neo-desenvolvimentista.

Proposta inicialmente no PPA 2003-2007, ampliada pela Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e pela tentativa de estabelecer parcerias público-privadas, em 2003, encontra sua forma atual no Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010 (PAC) e na recente Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). (ERBER, 2008, p.17)

Ainda segundo o mencionado autor, o neo-desenvolvimentismo está alicerçado sobre três pilares de atuação:

- investimento em infra-estrutura (principalmente energia, logística e saneamento), a ser feito majoritariamente por empresas estatais e privadas, com o financiamento do BNDES e, em menor grau, diretamente pelo Estado;
- investimento residencial incentivado pelo crédito, amparado em maiores garantias, como a alienação fiduciária; e,
- o círculo virtuoso entre aumento de consumo das famílias, derivado dos aumentos do salário mínimo, das transferências do Bolsa Família, da expansão do emprego formal (explicado em boa parte por medidas institucionais como o tratamento tributário simplificado para pequenas empresas e maior fiscalização) e do crédito (explicado pela alta rentabilidade destas operações), e o aumento do investimento em capital fixo e inovação, incentivado pela desoneração fiscal e pelo crédito. (ERBER, 2008, p.17)

Portanto, constata-se a existência de uma nova convenção de desenvolvimento.

Erber (2008) sustenta que sua estruturação foi marcada pela adoção de medidas como:

(...) coalizão entre empreiteiras da construção pesada e leve, fornecedores de insumos e equipamentos e seus empregados com o governo, recuperando, inclusive o protagonismo das empresas estatais, perdido durante o período liberal. O terceiro pilar vai além: almeja não só o consumo de massas e seu investimento derivado, sob inspiração keynesiana, mas também sanar duas deficiências do antigo padrão desenvolvimentista: a baixa taxa de inovação local e, especialmente, a restrita inclusão econômica, apontada por keynesianos como Furtado (1961) como óbice principal à sustentabilidade do desenvolvimentismo.

Mesmo passível de críticas ao modelo existente, podemos afirmar que o Brasil tem executado um esforço constante para mudar as medidas adotadas pelos neoliberais que embalados pela conjuntura internacional promoveram um significativo processo de “enxugamento” das funções do Estado desde o final da década de 1980 até o início do século XXI. Como nos recorda Faria (2010), a partir da queda do comunismo no Leste Europeu, a sensação de vitória dos neoliberais tomou conta de grande parte do planeta.

Assim, o Brasil e, também, outros países latino-americanos sofreram durante décadas com os reflexos da teoria do Estado Mínimo, iniciando com o Programa Federal de Desestatização implantado pelo Governo de José Sarney (1985-1990) e que tinha como objetivo a transferência de atividades econômicas exploradas pelo setor público para a iniciativa privada. Durante o Governo de Fernando Collor (1990-1992), esse processo se intensifica. Contudo, o desmonte do Estado atinge o auge durante o Governo de FHC – iniciado em 1995.

Faria (2010) aponta o governo Lula como um marco na mudança da relação Estado, economia e sociedade brasileira. Em suas palavras:

De uma maneira geral, o programa de privatizações foi paralisado, em que pese ter havido concessões de rodovias, por exemplo, em bases distintas das que existiam na gestão anterior. É inegável que aconteceu uma reorientação do papel do Estado, com resgate do planejamento de longo prazo e maior participação do Estado em todas as áreas de atividades, algo fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. (FARIA, 2010, p. 7)

No entendimento deste autor, o abandono do Estado puramente predatório foi sentido a partir da entrada do Governo Lula (2003) que deu início a reconstrução do Estado. Hoje ele é considerado “mais democrático e com forte presença da sociedade”.

Até pode-se questionar se essa é uma participação efetiva ou não. Entretanto, é importante observar que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existem mais de 20 mil conselhos no Brasil para diferentes políticas públicas.

Essa reconstrução do Estado vem se dando, em primeiro lugar, pelo seu reposicionamento. (FARIA, 2010, p. 16/17)

Portanto, nesta concepção, o Estado vem se posicionando de maneira extremamente distinta daquilo que se assistia durante a década de 1990 – momento histórico em que a responsabilidade pelo baixo dinamismo econômico era atribuída exclusivamente à intervenção estatal. Um dos marcos dessa mudança do papel do Estado foi a superação da crise econômica de 2008, quando “pela primeira vez, desde 1980, o país enfrentou um início de recessão, especialmente no setor industrial, que não veio acompanhada de aumento da pobreza.” (FARIA, 2010, p. 17/18)

Analisando o contexto no qual se dá a inserção do PAC, comungamos da idéia de Erber (2008) que salienta os problemas que podem ser causados por conta dos descompasso existentes no interior do planejamento e da administração pública.

(...) paira sobre o PAC a dificuldade de compatibilização entre o nível e, especialmente, o ritmo dos investimentos previstos no Programa e outros objetivos de desenvolvimento, como a preservação do meio ambiente.

Neste, como em tantos outros aspectos da problemática brasileira, aparecem as dificuldades institucionais inerentes ao nosso Estado, seja em termos de objetivos, seja em termos de adequação administrativa. (ERBER, 2008, p. 21)

Buscando amenizar os entraves existentes na estrutura administrativa e financeira do Brasil, o Governo Federal tratou de elaborar uma política de “rigidez fiscal” que, concomitante, aos investimentos em infraestrutura e à melhora na qualidade do gasto público através da contenção do crescimento do gasto corrente e aperfeiçoamento da gestão pública, visa, na sua concepção, garantir estabilidade financeira ao Brasil.

A iniciativa de criação do referido Programa, em janeiro de 2007, vislumbra o planejamento dos investimentos até o ano de 2010, ou seja, o período correspondente ao segundo mandato do Governo Lula (PT). Porém, o PAC se materializa firmemente no Plano Plurianual de Investimentos (PPA 2008-2011) denominado “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” sancionado pelo Presidente Lula, através da Lei Nº 11.653, de 07 de abril de 2008.

Com tais pressupostos:

O PPA 2008-2011 prioriza as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que contarão com tratamento diferenciado durante o período de execução do Plano. Por isso, o Poder Executivo fica autorizado a suplementar, por decreto, dotações consignadas nas ações do PAC, integrantes da lei orçamentária anual e devidamente identificadas no SIAFI [Sistema de Administração Financeira do Governo Federal], até o limite de 30% (trinta por cento) de cada ação.<sup>17</sup>

No interior do marco jurídico constitucional brasileiro, o PPA é o responsável por definir as prioridades do governo por um período de quatro anos e estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para a realização de investimentos.

Segundo o Governo Federal, essa “nova ferramenta propulsora do desenvolvimento” foi criada para dar o alicerce necessário ao crescimento econômico e social do Brasil durante os quatro anos de vigência do atual PPA (2008-2011), que:

(...) responde ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais.

(...) organiza as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. O Plano estabelece as metas e as

---

<sup>17</sup> “PPA 2008-2011 é sancionado pelo Presidente” Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) Acesso em 08.04.2007.

prioridades a serem cumpridas pelo Governo, ao mesmo tempo, em que são referências ao setor privado.<sup>18</sup>

Dissertando sobre a temática, Oliveira (2010) comenta que o Estado tem se utilizado do PPA como um dos seus principais referenciais no estabelecimento de relações com a economia e a sociedade. Conforme a autora:

O PPA foi instituído pela Constituição Federal, de 1988 (Artigo 165, parágrafo 1º), tendo sido aprovado pelo Congresso Nacional e publicado a cada quatro anos como uma lei ordinária que tem por finalidade estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, por um prazo de quatro anos. A elaboração do projeto de lei do PPA é coordenada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPO) e possui validade – como já mencionamos – para um período de quatro exercícios financeiros. A execução do PPA tem início somente no segundo ano do mandato presidencial e é encerrada no primeiro ano do mandato seguinte.

Portanto, o Plano Plurianual de Investimentos é um instrumento legal no qual são decididos e traçados quais são os investimentos considerados mais importantes para a consecução de um projeto de desenvolvimento econômico, político e social para o país.

O PAC é um Programa de fomento ao crescimento econômico do Brasil que avança em relação aos PPA's de programas anteriores como "Brasil em Ação" (PPA 1996-1999)<sup>19</sup>, "Avança Brasil" (PPA 2000-2003)<sup>20</sup> e "Brasil de Todos" (PPA 2004-2007). Sobre este último, se diz oficialmente que:

O Brasil iniciou em 2003 a implantação de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social, que combina crescimento da economia com distribuição de renda e proporciona a diminuição da pobreza e a inclusão de milhões de brasileiros no mercado formal de trabalho.<sup>21</sup>

Ainda segundo discurso governamental, os avanços são perceptíveis não somente nos volumes investidos, mas principalmente no modelo de planejamento adotado em relação ao incentivo aos investimentos privados, na geração de emprego e renda e na estabilidade econômica e financeira almejadas. Visando garantir sustentabilidade fiscal, o PAC incluiu

---

<sup>18</sup> Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em "Mensagem Presidencial Plano Plurianual 2008-2011 - Volume 1", Brasília 2007. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) Acesso em 22.09.2008.

<sup>19</sup> Lançado em agosto de 1996, o "Brasil em Ação" agrupou 42 empreendimentos: 16 na área social e 26 na área de infraestrutura. Todos tinham o objetivo de reduzir custos na economia, propiciar o aumento da competitividade do setor produtivo e melhorar a qualidade de vida da população. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 04.08.2008.

<sup>20</sup> Para uma análise deste PPA e principalmente a inserção de Mato Grosso do Sul, neste Plano, consultar: Souza, A. O. (2008).

<sup>21</sup> Disponível em: [www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br) Acesso em 06.06.2008.

algumas medidas como a “Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo”, pela qual serão implementadas regras de reajuste salarial aplicáveis anualmente até 2011<sup>22</sup>.

O capital utilizado no PAC é originário das seguintes fontes: recursos da União – orçamento do Governo Federal e capitais de investimentos de empresas estatais, por exemplo, Petrobrás – e investimentos privados com estímulos de investimentos públicos e parcerias. No Quadro 1, encontram-se expressos os valores divulgados na apresentação do Programa, em janeiro de 2007.

**Quadro 1 – Previsão<sup>23</sup> de investimentos em infraestrutura 2007-2010**

EIXOS	R\$ bilhões			
	2007	2008-2010	TOTAL	%
<b>Logística</b>	13,4	44,9	58,3	11,6
<b>Energia</b>	55,0	219,8	274,8	54,5
<b>Social e Urbana</b>	43,6	127,2	170,8	33,9
<b>TOTAL</b>	112,0	391,9	503,9	100

Fonte: Ministério do Planejamento, 2007.

Org. Dantas, D.S. 2010.

Conforme os dados disponibilizados no Quadro 1, os investimentos em infraestrutura foram divididos em três eixos básicos. Assim, no eixo da logística, recebem investimentos: as rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias<sup>24</sup>. As obras nestes setores vão desde a manutenção, ampliação até a construção de novos empreendimentos.

Na análise de Mamigonian (2006), “investimentos maciços em infraestruturas estranguladas”<sup>25</sup> são estratégicos em momentos de crise. Para ele, os investimentos realizados no mercado interno geram efeitos multiplicadores uma vez que há geração de empregos, criação de sobras de caixas nas empresas envolvidas, poupança a partir do uso das capacidades ociosas das empreiteiras, das indústrias de equipamentos. Essas medidas

<sup>22</sup> Sobre essa temática, o então Ministro do Planejamento, Guido Mantega, por ocasião da apresentação do PAC, em janeiro de 2007, disse: “(...) estamos implementando uma política de longo de prazo de valorização do salário mínimo. Foi estabelecida uma regra, essa regra foi negociada com as centrais sindicais, houve um acordo com as centrais sindicais e, portanto, nós temos um horizonte de custos para a Previdência a partir desse acordo que foi estabelecido, que é a correção da inflação mais o PIB de 2 anos anteriores. Por exemplo, o aumento do salário mínimo em 2008 será a correção da inflação de 2007 com o PIB verificado em 2006. Então, nós já temos um horizonte de gasto para este gasto. Além disso, os esforços que já estão sendo feitos na Previdência Social para combate às fraudes, às irregularidades, irão continuar. Portanto, um forte programa de gestão na área de Previdência Social, que já está sendo feito e terá prosseguimento nos próximos anos.” BRASIL. Ministério do Planejamento. Discurso do ministro por ocasião da apresentação do PAC. 22 de janeiro de 2007, p. 13. Posteriormente, em março de 2011, o Congresso Nacional aprovou um projeto de lei, encaminhado pelo Governo, a fim de contemplar essa política de reajuste do salário mínimo.

<sup>23</sup> Essa previsão foi divulgada no momento de apresentação do programa em janeiro de 2007. Os valores atualizados estão destacados no Quadro 3.

<sup>24</sup> Silva Vitte (2009, p. 11) assevera que: “A interpretação governamental é efetivamente positiva sobre as potencialidades da ampliação e modernização da infraestrutura de transporte, (...)”

<sup>25</sup> Disponível em: [http://www.ourinhos.unesp.br/gedri/biblioteca/outros/artigos/mamigonian\\_03.pdf](http://www.ourinhos.unesp.br/gedri/biblioteca/outros/artigos/mamigonian_03.pdf)

propiciariam a reaplicação dos recursos através do sistema bancário nacional na construção de novas ferrovias, usinas elétricas, terminais portuários, etc.

No setor energético, foram priorizadas as ações de ampliação dos sistemas de geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e dos combustíveis renováveis.

Já na infraestrutura social e urbana, foram priorizados os empreendimentos nos setores de saneamento, habitação, transporte urbano, energia elétrica para a zona rural<sup>26</sup> e recursos hídricos. Segundo o discurso oficial, todas essas ações garantem ao PAC a condição de “maior programa de investimentos das últimas quatro décadas”.<sup>27</sup>

Mais do que executar uma reestruturação no planejamento dos investimentos, o Programa adotou medidas fiscais e tributárias que visam garantir a estabilidade econômica do Brasil durante o quadriênio 2008/2011.

O Governo procurou organizar as medidas do Programa em cinco frentes concomitantes e complementares, já que a sua concepção para a promoção do crescimento desejado entende como necessário a desburocratização do sistema. Assim, no seio do PAC foram priorizados:

1) Investimento em infraestrutura:

O PAC vai aplicar em quatro anos um total de investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. Este valor está dividido em R\$ 67,8 bilhões do orçamento do governo central e R\$ 436,1 bilhões provenientes das estatais federais e do setor privado.

2) Estímulo ao Crédito e ao Financiamento:

O aumento do crédito é parte vital do desenvolvimento econômico e social. Nos últimos anos, o governo federal adotou uma série de medidas que resultaram na expansão do volume de crédito, sobretudo para pessoas físicas. Além disso, a queda da taxa básica de juros e o aumento da renda pessoal também estimulam o aumento do crédito habitacional.

3) Melhora do Ambiente de Investimento:

O aumento do investimento também depende de marco regulatório e da qualidade do ambiente de negócios. O PAC inclui medidas destinadas a agilizar e facilitar a implementação de investimentos em infraestrutura, sobretudo no que toca à questão ambiental.

4) Desoneração e Aperfeiçoamento do Sistema Tributário:

---

<sup>26</sup> A energia elétrica para o campo se consubstanciou no Programa ‘Luz para Todos’. Para uma análise deste programa, consultar dentre outros: Helfenstein (2010).

<sup>27</sup> Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, Palácio do Planalto, Brasília, 22 de janeiro de 2007, p. 3.

O PAC inclui uma série de medidas de desoneração tributária, combinadas com ações de modernização e agilização da administração tributária. De um lado, as desonerações têm por objetivo o estímulo ao investimento em construção civil e a aquisição de bens de capital. Por outro lado, há a meta de promoção do desenvolvimento tecnológico dos setores da TV digital e de semicondutores, bem como a formalização e incentivo ao crescimento das micro e pequenas empresas.

#### 5) Medidas Fiscais de Longo Prazo:

As medidas fiscais do PAC visam a contenção do crescimento do gasto com pessoal do governo federal, com a criação de um teto de 1,5% para o crescimento real anual da folha de pagamento da União. Além desta iniciativa, o Programa prevê a implementação da política de longo prazo para o salário mínimo, anunciada recentemente, com a definição de regras de reajuste a cada quatro anos.<sup>28</sup>

As diretrizes que dão sustentação ao PAC apontam para a necessidade de aumento dos investimentos da iniciativa privada que, segundo o Governo, se sentirão atraídas a investir notando o aumento da atuação estatal em setores básicos.

(...) A história nacional confirma as premissas internacionais segundo as quais o desenvolvimento está atrelado ao investimento. Assim, este Governo está trabalhando vigorosamente para remover os obstáculos normativos e administrativos ao crescimento, estimular o investimento privado e reforçar o movimento crescente de inversões públicas em infraestrutura.<sup>29</sup>

#### Nas palavras do presidente Lula:

A minha intenção é estimular todos os setores do país a participarem deste esforço de aceleração do crescimento, pois uma tarefa dessas não pode ser uma atitude isolada de um governo – mas de toda a sociedade. Um governo pode tomar a iniciativa, pode criar os meios, mas para que qualquer projeto amplo tenha sucesso é preciso o engajamento de todos.<sup>30</sup>

Ademais as medidas institucionais que alicerçam o PAC têm como objetivo tornar o ambiente financeiro nacional mais estável e confiável, não só para os investidores internacionais, mas principalmente para o mercado interno. Segundo a teoria keynesiana, a sociedade possui uma propensão marginal ao consumo e à poupança. O consumo é ativado com o lançamento de novos produtos ou a facilitação dos sistemas de crédito para a aquisição.

---

<sup>28</sup> “Mensagem Presidencial Plano Plurianual 2008-2011 - Volume 1”, Brasília 2007. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) Acesso em 22.09.2008.

<sup>29</sup> Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em “Mensagem Presidencial Plano Plurianual 2008-2011 - Volume 1”, Brasília 2007. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) Acesso em 22.09.2008.

<sup>30</sup> Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em “Mensagem Presidencial Plano Plurianual 2008-2011 - Volume 1”, Brasília 2007. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) Acesso em 22.09.2008.

De acordo com Keynes (1985) a condição fundamental para o consumo é a renda, ou seja, para que uma pessoa se torne consumidor, primeiro é preciso que esta tenha rendimentos mensais que serão retornados ao mercado a partir da satisfação de suas necessidades básicas como, por exemplo, morar, comer, vestir, etc.

A partir do keynesianismo, o Estado era entendido como elemento essencial na solução das crises. Keynes (1985) defendia a intervenção governamental na economia quando a mesma se encontrasse na condição de elevado nível de desemprego involuntário e de insuficiência crônica de demanda efetiva, como forma de retomar uma nova etapa de crescimento, reaquecendo uma economia estagnada ou em recessão, o que não poderia acontecer como preconizado pela teoria neoclássica, através dos mecanismos auto-reguladores do mercado.

Para o gerenciamento e acompanhamento das ações implementadas pelo PAC foi instituído pelo Poder Executivo, por meio do Artigo 17 da Lei 11.653/2008 um Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (SMAPP) 2008-2011.

Uma das atribuições do SMAPP é a elaboração e divulgação de balanços quadrimestrais. Através da divulgação dos balanços, são divulgados informes sobre o andamento das ações, ou seja, é uma prestação de contas públicas, divulgadas no *site* da Presidência da República, através da Casa Civil.

Conforme informações divulgadas no 5º balanço do PAC, apesar de ter sido lançado no início de 2007, os reflexos dos investimentos realizados pelo Programa durante os doze primeiros meses só começaram a serem sentidos a partir de 2008.

O primeiro ano do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi dedicado a remover obstáculos à expansão do PIB, com medidas de estímulo ao investimento.

Foi também um período necessário para ajustar projetos, abrir licitações e aprovar licenciamentos. Em 2008, começaram a surgir os resultados concretos.<sup>31</sup>

Portanto, segundo informações divulgadas no 5º balanço, resolvidas as sanções burocráticas<sup>32</sup> que atravancavam a operacionalização do Programa, os resultados começaram a aparecer. Segundo dados do IBGE, o crescimento do PIB saltou de 5,4% no primeiro semestre de 2007 para 6% no mesmo período de 2008. Para o governo, o aumento na oferta

---

<sup>31</sup> “Apresentação 5º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento” Comitê Gestor do PAC. Brasília, 2008. Disponível em: [www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac) Acesso em 25.02.2010.

<sup>32</sup> De acordo com notícias vinculadas à mídia oficial, um dos grandes entraves ao PAC foram os cumprimentos legais que vão desde o cumprimento do Orçamento Geral da União até a concessão de licenças ambientais para a execução das obras de infraestrutura.

de crédito de longo prazo disponibilizado para o setor da habitação impulsionou sobremaneira o ramo da construção civil.

Além de se constituir em importante fonte empregadora<sup>33</sup>, a construção civil aparece como significativa consumidora de produtos industrializados, o que elevou alguns setores da indústria a apresentarem crescimento acelerado no período compreendido entre o lançamento do Programa e janeiro de 2008.

Setores da indústria da microeletrônica também sentiram os efeitos dos benefícios tributários concedidos pelo PAC, aliados à facilitação de crédito, resultaram em um aumento de 27,2% no número de computadores existentes nas residências dos brasileiros.

Entretanto, talvez nenhum outro setor tenha sido tão beneficiado pela expansão das linhas de crédito de longo prazo quanto o imobiliário e de saneamento básico. Através de Resolução do Conselho Monetário Nacional e de Medidas Provisórias, foram liberados cerca de R\$ 34 bilhões para a construção de moradias e melhorias no saneamento urbano.

Nesse contexto, o Programa “Minha Casa Minha Vida” foi lançado no dia 25 de março de 2009, pela Medida Provisória nº 459/2009, com objetivo declarado de construir um milhão de moradias e combater a crise que se manifestava de maneira intensa na economia internacional. Esta meta seria atingida por meio da geração de emprego e de renda com o aumento do investimento na construção civil e correspondeu à um salto na oferta de moradias e principalmente de crédito para aquisição e construção da casa própria.

O “Minha Casa Minha Vida” compreende cinco ações:

- Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) para aquisição de imóvel novo, pelos segmentos populacionais de menor renda, residentes em áreas urbanas;
- Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) para produção ou aquisição de moradia, pelos agricultores e trabalhadores rurais;
- autorização para a União transferir recursos ao FAR [Fundo de arrendamento Residencial] e ao FDS [Fundo de Desenvolvimento Social];
- autorização para a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHAB); e,

---

<sup>33</sup> A indústria da construção civil – grande geradora de postos de trabalho – cresceu 9,4% nos primeiros seis meses de 2008, mais que o dobro dos 4,3% do primeiro semestre de 2007. Durante 12 meses, conforme dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), foram criados 2.097 milhões de novos empregos formais. Disponível em: [www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac) Acesso em 25.02.2010.

- autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).<sup>34</sup>

Um dos principais objetivos traçados neste Programa é reduzir o déficit habitacional em 14% a partir da centralização de esforços na oferta de crédito limitando a participação das famílias com renda de até dez salários mínimos.<sup>35</sup>

Para o atendimento compatível com as capacidades de pagamento destas famílias, foram definidos três grupos de atuação:

- Para famílias com renda de até três salários mínimos, foi prevista a construção de 400 mil unidades habitacionais, por meio de subsídio integral com isenção do seguro. A União aplicará R\$ 16 bilhões, sendo responsabilidade dos estados e municípios cadastramento das famílias e apresentação de projetos em parceria com as construtoras.
- Para famílias com renda de três a seis salários mínimos, foi prevista a construção de 400 mil unidades habitacionais, por meio de aumento do subsídio parcial em financiamentos com redução dos custos do seguro e acesso ao FGHAB, mediante contribuição de 0,5% do valor da prestação. Além de aporte da União, de R\$ 2,5 bilhões, e do FGTS, de R\$ 7,5 bilhões, estas famílias contarão com redução dos juros e aumento de subsídios.
- Para famílias com renda de seis a dez salários mínimos, foi prevista a construção de 200 mil unidades habitacionais, por meio de estímulo à compra com redução dos custos do seguro e permissão de acesso ao FGHAB [Fundo Garantidor de Habitação Popular], mediante contribuição de 0,5% do valor da prestação.<sup>36</sup>

Com isso, o governo intenta não só atacar o problema do déficit habitacional nas faixas de renda mais baixas, nas quais é mais concentrado, como também amenizar o impacto das prestações sobre a renda das famílias. Merece destaque o FGHAB, recorrente instrumento demandado pelos movimentos populares em busca da solução do déficit habitacional. Com alocação de R\$ 2 bilhões, este Fundo tem a função de refinanciar parte das prestações em caso de desemprego e/ou perda da renda familiar. E, também, é necessário para as famílias de cinco a dez salários mínimos terem acesso ao seguro.

---

<sup>34</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei 11.977 de 7 de julho de 2009. Brasília: Casa Civil, 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

<sup>35</sup> Dissertando sobre a questão do déficit habitacional, Silva (2000) enfatiza as origens históricas do processo que, segundo o autor citado, está relacionada às medidas adotadas principalmente durante o regime militar: “Esse problema do déficit de moradias foi ainda agravado durante o período dos governos militares pelo papel reservado ao Sistema Financeiro da Habitação - SFH - que no lugar de produzir habitações prioritariamente para os estratos sociais de baixa renda, setor que concentrava a quase totalidade do déficit habitacional, foi utilizado, em grande medida, como instrumento de política industrial e financeira, perseguindo por objetivos a transformação do setor da construção civil em uma indústria e a expansão do sistema financeiro nacional. Nesse processo a maior parte dos financiamentos foi dirigida para a construção de imóveis em benefício das classes média e alta, setores que podiam proporcionar maior retorno aos investimentos realizados.” (SILVA, 2000, p. 12)

<sup>36</sup> IPEA. Brasil em Desenvolvimento v. 2. Brasília, 2009, p. 416.

Adicionando os R\$ 6 bilhões para financiamentos à infraestrutura (R\$ 5 bilhões) e à cadeia produtiva da construção (R\$ 1 bilhão), o “Minha Casa Minha Vida” contará com orçamento total de R\$ 34 bilhões (ver Quadro 2) que será distribuído regionalmente segundo a distribuição do déficit habitacional: 10% para a região Norte, 34% para a Nordeste, 37% para a Sudeste, 12% para a Sul e 7% para a Centro-Oeste. No entanto, esta distribuição preliminar da quantidade de unidades habitacionais poderá ser influenciada pelo grau de participação dos Estados e municípios, para os quais já estão disponíveis os termos de adesão, desde 13 de abril de 2009.

**Quadro 2 – Recursos do Programa Habitacional Minha Casa, Minha Vida**  
Em R\$ bilhões

Programa	União	FGTS	Total
Subsídio para moradia	16,0	-	16,0
<b>Subsídio</b> em financiamentos do FGTS	2,5	7,5	10,0
Fundo Garantidor em financiamentos do FGTS	2,0	-	2,0
Refinanciamento de Prestações	1,0	-	1,0
Seguro em financiamentos do FGTS	1,0	-	1,0
Total	20,5	7,5	28,0

Programa	União	FGTS	Total
Financiamento à <b>infraestrutura</b>	5,0	-	5,0

Programa	União	FGTS	Total
Financiamento à cadeia produtiva	-	1,0	1,0
Total geral			34,0

Fonte: Ministério das Cidades

Org. Dantas, D. S. 2010.

Segundo dados divulgados pelo Ministério das Cidades, apesar dos investimentos<sup>37</sup> disponibilizados para o setor da habitação no quadriênio 2003-2006, o país ainda apresentava, no momento de lançamento do PAC, uma demanda de 7,9 milhões de unidades habitacionais.

Para dar continuidade nos investimentos no setor de habitação foram destinados inicialmente 21% do total de recursos do Programa, totalizando R\$ 106,3 bilhões, correspondendo à 62,2% dos recursos do eixo – Infraestrutura Social e Urbana.

No caso do setor da habitação, através da implementação do “Programa Minha Casa Minha Vida”, o PAC conseguiu garantir a aquisição de moradia própria através da oferta de crédito focada para famílias que tem renda de zero a dez salários mínimos. No entanto, o

<sup>37</sup> No primeiro Governo Lula (2003-2006) foram investidos mais de R\$ 6 bilhões em recursos não onerosos (OGU e subsídio FGTS) e quase R\$ 30 bilhões em recursos onerosos (FGTS, FAR, FDS, OGU, FAT e CEF), beneficiando com produção e aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional, cerca de 2 milhões de famílias em todo país. “PAC – Urbanização de favelas” Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac> Acesso em 26.02.2010.

desafio da distribuição de renda e consequente acessibilidade à determinados bens e serviços continua.

Sobre essa temática, Rolnik (2010) argui que apesar dos avanços notados no interior do “Minha Casa Minha Vida”, as classes “D” e “E” continuam com dificuldades na obtenção de crédito imobiliário. Nas palavras da autora:

Então é para a faixa de 3 a 6 salários mínimos que o programa está funcionando melhor. As grandes construtoras estão lançando seus produtos para este segmento especialmente nas periferias metropolitanas. O problema, portanto, é que o programa não está conseguindo atender com preferência os que mais precisam, que são os moradores das grandes cidades que estão indo hoje adensar favelas e construir nas lajes.<sup>38</sup>

**Foto 2 – Cerimônia de lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida**



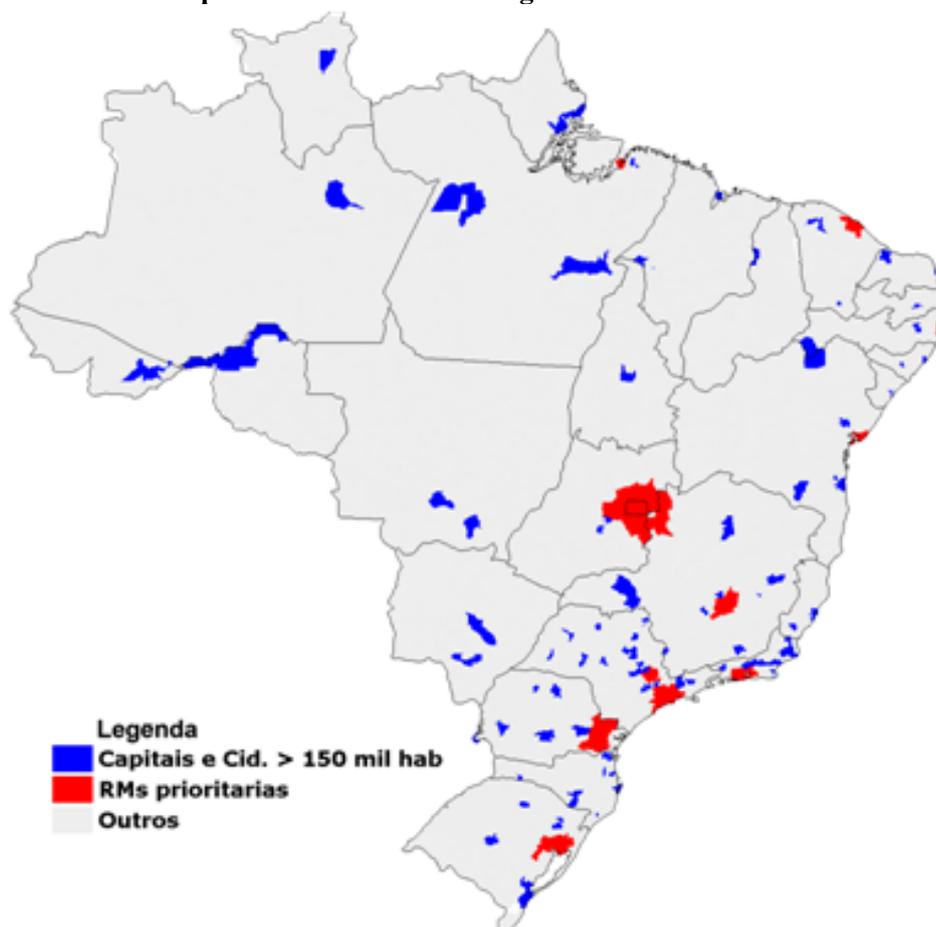
Foto: Divulgação.

Fonte: Sindimoveis/MS.

O montante destinado ao setor de habitação foi distribuído através do Programa Prioritário de Investimento (PPI/PAC) com a participação de representantes dos governadores dos 26 Estados, do Distrito Federal e 184 municípios. A partir das discussões engendradas nas reuniões coletivas, 12 regiões metropolitanas, as capitais e os municípios com mais de 150 mil habitantes, foram eleitos para atendimento prioritário. A distribuição dos recursos por municípios atende as determinações do PPI e está organizada conforme a Figura 1.

<sup>38</sup> “O programa Minha Casa, Minha Vida está avançando, mas apresenta alguns problemas”. Disponível em: [www.wordpress.com](http://www.wordpress.com) Acesso em 17.06.2010.

**Figura 1 – Brasil: Municípios atendimentos no Programa Prioritário de Investimento (PPI/PAC)**



Fonte: Ministério das Cidades, 2007.

Analisando a Figura 1, constatamos a ausência de Corumbá que, mesmo não atingindo o contingente populacional exigido para a execução de projetos na primeira etapa do Programa, foi inserido por fatores ambientais por sua localização no Pantanal Sul-Mato-Grossense. No entanto, como a Figura em destaque foi elaborada a partir dos resultados obtidos através de levantamento demográfico, somente Dourados e Campo Grande aparecem destacados em Mato Grosso do Sul.

A injeção de capitais no setor imobiliário possibilitou, de um lado, o aumento no número de possíveis detentores da casa própria, que se viram mais próximos do primeiro imóvel a partir da implementação de programas como “Minha Casa Minha Vida” (MCMV) e, por outro lado, o crescimento dos postos de serviço na indústria da construção civil.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Em relação a janeiro de 2009, três grupamentos de atividade apresentaram acréscimo: Construção (8,9%), Serviços prestados à empresas, aluguéis, atividades imobiliárias e intermediação financeira (4,9%) e Serviços domésticos (6,7%). Pesquisa mensal do emprego. IBGE, janeiro de 2010.

Segundo informa-se oficialmente, as medidas econômicas tomadas pelo Governo brasileiro visavam minimizar os impactos da crise financeira mundial gerada principalmente nos mercados financeiros dos países ricos que provocara no Brasil reduções consideráveis no crescimento econômico.

A estratégia de apostar no investimento contribuiu para que o País mantivesse a criação de novos postos formais de trabalho, mesmo em um período de enfrentamento da crise financeira. O saldo líquido de geração de empregos acumulado em 12 meses, até outubro de 2010, é recorde em 2,24 milhões.

A taxa de desemprego de outubro de 2010 é a menor da série histórica do IBGE, 6,1%. Verifica-se assim que a taxa de desemprego continuou sua trajetória de declínio durante a vigência do PAC, atingindo ao final de 2010 os menores valores da série histórica.<sup>40</sup>

Assim, contrariando as especulações do mercado financeiro, o Governo Federal adotou uma política adversa ao esperado pelos investidores, passando a investir nos setores de escassez, que no seu entendimento, significavam entraves ao desenvolvimento econômico nacional. Sobre essa temática, o ex-prefeito de Dourados/MS, José Laerte Cecílio Tetila (PT 2001/08) discorre:

Em relação à crise, ao invés do governo Lula seguir a cartilha do neoliberalismo, que tem como meta restringir tudo em época de crise né, orientar os empresários a demitir e o próprio governo também enxugar a máquina, enfim, aumentar as taxas de juros, o Governo Lula fez exatamente o contrário. Reduziu taxas de juros, retirou impostos de setores importantes como, setor automobilístico, setor da construção civil, setor da famosa linha branca e por aí vai, inclusive a própria cesta básica de alimentação e teve como meta, ao invés de retrain os programas sociais, expandir os programas sociais e um deles foi justamente o PAC que já estava em andamento quando precipitou a crise e ao invés de reduzir o Programa, o Governo procurou ampliar ainda mais. Esse Programa pra incrementar a economia, incrementar a geração de empregos e assim por diante. Então o PAC foi importantíssimo no sentido de fazer um enfrentamento à crise mundial. (Entrevista realizada em junho de 2010).

Segundo os indicadores do IBGE sobre emprego e renda, divulgados em Janeiro de 2010, o setor da construção civil foi responsável pelo maior índice de ganhos reais no período compreendido entre janeiro/2009 e janeiro/2010 alcançando resultados na casa dos 12%, superior aos índices verificados nos demais setores de atividades, conforme Quadro 3.

---

<sup>40</sup> COMITÊ GESTOR. Balanço de quatro anos. Quadro Macroeconômico, 2010, p. 8.

**Quadro 3 – Evolução dos rendimentos por agrupamentos de atividade**

Setor	em %	
	Na análise Mensal	Na análise Anual
Construção	3,8	12,7
Prestação de serviços	1,3	1,9
Serviços de educação, saúde, etc.	0,7	0,6
Serviços domésticos	3,5	6,8

Fonte: IBGE, 2010

Org. Dantas, D.S. 2010.

É importante salientar o fato de que o setor da construção civil passa a ter destaque em escala nacional no quesito geração de emprego principalmente após o lançamento do Programa "Minha Casa Minha Vida" e através do aumento da oferta de créditos para o setor da habitação.

De acordo com o IPEA (2009, V. 1):

Se o Estado não apenas mantiver, mas ainda promover, a ampliação do PAC, a maior expansão dos gastos com transferências sociais – pensões, aposentadorias, Bolsa Família e demais benefícios sociais –, o programa de habitações para famílias de baixa renda e a continuidade da política de elevação real do salário mínimo poderá assegurar a sustentação da renda interna e manter o poder de compra da sociedade em patamares mais elevados. Quanto maior tal estímulo, maior a capacidade de o Estado gerar expectativas otimistas no meio empresarial sobre o futuro dos negócios e, assim, assegurar níveis mais altos de produção e emprego. Criar ambiente em que empresários produzam mais e contratem mais trabalhadores deve ser o alvo da nova arquitetura do orçamento público.

Conforme citado anteriormente, 62% dos recursos previstos à investimentos na Infraestrutura Social e Urbana foram destinados para os setores de habitação e saneamento e o Programa "MCMV" sozinho disponibilizou cerca de R\$ 34 bilhões para a construção de um milhão de moradias, para famílias com renda de até dez salários mínimos.

Nesse sentido, o trabalho divulgado pelo IPEA (2009, V. 1) afirma que: "a saída para a crise pela ampliação dos investimentos públicos e do aprofundamento do papel dos sistemas de seguridade social não é proposta nova e tem sido sistematicamente sugerida por muitos analistas." Todavia, salienta o órgão:

Estas respostas, (...), não podem entrar em competição com a política macroeconômica a curto prazo que tem focado exclusivamente na estabilidade de preços, gerida a taxas de juros extremamente elevadas. São efeitos que se anulam, porque juros altos implicam que parte substancial do orçamento público fique represada no pagamento de juros, além de desestimular o investimento privado e provocar o aprofundamento das desigualdades sociais com a redução da participação dos salários na renda.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> IPEA. Diagnóstico da Política Econômica no Brasil e Alternativas de Enfrentamento da Crise a Curto e Médio Prazos, 2009, p. 96.

Além da concessão de subsídios para a compra e/ou construção de moradias, foram disponibilizados cerca de R\$ 71 bilhões a serem aplicados na construção de moradias para famílias de baixa renda. A implantação dos conjuntos habitacionais para famílias removidas de áreas de risco conta com um conjunto de equipamentos que visa garantir a reprodução social, que foi alterada no momento que as pessoas são retiradas de seus espaços de vivência. Algumas mudanças inclusive são subjetivas.

**Quadro 4 – Evolução da contratação dos investimentos em habitação**

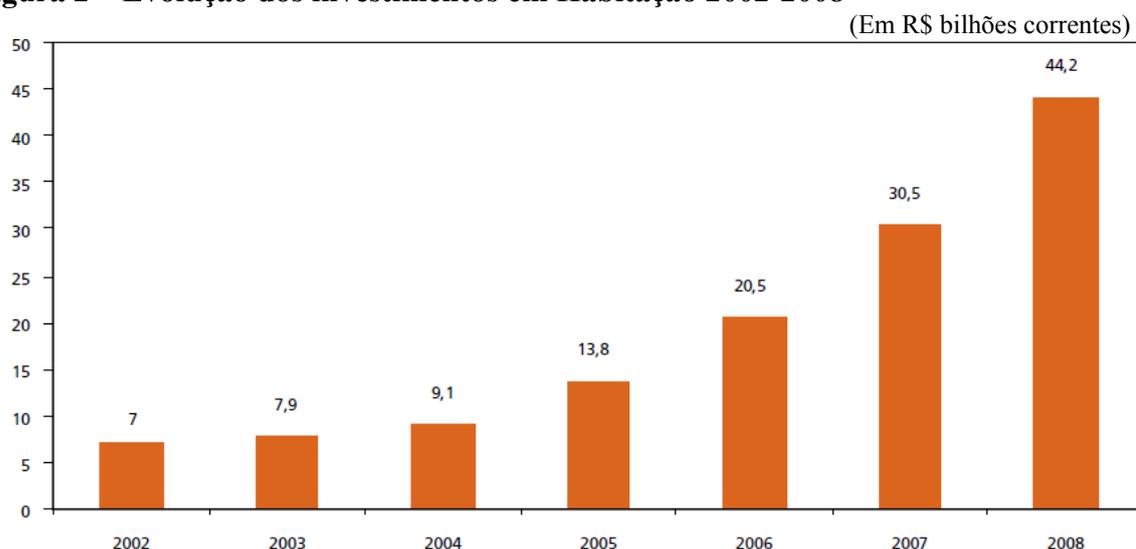
PAC – Habitação	Previsão 2007-2010	Selecionado	Contratado até Out/10	Previsão contratação até Dez/2010	% contratação em Dez/10 em relação ao previsto
<b>OGU e Financiamento Setor Público</b>	16,9	19,1	17,8	18,6	110%
<b>Financiamento SBPE e Pessoa Física</b>	89,4	197,8	197,8	216,9	243%
<b>TOTAL</b>	106,3	216,9	215,6	235,5	221%

Fonte: COMITÊ GESTOR: Balanço de quatro anos – Habitação, 2010.

Org. Dantas, D.S. 2010.

O “Diagnóstico e Desempenho Recente da Política Nacional de Habitação” produzido pelo IPEA (2009, V.2, p.413) traz um gráfico mostrando a evolução dos investimentos públicos no setor da habitação que pode ser observada na Figura 2.

**Figura 2 – Evolução dos investimentos em Habitação 2002-2008**



Fontes: MCidades, Caixa Econômica Federal (CEF) e Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP). Posição em dezembro de 2008.  
 Obs.: Inclui recursos do FGTS, Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), FDS, Orçamento Geral da União (OGU), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), CEF e SBPE.  
 Elaboração: MCidades.

Mas, como comentamos anteriormente, essas medidas financeiras acabaram provocando uma readaptação do setor imobiliário. Este readequou seus preços para a nova demanda que surgiu a partir da oferta de crédito concedida no Programa “Minha Casa Minha Vida”. Assim, nota-se uma valorização excessiva de imóveis nas diversas partes do país. Podemos exemplificar com a realidade percebida em Mato Grosso do Sul, onde o Programa MCMV tem disponibilizado vultosos recursos nas cidades de Campo Grande e Dourados. Conforme pesquisa de mercado realizada em ambas as cidades, foi possível constatar uma inflação acima da média no preço de imóveis de baixo padrão. Pesquisamos os preços de apartamentos de área inferior à 50 m<sup>2</sup> que tem sido disponibilizados com financiamento garantido com recursos do PAC.

No Quadro 5, trazemos os comparativos dos preços médios praticados em 2007, ano de implantação do PAC e 2009, ano de implementação do Programa MCMV em Campo Grande e Dourados.

**Quadro 5 – Comparação dos valores de venda de unidades habitacionais até 50m<sup>2</sup>**

Cidade	Tipo de Imóvel	Ano	
		Valor médio 2007	Valor em 2009
Campo Grande	Apartamento 2 quartos com área privativa de 48,84m <sup>2</sup>	R\$ 49.000,00	R\$ 84.007,00
Dourados	Apartamento 2 quartos com área privativa de 45,84m <sup>2</sup>	R\$ 46.000,00	R\$ 63.000,00

Fonte: Sindicato dos Corretores de Imóveis de MS, 2010.

A variação deste tipo de imóvel se reflete às demais categorias<sup>42</sup> disponíveis no mercado e extrapolam os índices gerais de preço de mercado (IGPM) do período que ficaram em 4,5%<sup>43</sup>. Segundo Celso Petrucci, economista-chefe do Sindicato da Nacional da Habitação (SECOVI), a reação do mercado imobiliário à disponibilidade de novas linhas de crédito para a classe C refletiu no aumento do preço de novos imóveis acima da média até então praticado o que, por sua vez, forçou a elevação de preços superior aos índices da inflação.<sup>44</sup>

Segundo dados do SECOVI, o que mercado imobiliário oferece para a população de baixa renda não são preços, mas condições de crédito que se encaixam na capacidade devedora da família.

<sup>42</sup> Casas, terrenos urbanos, apartamentos de metragens diferenciadas.

<sup>43</sup> Relatório de Inflação – Banco Central do Brasil, Dezembro de 2009.

<sup>44</sup> “Prestação “que cabe no bolso” faz mercado imobiliário reagir à crise”. Disponível em: [www.estadao.com.br/estadaodehoje](http://www.estadao.com.br/estadaodehoje) Acesso em 22/03/2010.

Assim, a atenção dada para o setor da habitação acabou, em certa medida, influenciando na valorização<sup>45</sup> de unidades habitacionais básicas fato acentuado pela crescente demanda assistida no mercado.

Nos casos exemplificados, o setor imobiliário procura respostas nas particularidades de cada cidade para justificar o aumento súbito do preço deste tipo de imóvel.

Em Dourados se argumenta que a cidade vem se tornando destaque nacional na educação superior principalmente após a implantação da Universidade Federal da Grande Dourados – em 2006 – que já em 2010 ofertou aproximadamente 1.500 novas vagas. Hoje a citada universidade soma 28 cursos de graduação, nove mestrados, dois doutorados. Segundo empresários do setor imobiliário, a grande demanda por imóveis compactos cresceu consideravelmente após a implantação desta universidade.

Por fim a análise dos dados do quadro 8 nos permite afirmar que boa parte do orçamento do Estado está se tornando concentração de renda, e não distribuição, como se objetivava a partir da liberação dos créditos.

Portanto, o Governo Federal preparou um pacote de medidas econômicas que priorizava os investimentos do Programa. É importante ressaltar o fato que esse tipo de postura foi possível graças à solidez alcançada nas empresas estatais após uma intensa atenção financeira. Segundo Faria (2010, p.21):

Em 2002, último ano do mandato de FHC, o investimento feito nas estatais foi da ordem de 18,9 bilhões de reais e, em 2006, o montante investido já era quase o dobro. Em 2008, essa cifra chegou a 53,5 bilhões de reais e o orçamento encaminhado pelo Departamento de Coordenação e Controle de Empresas Estatais (DEST) ao Congresso Nacional em 2009 abre a perspectiva de 90 bilhões para 2010.

Para Faria (2010), a estabilidade das empresas estatais permitiu que, após o lançamento do PAC, “fosse possível que elas dessem uma rápida resposta às demandas planejadas, em alguns casos, inclusive, mais prontamente que setores da administração direta.” (FARIA, 2010, p. 22)

Assim, conforme informações contidas no Balanço de 2 anos, os investimentos em infraestrutura eram fundamentais para enfrentar a retração econômica ocorrida no início de 2009.

---

<sup>45</sup> A inflação apurada pelo IPCA, por exemplo, recuou de 5,9% para 4,3% e ficou abaixo do centro da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional. (COMITÊ GESTOR. Balanço de três anos. 2009, p. 9).

Nota-se que no interior do Programa de Aceleração do Crescimento há uma atenção especial relacionada à melhoria da infraestrutura. Acerca desta questão, o Governo brasileiro afirma que:

A expansão do investimento em infraestrutura é condição fundamental para a aceleração do desenvolvimento sustentável no Brasil. Dessa forma, o país poderá superar os gargalos da economia e estimular o aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais. Mais que um plano de expansão do investimento, o PAC quer introduzir um novo conceito de investimento em infraestrutura no Brasil. Um conceito que faz das obras de infraestrutura um instrumento de universalização dos benefícios econômicos e sociais para todas as regiões do país, para que elas sejam capazes de trazer riqueza a todos e não apenas lucro para poucos.<sup>46</sup>

Com tais pressupostos, se constata duas diretrizes governamentais. A primeira diz respeito aos investimentos que foram concentrados na infraestrutura, entendida como condição para a aceleração do desenvolvimento sustentável.<sup>47</sup> A segunda considera a importância atribuída ao aumento da produtividade e a diminuição das desigualdades regionais e sociais.

Assim, além de estabelecer as metas orçamentárias durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, foram traçados cenários para o período pós-2010. As mudanças em relação aos investimentos previstos para o período estão expressas no Quadro 6.

**Quadro 6 – Atualização dos Valores do PAC**

EIXOS	R\$ bilhões			
	Acréscimos até 2010	Total 2007-2010	Investimentos pós 2010	TOTAL
LOGÍSTICA	37,7	96,0	36,2	132,2
ENERGÉTICA	20,2	295,0	464,0	759,0
SOCIAL E URBANA	84,2	255,0	2,0	257,0
<b>TOTAL</b>	142,1	646,0	502,2	1.148,2

Fonte: Balanço de 2 anos do PAC.

Org. Dantas, D.S. 2010

<sup>46</sup> Disponível em: [www.brasil.gov.br/pac/infra\\_estrutura/](http://www.brasil.gov.br/pac/infra_estrutura/) Acesso em 18.09.2008.

<sup>47</sup> Rebelo Junior (2002, p.136), discutindo a questão do desenvolvimento sustentável, assevera que essa perspectiva elimina as relações sociais e as simplifica à “produção para a humanidade”, escamoteando os conflitos internacionais pelo controle dos recursos naturais. Portanto, para o mencionado autor, o conceito de desenvolvimento sustentável refere-se à construção de uma nova ideologia cujos princípios seriam estabelecidos nos problemas que afligem a humanidade de forma planetária, um “humanismo planetário”. Em suas palavras: “Este ponto é de suma importância.” É quando surge a noção de “interdependência”. Os problemas surgidos devem ser resolvidos por meio da “cooperação”, em “benefício de toda a humanidade”. O “humanismo planetário” é a forma encontrada para quebrar a tentativa de imposição de uma Nova Ordem Mundial pelo Terceiro Mundo. É a reação pela manutenção do *status quo* na “nave espacial terra.” (REBELO JUNIOR, 2002, p.146). Enfim, não aprofundaremos a discussão acerca das implicações ideológicas trazidas no bojo da questão do desenvolvimento sustentável.

O resultado dessa medida foi a ampliação da atuação das ações do Programa para além das metas estabelecidas inicialmente. Segundo o Governo, o país voltou a crescer graças aos novos investimentos: “No segundo trimestre de 2009, a economia voltou a acelerar. O PIB de abril-junho cresceu 1,9% sobre janeiro-março. A produção industrial registrou a sétima alta mensal consecutiva, subindo 2,2% em julho em relação a junho.”<sup>48</sup>

A política de austeridade fiscal e os superávits primários praticados interromperam a trajetória de elevação da dívida líquida do setor público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Após crescer ininterruptamente por nove anos, o endividamento líquido do setor público vem caindo gradualmente em relação ao tamanho da economia desde 2004.

Conforme o discurso oficial, os números ascendentes resultam da expansão do crédito através da atuação do BNDES que emprestou recursos da ordem de R\$ 100 bilhões para iniciativa privada.

O Brasil, que havia sido um dos últimos países a ser atingido pela crise mundial, está sendo um dos primeiros a sair dela. Em setembro de 2009, a agência de avaliação de risco *Moody's* classificou o país como “Grau de Investimento” e justificou: “O Brasil está entre os países vencedores durante o período de turbulência financeira e econômica global”. As reservas internacionais mantiveram trajetória ascendente e chegaram a US\$ 223 bilhões em setembro. Pela primeira vez, o Brasil se tornou credor do FMI, ao comprar US\$ 10 bilhões em bônus da instituição. O país deverá encerrar o ano com saldo líquido de R\$ 25 bilhões de investimento estrangeiro direto.<sup>49</sup>

Segundo discurso governamental, o Brasil reduziu sua dependência do financiamento externo e encontra-se menos vulnerável às crises internacionais do que no passado recente. Nos últimos anos, o País ampliou substancialmente sua participação no comércio internacional e acumulou superávits recordes na balança comercial. Esse desempenho permitiu a acumulação de reservas internacionais em níveis também recordes, tornando possível que o governo brasileiro pagasse suas dívidas com o Fundo Monetário Internacional e com o Clube de Paris.

---

<sup>48</sup> COMITÊ GESTOR. 8º balanço do PAC.

<sup>49</sup> COMITÊ GESTOR. 8º balanço do PAC.

## **1.1 – O Programa de Aceleração do Crescimento: principais empreendimentos**

Conforme citamos anteriormente, as frentes de atuação do Programa não se limitam aos investimentos em infraestrutura, atingindo, igualmente, setores considerados determinantes para a estabilidade financeira nacional.

No presente subitem, trazemos uma seleção dos principais empreendimentos executados pelo Programa. Os dados disponibilizados nos Balanços de três e quatro anos divulgados respectivamente em fevereiro e dezembro/2010, possibilitam o acompanhamento das ações do PAC em âmbito nacional mas também por Unidade da Federação. Deste modo, e – principalmente – em função de nossos objetivos, focamos nossa atenção nas avaliações referentes ao Mato Grosso do Sul.

De acordo com as informações do Balanço de três anos, o PAC investiu recursos da ordem de R\$ 403 bilhões no triênio 2007-2009. Isto equivale a 63% do montante total previsto até 2010. Já no Balanço de quatro anos, os valores investidos até 31 de outubro de 2010 chegam à R\$ 559,6 bilhões, o que equivale à 85,1% do total previsto. O Balanço de quatro anos traz ainda a previsão de investimentos até 31 de dezembro de 2010, apontando um investimento de R\$ 619 bilhões, ou seja, 94,1% do total a ser investido até o final do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Em relação às ações concluídas, até a divulgação do Balanço de três anos, o PAC atingiu 40,3% do total previsto, investindo recursos que totalizam R\$ 256,9. Estes são dados bastante inferiores aos divulgados em dezembro de 2010, que dão conta de R\$ 444 bilhões em obras concluídas representando 82% dos R\$ 541 bilhões a serem investidos até 2010.

No eixo da logística foram investidos, no bojo do PAC, R\$ 40,5 bilhões na construção, concessão e manutenção de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias o que corresponde a 42,2% do total de recursos destinados até 2010. No Quadro 7, estão relacionadas as ações planejadas e empreendidas pelo Programa até o início de 2010.

**Quadro 7 – Caracterização das ações planejadas e/ou executadas no eixo de Logística**

Ação prevista	Ação executada	
	Fev. 2010	Dez. 2010
Construção, manutenção e concessão de rodovias	1.634 km construídos 4.916 km em construção 53.000 km em manutenção	6.377 km construídos 3.524 km em construção 53.000 km em manutenção
Construção de ferrovias	356 km construídos 2.632 km em construção	909 km construídos 3.757 km em construção 625 km projetos e estudos
Ampliação e adequação de terminais portuários	4 empreendimentos concluídos 14 em execução	7 empreendimentos concluídos 6 empreendimentos em construção
Ampliação e adequação de terminais aeroportuários	8 empreendimentos em aeroportos	8 obras concluídas 9 obras em andamento 8 projetos em elaboração
Linha de crédito para a construção de Navios e Estaleiros	Financiamento de 218 embarcações e 2 estaleiros	
Dragagem das áreas portuárias, derrocagem de hidrovias, construção de eclusas e terminais portuários	3 terminais portuários Construção de eclusa UHE Tucuruí	10 terminais hidroviários concluídos 28 terminais em construção Eclusa UHE Tucuruí concluída 3 obras de dragagem e derrocamento em estudos

Fonte: COMITÊ GESTOR do PAC. - Balanço de 3 anos/ Balanço de 4 anos Org. Dantas, D.S. 2010.

A partir da leitura do Quadro 7, podemos identificar um significativo avanço no quantitativo das ações executadas entre fevereiro e dezembro/2010. Isso pode ser notado não só pelas ações já concluídas, mas também pela inserção de novas ações. No entanto, em relação à indústria naval, o Balanço de quatro anos não traz nenhum dado a respeito das linhas de créditos que até o início de 2010 possibilitavam a execução de 220 ações.

Conforme divulgação do balanço de quatro anos do PAC, o setor de geração e distribuição de energia recebeu recursos na ordem R\$ 148,5 bilhões que foram aplicados na construção de usinas geradoras, bem como na melhoria do sistema distribuição. O destaque é dado ao setor petrolífero que recebeu até dezembro/2010, um montante de R\$ 57,1 bilhões. Este valor corresponde a aproximadamente 38% do total investido no setor.

### Quadro 8 – Distribuição de recursos do PAC no eixo de infraestrutura energética

Ação prevista	Recurso investido R\$
Ampliação da capacidade energética instalada	26,4 bilhões
Ampliação das linhas de transmissão de energia	7 bilhões
Ativação e ampliação dos campos de extração de petróleo	57,1 bilhões
Construção de unidade de refino de petróleo	23,6 bilhões
Combustíveis Renováveis	10,1 bilhões
Ampliação dos ramais de gasoduto	19,1 bilhões
Extração de Gás	3,1 bilhões
Implantação de indústria Petroquímica	2,1 bilhões
Estudo de inventário	46,3 milhões
Estudos de viabilidade	216,5 milhões

Fonte: COMITÊ GESTOR. Balanço de três anos do PAC, 2009. Org. Dantas, D. S. 2010.

A preocupação com obras de melhorias no sistema energético nacional tem sido uma das metas apontadas como primordial para garantir o desenvolvimento econômico do País. Com o discurso latente do desenvolvimento com base na atividade industrial e aliado ao apelo internacional pela redução de poluentes, o Brasil tem investido na construção de usinas de bioenergia e nas chamadas fontes de energia alternativas. Em Mato Grosso do Sul, por exemplo, são cinco pequenas centrais hidrelétricas (PCH), treze usinas de bioenergia em operação/implantação e mais quatro em negociação, todas com recursos do PAC. (Ver Mapa 3)

Conforme Faria (2010), durante todo o mandato do Governo FHC foram instalados 11.000 quilômetros de linhas de transmissão ao passo que durante o Governo Lula foram implantados 30.000 quilômetros e outros 11.000 já foram licitados para que sejam implantados entre 2011 e 2013. Esse avanço também surtiu em efeitos extremamente benéficos aos moradores da zona rural já que através do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica “Luz para Todos” mais de 11 milhões de pessoas foram beneficiadas com um serviço até então inexistente para a maioria delas.

Dissertando sobre essa temática, Helfenstein (2010, p. 103) aponta que “tal projeto foi iniciado em 2004, sob o comando do Ministério das Minas e Energia, e objetivava levar energia elétrica para 10 milhões de pessoas do meio rural até o ano de 2008.”

Discorrendo sobre a espacialização do “Luz para Todos” em Mato Grosso do Sul, o autor supracitado diagnosticou que 41 dos 173 assentamentos rurais implantados no Estado até o ano de 2010 foram beneficiados com ligações do referido Programa. Conforme Helfenstein (2010, p. 108):

Os dados atuais do Programa em Mato Grosso do Sul demonstram que até o mês de agosto de 2010, da meta proposta de atendimento por domicílio, no

estado que é de 39.548 ligações, 34.087 já foram atendidos. Do total de investimentos previsto para o Estado, 336 milhões de reais, 199 milhões já foram investidos.

Além disso, os investimentos na extração e refino de petróleo ganharam novo impulso a partir da descoberta das reservas na camada do pré-sal. Um ponto comparativo que permite para se ter uma dimensão da magnitude dos investimentos da Petrobrás dentro do PAC é o fato de que já estão incluídos no plano 183 projetos do Plano Estratégico da empresa. Conforme Faria (2010, p.57): “Isso representa, até 2010, um montante de 171,7 bilhões de reais direcionados a programas de petróleo, gás e combustíveis renováveis. Excluindo-se os parceiros, a companhia vai investir sozinha no programa 148 bilhões de reais.”

Ainda tratando da extração e refino de petróleo, Faria (2010) ressalta o efeito multiplicador produzido a partir do estabelecimento de algumas exigências no que tange às licitações realizadas pela Petrobrás.<sup>50</sup>

No eixo social e urbano, o Programa investiu até dezembro de 2010, R\$ 230 bilhões para obras de saneamento, urbanização de favelas<sup>51</sup>, habitação, irrigação e transporte urbano.

Conforme levantamento realizado pelo Ministério das Cidades, os montantes investidos pelo PAC no setor do saneamento ultrapassam os R\$ 40 bilhões.

Para o setor de saneamento básico estão previstos investimentos de R\$ 40 bilhões até 2010, sendo R\$ 12 bilhões de recursos orçamentários e R\$ 20 bilhões de financiamento. Dentre os recursos do Orçamento Geral da União, serão aportados até lá, R\$ 12 bilhões, dos quais R\$ 8 bilhões por intermédio do Ministério das Cidades e R\$ 4 bilhões pela FUNASA, além de R\$ 8 bilhões como contrapartida dos estados, municípios e prestadores de serviço de saneamento. (MCIDADES, 2009, p. 23)

Um estudo realizado pelo IPEA<sup>52</sup> mostrou que através da implementação do PAC, há uma efetivação relativamente satisfatória na execução de alguns programas prioritários.

Entre as ações beneficiadas com recursos do PAC, a ação apoio a empreendimentos de saneamento integrado em assentamentos precários foi a que teve melhor desempenho com relação à execução física:

---

<sup>50</sup> Quando o Presidente Lula soube da necessidade de reposição da plataforma P-34 o mesmo exigiu que a nova plataforma fosse fabricada no Brasil. Esse posicionamento foi decisivo, pois significou uma “orientação política de se trabalhar com as estatais e com o desenvolvimento do próprio país.” (FARIA, 2010, p. 58)

<sup>51</sup> O Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários tem por objetivo promover a melhoria das condições de habitabilidade em assentamentos humanos precários, por meio da urbanização, regularização fundiária e integração ao tecido urbano da cidade. O público-alvo deste programa são as famílias de baixa renda moradoras de assentamentos precários, com rendimentos de até três SMs. Em relação à abrangência espacial, o programa prioriza os municípios pertencentes a RMs, Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), capitais estaduais e municípios com mais de 150 mil habitantes, onde se concentram os assentamentos precários em termos absolutos, embora possa atuar também na zona rural. (IPEA, 2009, v. 2, p.421).

<sup>52</sup> IPEA. Diagnóstico e desempenho recente da política nacional de habitação. Brasília, 2009, V. 2, p. 405/30.

aproximadamente 96,8% das 51.809 famílias previstas foram beneficiadas. A ação apoio à urbanização de assentamentos precários, embora tenha realizado quase a totalidade do investimento previsto, beneficiou aproximadamente 43,8% das famílias, isto é, 43.451 famílias. Outro destaque positivo trazido pelo PAC é a melhoria do desempenho do programa em termos de execução financeira, garantindo fluxo contínuo de recursos para as ações incluídas neste. Em 2008, o empenho liquidado correspondeu a 96,3% do previsto, ao passo que, em 2004, o percentual de realização não passava de 65,8%. (IPEA, 2009, V. 2, p. 423)

A organização dos investimentos imposta pelas diretrizes do PAC possibilita, de acordo com o Ministério das Cidades, prever de forma racional as ações dentro do seu período de vigência, visto que a oferta de crédito para as obras é garantida.

Como inovação na área de saneamento, o PAC proporciona a previsibilidade e regularidade na oferta de recursos num horizonte quadrienal, o que possibilita o estabelecimento de condições favoráveis para o planejamento setorial, fator de extrema relevância em função das características institucionais de gestão e descentralização dos serviços públicos de saneamento no Brasil. (MCIDADES, 2009, p. 23)

De acordo com o Presidente Lula, os investimentos no setor do saneamento ultrapassam os R\$ 40 bilhões e tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população.

O resultado de uma política dessa é que a gente vai poder ver no Brasil diminuir a mortalidade infantil, a gente vai poder ver no Brasil as crianças brincando na rua sem ter esgoto a céu aberto, a gente vai poder ver as pessoas abrindo uma torneira e tirando água potável para beber, para lavar roupa, para tomar banho.<sup>53</sup>

Fica evidenciado, portanto, que o aspecto da qualidade de vida também é apontado nas diretrizes do Programa como uma das metas à ser atingida a partir das intervenções planejadas e/ou executadas. Do nosso ponto de vista, isso representa um avanço relativo em termos de implementação das políticas públicas. Neste sentido, ainda que de maneira sucinta e mesmo sob o risco de simplificação faremos uma breve discussão deste conceito.

Para Silva Vitte & Keinert (2009), qualidade de vida é uma expressão polissêmica que deve ser considerada em suas múltiplas dimensões.

É de fundamental importância (...) considerar o planejamento governamental, as políticas públicas e a disponibilização de equipamentos urbanos, seu alcance ou cobertura no âmbito da discussão, já que geralmente, é por seu intermédio que as chamadas necessidades humanas objetivas são atendidas. (SILVA VITTE & KEINERT, 2009, p. 10)

---

<sup>53</sup> “Lula: PAC vai diminuir mortalidade infantil” Disponível em: [www.presidencia.gov.br/cafê\\_presidente](http://www.presidencia.gov.br/cafê_presidente). Acesso em 31.03.2010.

Buscando uma definição para o conceito de qualidade de vida, Silva Vitte argumenta:

Uma definição abrangente é aquela na qual qualidade de vida é o grau de bem-estar individual e em grupo, determinado pelas necessidades básicas da população. Tal definição aponta a relação entre qualidade de vida e satisfação das necessidades, sendo o grau de satisfação das necessidades elemento definidor dos níveis de qualidade de vida. (SILVA VITTE, 2009, p. 91)

Diversas áreas do conhecimento (...), têm se dedicado ao estudo da qualidade de vida. Cada qual, entendendo-a segundo suas metodologias e instrumentos de análise. (MORATO, KAWAKUBO & LUCHIARI, 2003).

Compreendemos que o elemento motivador dos programas governamentais não é a qualidade de vida. Trata-se de um conceito criado para estabelecer um parâmetro mínimo de sobrevivência com a incorporação pela classe dominada de bens materiais básicos. Portanto, o discurso de busca de qualidade de vida presente no PAC tem uma importância relativa mas contraditoriamente os desdobramentos de suas ações indicam a direção do lucro imobiliário e dos proprietários de terras.

Ainda em relação às medidas econômicas, como consequência da crise financeira internacional iniciada em 2008, o Governo adotou medidas de regulação da economia que vão desde a ampliação da oferta de linhas de crédito até a redução progressiva das taxas bancárias.

De acordo com o IPEA (2009):

Em geral, observa-se que quase todos os governos lançaram pacotes fiscais e medidas setoriais, por exemplo, para apoiar a indústria automobilística e disponibilizaram recursos para o setor social como forma de arrefecer os impactos econômicos e sociais da crise financeira internacional. Como ressalta Belluzzo (2009), a crise financeira fez que “(...) os governos e seus BC’s abrissem generosamente seus orçamentos e seus balanços para abrigar ativos ilíquidos e para substituir o setor privado nas nobres funções de sustentar o gasto e prover o crédito”.<sup>54</sup>

Dentre as medidas adotadas no setor financeiro está a redução da taxa básica de juros (SELIC) que em 2007 estava na casa dos 13,75% caindo para 12,75 em 2008. Essa redução foi obtida a partir da adoção de uma política monetária mais “suave” que levou a taxa ao seu menor patamar histórico quando em 2009 atingiu os 8,75% a.a. Em maio 2011 de acordo com a avaliação publicada pelo Banco Central, a taxa SELIC estava em 11,9% a.a.

---

<sup>54</sup> IPEA. Diagnóstico do cenário internacional e desdobramentos da crise atual a curto e médio prazos. Brasília, 2009, p. 57.

O Governo concede destaque especial à atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que é o maior provedor de crédito a longo prazo na economia e para os projetos do PAC. Com recursos provenientes de um empréstimo de R\$ 100 bilhões do Tesouro Nacional, o BNDES aumentou os desembolsos acumulados em 12 meses de um patamar de 2,9% do PIB ao final de 2008 para 4,2% do PIB em novembro de 2009.

De acordo com a avaliação do Programa, elaborado pelo Comitê Gestor do PAC, um dos avanços institucionais verificados após a sua implementação é a expansão do crédito habitacional concedida através do Programa “Minha Casa Minha Vida”, que foi, segundo o discurso oficial, um dos maiores responsáveis pela recuperação dos empréstimos bancários após a crise financeira. “O total de financiamentos imobiliários, para a aquisição e para a construção, saltou de R\$ 8,3 bilhões em setembro de 2006 para R\$ 30,3 bilhões em setembro de 2009, o que representa aumento de mais de três vezes no período.”<sup>55</sup>

O aumento da oferta de recursos públicos no setor da habitação abriu precedentes para que fosse possível analisar a participação das pessoas físicas que mostraram a importância do mercado interno de consumo como elemento de resistência da economia brasileira à crise internacional.

Segundo o discurso governamental, o papel decisório atribuído ao mercado doméstico se deve à atuação do Governo na área das transferências de renda à população. Já que cortar gastos sociais poderia agravar os reflexos da crise na economia brasileira, optou-se por manter a política de valorização do salário mínimo e de ampliação da rede de proteção social

Desde dezembro de 2002, o salário mínimo real cresceu mais de 48% e está se aproximando do pico histórico alcançado em meados da década de 1950. Esta política de valorização do salário-mínimo, importante referência para o mercado de trabalho, contribuiu para o crescimento da massa salarial e do rendimento médio real em 2009. (COMITÊ GESTOR. Balanço de três anos. 2009, p.8)

Os investimentos em setores estratégicos e a desoneração econômica possibilitaram ao País a superação da retração econômica assistida em 2008. Medidas como a redução ou isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) estimularam o consumo e a produção doméstica.

---

<sup>55</sup> Quadro Macro Econômico “Taxas de Juros, Crédito Bancário e a Importância dos Bancos Públicos” Disponível em: Balanço de 3 Anos. 2009, p. 7/8.

De acordo com o discurso oficial, o PAC é um “Projeto que combina crescimento econômico com distribuição de renda e proporciona a inclusão de milhões de brasileiros e brasileiras no mercado formal de trabalho e na sociedade de consumo de massa.”<sup>56</sup>

A manutenção do consumo refletiu na produção industrial que apresentou números positivos. A indústria é uma das responsáveis pela manutenção do PIB que apresentou índices crescentes mesmo com as perspectivas negativas apontadas pelo mercado internacional.

De setembro de 2008 a dezembro de 2009, a razão crédito/PIB aumentou de 37,4% para 45%. No mesmo período, o saldo das operações de crédito dos bancos públicos cresceu 48%, uma variação substancialmente acima dos bancos privados nacionais (11,3%) e dos bancos estrangeiros (4,2%). (COMITÊ GESTOR. Balanço de três anos. 2009, p. 7)

Segundo o discurso oficial, os índices positivos da economia interna, aliados a retração no crescimento da economia global, possibilitaram ao Brasil recuperar a economia ainda no segundo trimestre de 2009. Conforme o texto trazido na apresentação do Balanço de 3 anos do PAC, essa reversão rápida se deu pela grande entrada de capitais internacionais que perceberam certa solidez na economia brasileira.

Diante a perspectiva posta, o Banco Central atuou invertendo sua posição nas operações no mercado de câmbio, de maneira que fosse evitada uma maior volatilidade na cotação do dólar, o que acabou reforçando as reservas internacionais para cerca de R\$ 240 bilhões ao final de 2009.

A retomada da atração de capitais para o Brasil contribuiu para um processo de valorização do real ao longo de 2009. A taxa de câmbio média mensal, que atingiu R\$ 2,39/US\$ em dezembro de 2008, chegou a R\$ 1,73/US\$ em outubro de 2009; daí em diante, permaneceu relativamente estável em razão, dentre outros fatores, da adoção pelo Governo de imposto sobre as entradas de capital externo (exceto sobre o investimento produtivo), procurando evitar movimentos excessivos na cotação do dólar. (COMITÊ GESTOR. Balanço de três anos. 2009, p. 7)

Fica demonstrada a presença ativa do Estado como mediador e em momentos de crise, o principal interlocutor com a economia. É em sua direção que se voltam as pressões econômicas, políticas e sociais. Momentos de crise alternam a ordem e a dinâmica da realidade social.

---

<sup>56</sup> Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva em “Mensagem Presidencial Plano Plurianual 2008-2011 - Volume 1”, Brasília 2007. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br). Acesso em 22.09.2008.

Por certo, as ações planejadas e/ou executadas a partir do modelo do planejamento estatal são, por muitas vezes, cooptadas pelo capital privado com intuito de tirar proveito dos possíveis resultados obtidos a partir da atuação governamental.

Esse processo trata-se do que Poulantzas (2000) denomina de “limites do papel organizacional do Estado” e que, na sua concepção, não lhe são impostas somente do exterior. Em suas palavras:

Eles não se referem unicamente às contradições inerentes ao processo de reprodução e acumulação do capital, mas igualmente à estrutura e ossatura material do Estado que, ao mesmo tempo, fazem dele o lugar de organização do bloco no poder e lhe permitem uma autonomia relativa a tal ou qual de suas frações. (POULANTZAS, 2000, p.137)

Faz-se mister salientar que as ações planejadas pelo PAC nos mais diversos eixos tem como objetivo a dinamização da economia e a mobilidade social. No entanto, as ações executadas pelo Programa resultam não só do interesse do Estado, como também da inserção da iniciativa privada. Estado e mercado são dois pólos de um mesmo campo – o moderno sistema produtor de mercadorias – no qual, um não existe sem o outro.

No caso do PAC, a ideia de aumentar o investimento público em infraestrutura tem por objetivo também “atrair a atenção da iniciativa privada que alicerçada por políticas específicas se torna parceira na injeção de capitais.”

Mais especificamente no eixo da Infraestrutura Social e Urbana, as ações empreendidas a partir do PPI de Intervenção em Favelas resultam em transformações consideráveis não só no espaço contemplado com as obras, bem como em toda área de entorno, que acaba sendo valorizada a partir da implantação dos equipamentos urbanos.

Assim, a ação que a princípio priorizava a implantação de determinados equipamentos como forma de solucionar ou amenizar as condições de insalubridade vivenciadas por moradores de assentamentos urbanos precários acaba se refletindo como instrumento de especulação imobiliária.

Sobre essa questão, o Sr. Ednel de Sena Talarico Rodrigues, responsável em Dourados, pelo Trabalho Técnico e Social, decorrente do processo de remoção das famílias das áreas de risco para os novos loteamentos, relata que um dos questionamentos que lhe foi tratava da remoção de pessoas “pobres” para as proximidades do Jardim Flórida II e Novo Horizonte.

A gente conquistou o direito de construir ali aí surgiu o seguinte questionamento. “mas vocês vão trazer pobre pra cá”. Com certeza, agora eu vou te dizer porque vão trazer pobre, inclusive a gente colocou isso na mesa certo? Este não é o bairro mais velho de Dourados, tem muito bairro

aí que merecia essas benfeitorias que estão sendo feitas no bairro, asfalto, veio junto no pacote do projeto, escola, ampliação de creche, posto de saúde, centro comunitário que está sendo construído lá no fundo e está embargado porque falta pedreiro para construção, cercamento e pista de caminhada, isso aí nunca viria pra cá. Aí a comunidade acaba ficando assim e você tem que colocar, não adianta você esconder isso aí. Tem uma valorização do lugar. Então essa é uma das questões que tiraram essa polêmica que tu passou aí pra mim com relação à trazer pobre, vai aumentar a violência, vai trazer gente feia pra cá. Rola dos mais diversos tipos de comentário. (Ednel Rodrigues em entrevista realizada em junho de 2010)

De acordo com o manual de instruções e orientações divulgado pelo Ministério das Cidades, o adensamento populacional nas cidades exige “(...) a articulação destes investimentos com obras infraestrutura urbana e melhoria de serviços nestas cidades.”<sup>57</sup>

Esta articulação ganha significado a partir do reconhecimento de que a representação das aglomerações subnormais – e de seus moradores – orienta políticas e projetos que, na maioria das vezes, se fundamentam em pressupostos equivocados, em geral superficiais, baseados em estereótipos que não permitem uma compreensão aprofundada sobre a realidade social, econômica, política e cultural em sua totalidade.

Com efeito, se trata de um fenômeno complexo, e ao mesmo tempo marcado por forte estigmatização. Observa-se que os pressupostos centrados em parâmetros negativos têm sido utilizados como referência hegemônica na representação social e na elaboração de definições mais concisas sobre o fenômeno. Estes pressupostos se sustentam em torno das ideias de ausência, carência e homogeneidade e tomam como significante aquilo que a aglomeração não é em relação a um modelo idealizado de cidade.

## **1.2 – PAC: O processo de operacionalização através do Comitê Gestor**

Ao implementar o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), o Governo Federal instituiu todas as regras para execução, avaliação e monitoramento das ações empreendidas pelos programas integrantes do PPA. Assim, foi através da Lei N.º 11.653, sancionada pelo Presidente da República aos sete dias do mês de abril de 2008, que foram estabelecidas as orientações para o PPA 2008-2011.

Conforme a referida Lei, § 2º foram considerados prioritários, na execução das ações constantes do Plano, os projetos:

---

<sup>57</sup> “PAC – Urbanização de favelas: Instruções e Orientações”. Disponível em: [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br). Acesso em 30.03.2010.

I - associados ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI) e ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e,

II - com maior índice de execução ou que possam ser concluídos no período plurianual.

De acordo com o Art. 2º, da mencionada Lei, o Plano Plurianual (2008-2011) organiza a atuação governamental em Programas orientados para o alcance dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano. O seu Capítulo 2º foi especialmente elaborado para esclarecer os aspectos da Gestão do Plano. As características gerais acerca da Gestão são tratadas nos artigos que seguem:

Art. 7º. A gestão do Plano Plurianual observará os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de programas.

Art. 8º. O Poder Executivo manterá um sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoio à gestão do Plano, com característica de sistema estruturador de governo.

Art. 9º. Caberá ao Poder Executivo estabelecer normas complementares para a gestão do Plano Plurianual 2008-2011.

Parágrafo único. O Poder Executivo manterá atualizado, na internet, o conjunto de informações necessárias ao acompanhamento da gestão do Plano.

Os aspectos específicos acerca da estruturação e gerenciamento do PAC estão dispostos na Seção III, da Lei N.º 11.653/2008. Além de tratar de ordenar as regras referentes à obtenção de recursos para execução das ações, esta seção da Lei dispõe sobre a gerência e gestão do Programa, conforme Artigo 14:

Art. 14. O Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal processará o cadastramento dos empreendimentos do PAC e o monitoramento das execuções física, orçamentária e financeira de cada empreendimento.

§ 1º O Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal definirá os requisitos, critérios e condições diferenciadas para o cumprimento do disposto neste artigo em função de faixas de valor e tipos de intervenção, por segmento ou setor.

§ 2º Caberá ao Poder Executivo enviar ao Congresso Nacional relatório quadrimestral com as ações e respectivas metas consolidadas, bem como os resultados de implementação e execução de suas ações.

A partir das determinações do artigo supracitado, o PPA 2008-2011 instituiu através do Poder Executivo, um sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual. As diretrizes e orientações técnicas necessárias ao funcionamento do sistema de monitoramento são definidas pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. Para tanto foram tomadas as seguintes medidas:

- criação do Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos Ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, com a finalidade de coordenar a implementação do PAC;
- criação do Grupo Executivo do PAC (GEPAC), composto pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal (Planejamento), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento) e Secretaria Nacional do Tesouro (Fazenda), com a finalidade de estabelecer metas e acompanhar a implementação do PAC.

De acordo com o Art. 19 da Lei, deverão ser emitidos e enviados ao Congresso Nacional, relatórios de avaliação do Plano contendo:

- I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;
- II - demonstrativo, na forma dos Anexos I e II desta Lei, contendo, para cada programa a execução física e orçamentária das ações orçamentárias nos exercícios de vigência deste Plano;
- III - demonstrativo, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos;
- IV - avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, indicando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.<sup>58</sup>

A partir das determinações explicitadas nos artigos citados, foi criado o sistema de Balanço Quadrimestral do Programa de Aceleração do Crescimento. Os balanços são divulgados eletronicamente e trazem dados acerca do andamento das ações/projetos, análise da situação econômica vivenciada no país no período e perspectivas sobre a evolução do mesmo.

A constituição do Comitê Gestor e seus balanços são importantes porque cumprem dispositivo legal, todavia, mais do que isso, conforme delineado por Haidemann (2010, p.37), em sua análise sobre políticas públicas: “A eficácia e a qualidade dos serviços dependem muito da relação direta e transparente entre os prestadores de serviços e os respectivos beneficiários.”

Até dezembro/2010, o mencionado Comitê Gestor divulgou oito balanços quadrimestrais e três balanços anuais.

Em Mato Grosso do Sul, também foi criado um Grupo de Trabalho com o objetivo de acompanhar e orientar as ações executadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento.

---

<sup>58</sup> BRASIL. LEI Nº 11.653, de 7 abril de 2008. Presidência da República, Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

O Grupo Executivo de Acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento, na área de Habitação e Saneamento (Geapac-HS), foi criado por meio de decreto estadual, e é coordenado pelo secretário de Estado de Habitação tendo como objetivo apoiar e orientar os municípios de Campo Grande, Corumbá e Dourados, visando, efetivamente, que sejam concretizadas as obras e serviços relativos a saneamento básico, urbanização de favelas e habitação.

O Grupo de Trabalho é composto pelos secretários estaduais de Obras Públicas e de Transportes, de Meio Ambiente, das Cidades, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia, além de mais um representante de cada Secretaria do Governo Estadual. Também participam o diretor-presidente da SANESUL – estatal responsável pelo serviço de saneamento básico em Mato Grosso do Sul, exceto em Campo Grande onde o serviço foi concedido à empresa Águas Guariroba–, um membro indicado por ele, representantes dos municípios de Campo Grande, Corumbá e Dourados, e um membro da Caixa Econômica Federal.

### **1.3 – Principais desdobramentos a partir das avaliações do seu Comitê Gestor**

De acordo com que vimos anteriormente, a atuação do Comitê Gestor do PAC (CGPAC) se materializa, principalmente, através da divulgação dos balanços trimestrais e/ou anuais.

Vale ressaltar que através das informações disponibilizadas nos balanços é possível construir um panorama acerca das evoluções ou regressões da proposta original do Programa. Ademais, é possível traçar um paralelo entre o que se divulga oficialmente e o andamento real do cronograma através dos trabalhos *in loco*. Obviamente isto acontece na escala da cidade em análise.

O relatório mais recente foi divulgado no balanço de quatro anos disponibilizado em dezembro/2010. A cada nova divulgação, é possível diagnosticar mudanças não só no andamento das ações, mas também no quadro macroeconômico e social que se estabelece a partir da implementação das obras. Trazemos a seguir duas citações: a primeira, extraída do balanço de três anos divulgado no mês de fevereiro/2010 e utilizado na ocasião da elaboração do Relatório de Qualificação apresentado em agosto/2010. Na sequência, trazemos uma citação do balanço de quatro anos.

Assim, de acordo com o balanço de três anos:

Das 2.471 ações monitoradas pelo Comitê Gestor do PAC em dezembro de 2009, metade já foi concluída. Na metade em andamento, 44% estão com ritmo adequado de execução; 5% pedem atenção; e 1% está em situação preocupante. Em valor, as concluídas representam 27%; as adequadas, 70%; as em atenção equivalem a 2%; e as preocupantes, a 1%. Quanto ao estágio das ações, por valor, há 31% concluídas, 56% em obras e 13% em projeto, licenciamento ou licitação. Em quantidade, são 55% concluídas, 32% em obras e 13% em projeto, licenciamento ou licitação<sup>59</sup>.

Já de acordo com informações contidas no balanço de quatro anos:

Em outubro de 2010 estavam sendo monitoradas 2.561 ações do PAC. (...). Considerando o valor do investimento previsto para o período 2007-2010, até 31 de outubro, 48% das ações foram concluídas, 49% eram executadas em ritmo adequado e 3% necessitavam de atenção. Pelo critério de quantidade, as ações concluídas no mesmo período representavam 62% do total e as com andamento adequado, 30%. Já as que merecem atenção eram 6% e as com execução preocupante, 2%. Em relação à evolução do estágio das ações monitoradas desde o início do PAC, por valor, em 31 de outubro, 56% estavam concluídas e 44% em obras.<sup>60</sup>

Ao comparar as duas citações é possível diagnosticar alguns aspectos no que concerne à evolução das obras em quantidades e/ou em valores. Em aproximadamente dez meses, o percentual de ações concluídas passa de 50% em dezembro/2009 para 62% em outubro/2010. Em valores, essa diferença é ainda maior, pois em dezembro/2009 27% estavam concluídas enquanto que em outubro/2010 o total de obras concluídas chegou à 48%. Portanto, apesar dos objetivos do Programa estarem longe de serem alcançados, é inegável que nos últimos doze meses (dezembro/2009 e dezembro/2010) o Governo Federal realizou várias ações no sentido de adiantar o cronograma que apresenta constantes atrasos desde a divulgação do balanço de um ano.

Além de trazer informações acerca do andamento das ações previstas no início do Programa (2007), os balanços divulgam o andamento das ações inseridas posteriormente, bem como as licitações em aberto.

Entre os empreendimentos incluídos no PAC após o seu início, a situação é a seguinte: por valor, 2% concluídos, 29% em obras e 69% em projeto, licenciamento ou licitação. Por quantidade, 11% concluídos, 40% em obras e 49% em projeto, licenciamento ou licitação.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> COMITÊ GESTOR. Balanço de três anos. 2009, p. 1.

<sup>60</sup> COMITÊ GESTOR. Balanço de quatro anos. 2010, p. 44.

<sup>61</sup> COMITÊ GESTOR. Balanço de três anos. 2009, p.1.

Essa informação também é atualizada a cada balanço uma vez que as ações inseridas após o primeiro ano do Programa, ou seja, a partir de 2008, apresentam evolução menor do que aquelas empreendidas no início do PAC (2007).

Dos empreendimentos incluídos no PAC após 2008, as ações concluídas equivalem a 48% em valor. Em obras, há 31%, em licitação 20% e em fase de projeto ou licenciamento, 1%. Em quantidade, a evolução do estágio das ações acompanhadas desde 2007 mostra que, em 31 de outubro de 2010, 76% haviam sido concluídas, 17% estavam com obras em andamento, 3% em licitação e 4% em fase de licenciamento ou projeto. Das ações incluídas após 2008, 28% foram concluídas por quantidade, 45% estão em obras, 22% em licitação da obra e 5% em fase de projeto ou licenciamento.<sup>62</sup>

Um aspecto relativo aos balanços e que, de certa maneira tornou-se problemático para a pesquisa, diz respeito à escala em que os dados são apresentados, já que na maior parte das tabelas, as informações são prestadas por região ou por Unidade da Federação e não por município.

Outro aspecto que dificultou a execução da pesquisa é o fato de que os Balanços Estaduais não são publicados simultaneamente aos Balanços Nacionais. Dessa maneira, trabalhamos com uma certa disparidade cronológica entre as informações de âmbito nacional com as de âmbito estadual.

Tal constatação atribui papel primordial à coleta de dados através do trabalho *in loco* não apenas para o embasamento como também para a difícil tarefa de comparação entre o que se discursa oficialmente e o que se executa na prática.

---

<sup>62</sup> COMITÊ GESTOR. Balanço de quatro anos. 2010, p. 44.

## 2 – MATO GROSSO DO SUL NO CONTEXTO DO PAC

A destinação de recursos públicos usualmente torna-se motivo gerador de disputas entre os administradores públicos. No caso do PAC, não seria diferente. Os anúncios de investimentos superiores a R\$ 500 bilhões provocaram uma corrida dos governos estaduais com vista a inserir seus projetos no Programa que, mesmo destinando recursos através de ações macro, permitiu que os Governos Estaduais e Municipais encaminhassem projetos que ao contemplar as diretrizes propostas receberiam investimentos por parte da União.

Para entendermos essa questão recorreremos a Poulantzas (2000, p.134), o qual afirma que: “O estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado (o Estado-relação).” Tal concepção significa, segundo o mencionado autor que o Estado é constituído-dividido de lado a lado pelas contradições de classe. Assim, as contradições de classe constituem o Estado e expressam sua presença na sua ossatura material e armam assim sua organização.

A partir da adoção do critério pautado no contingente populacional que determinava atenção prioritária às áreas metropolitanas e municípios com mais de 150.000 habitantes, assistimos a distribuição prioritária de recursos nas Regiões Sudeste e Nordeste que apresentam o maior número de municípios brasileiros com o contingente mínimo indicado nas diretrizes básicas do Programa. O Quadro 9 traz um diagnóstico da distribuição dos recursos nas cinco regiões geográficas brasileiras.

**Quadro 9 – Investimentos regionais em infraestrutura 2007-2010**

REGIÃO	LOGÍSTICA	ENERGÉTICA	SOCIAL E URBANA	TOTAL	(R\$ bilhões) %
CENTRO-OESTE	3,8	11,6	8,7	24,1	4,8
NORTE	6,3	32,7	43,7	50,9	10,1
SUDESTE	7,9	80,8	41,8	130,5	25,9
SUL	4,5	18,7	14,3	37,5	7,5
NORDESTE	7,4	29,3	43,7	80,4	15,9
NACIONAL*	28,4	101,7	50,4	180,5	35,8
TOTAL	58,3	274,8	170,8	503,9	100

Fonte: Ministério do Planejamento, Brasília, 2008.

Org. Dantas, D.S. 2010

\* Projetos de característica nacional, que não estão localizados em uma única região.

Com base nos dados dispostos no Quadro 9, constatamos que os investimentos se dão majoritariamente na região Sudeste com 25,9% dos recursos. Ademais, constatamos

também que os maiores percentuais de investimentos se concentram no setor de energia (54,5%), seguido pelo investimento “social e urbano” (33,9%).

Sobre essa temática, a então Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff afirmou que:

(...) o PAC vem para combater também as desigualdades entre os estados do Brasil, beneficiando cidades fora do eixo Rio de Janeiro-São Paulo, para que os municípios mais populosos também recebam infraestrutura de combate a alagamentos e doenças ocasionadas pela falta de tratamento da água e esgoto.<sup>63</sup>

Comparando os valores dos investimentos previstos pelo PAC em cada Unidade da Federação (ver anexo 2), não se constata uma relação direta com as premissas da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Por exemplo, aquela que estabelece que os recursos do Governo Federal devem ser alocados prioritariamente nas microrregiões estagnadas, dinâmicas e de baixa renda, restando às microrregiões de alta renda contar com recursos financeiros para execução de projetos de desenvolvimento provenientes da iniciativa privada e dos governos estaduais e municipais e, apenas subsidiariamente, de aportes do Governo Federal.

De qualquer maneira, concordamos com a análise governamental de que: “Obviamente, as obras do PAC auxiliarão no desenvolvimento regional nas localidades onde forem executadas, mas, em razão das evidências, o PAC não é caracteristicamente programa de desenvolvimento regional.” Brasil. MCIDADES, 2009, v.2. p.386.

No interior desse processo, a destinação dos investimentos do eixo da infraestrutura social e urbana teve como base os levantamentos realizados pelo Ministério das Cidades acerca do percentual de precariedade habitacional em relação ao total de domicílios no município. Dessa maneira, os municípios sul-mato-grossenses eleitos como prioridades para o recebimento de recursos do Programa no eixo social e urbano foram: Campo Grande, Corumbá e Dourados.

---

<sup>63</sup> “PAC combate crescimento desordenado”, diz Dilma Rousseff. Disponível em: [www.douradosnews.com.br](http://www.douradosnews.com.br) Acesso em 18.09.08.

**Foto 3 – Cerimônia oficial de lançamento do PAC no Mato Grosso do Sul**



Fonte: Ministério do Planejamento, 2007.

De acordo com o ex-prefeito de Dourados, José Laerte Tetila:

(...) aqui no Mato Grosso do Sul, nós fomos convidados a participar do Programa em 2007, até porque era a única cidade do interior do Estado com mais de 150 mil habitantes. No Mato Grosso do Sul, somente Campo Grande e Dourados que entraria nesse Programa e, mais no fim das contas acabou entrando também Corumbá até por uma questão importante. Corumbá não tinha nenhum metro quadrado de saneamento básico e tem o senador que é de lá né, o Delcídio do Amaral que entrou com um argumento forte do turismo, com toda a razão né. Corumbá é uma cidade que tem um apelo turístico muito grande por causa do Pantanal então acabou entrando e sendo contemplada também. (Entrevista realizada em junho de 2010)

Aqui, percebemos nitidamente a influência política presente na inclusão da cidade de Corumbá no PAC. A justificativa – plausível, do nosso ponto de vista – foi o viés ambiental e turístico. Todavia parece-nos que o fator determinante foi o político.

**Quadro 10 – PAC – Investimentos em Mato Grosso do Sul**

EIXO	Empreendimentos				Subtotal (milhões R\$)
	exclusivos		de caráter regional		
	2007-2010	Pós 2010	2007-2010	Pós 2010	
LOGÍSTICA	779,6	-	5.280,0	-	6.059,6
ENERGÉTICA	2.131,8	374,3	-	-	2.506,1
SOCIAL E URBANA	981,6	-	-	-	981,6
<b>TOTAL</b>	<b>3.893,0</b>	<b>374,3</b>	<b>5.280,0</b>	<b>-</b>	<b>9.547,3</b>

Fonte: Ministério do Planejamento, 2008

Org. Dantas, D.S. 2010.

Vale lembrar que a disponibilização dos recursos destinados aos investimentos nos setores de logística e energética segue, respectivamente, as diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Logística e Plano Nacional de Desenvolvimento Energético, sendo que estes não serão abordados na presente pesquisa.

Conforme dissertamos anteriormente, as diretrizes básicas que alicerçam o Programa dão conta não só dos objetivos e finalidades esperados com os investimentos, mas também estabelecem regras à serem adotadas na seleção dos projetos enviados pelos Estados e municípios que pleiteiam os recursos disponibilizados.

Assim, de acordo com avaliação das propostas elaboradas pelo Governo de Mato Grosso do Sul, seriam disponibilizados pouco mais de R\$ 9,5 bilhões a serem investidos conforme Quadro 10.

Conforme documentação oficial, a inserção de Mato Grosso do Sul junto ao eixo da infraestrutura social e urbana, justificou-se pelas necessidades de:

Proteção Ambiental do Pantanal através da ampliação do sistema de esgotamento sanitário do Estado;  
Remoção de moradias localizadas em beiras de córregos e áreas de risco:  
Campo Grande: Vale do Córrego Lagoa, Cabaça, Segredo e Vila Popular;  
Corumbá: Cravo Vermelho III, Tiradentes, Pantanal e Doce Lar; e,  
**Dourados:** Jardim Clímax e ampliação do sistema de abastecimento de água em Dourados.<sup>64</sup>

Sobre a destinação de recursos para as cidades supracitadas, se faz necessário mais uma vez um esclarecimento acerca da inserção de Corumbá. Mesmo não contendo o contingente populacional<sup>65</sup> mínimo estabelecido pelo Programa, a referida cidade foi contemplada com R\$ 80,1 milhões para obras de drenagem, pavimentação, saneamento e habitação.<sup>66</sup>

Para o então Secretário Estadual de Obras e Transportes, Sr. Edson Giroto:

O PAC não pode levar em conta o fato de Corumbá ter pouco mais de 100 mil habitantes, mas sim a sua localização, no centro do Pantanal, cujas águas são contaminadas pelo esgoto *in natura* porque não há rede coletora nem sistema de tratamento. A questão populacional não é justificativa para excluir Corumbá e o Governo do Estado está empenhado em garantir os recursos.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Comitê Gestor. Balanço de um ano, do Mato Grosso do Sul. Brasília, 2008, p. 11.

<sup>65</sup> 96.373 habitantes segundo Contagem Populacional realizada pelo IBGE em 2007.

<sup>66</sup> Comitê Gestor. Balanço de um ano, do Mato Grosso do Sul. Brasília, 2008, p. 13.

<sup>67</sup> “Ruiter e bancada defendem PAC para Corumbá” Disponível em: [www.corumba.ms.gov.br](http://www.corumba.ms.gov.br) Acesso em 30.03.2010.

Levando em consideração as reivindicações elaboradas pelos Governos Estaduais, e atendendo as demandas existentes em municípios que não se enquadram no critério do contingente populacional, foi lançado em setembro/2007, uma linha de investimentos específica para atender o setor do saneamento básico. Sob orientação do Ministério da Saúde, coordenação da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) e execução do Programa de Aceleração do Crescimento, implementou-se o PAC/FUNASA.

As ações do PAC/FUNASA executadas entre 2007 e 2010 têm como intuito a inclusão social por meio das ações de saneamento, priorizando municípios com até 50 mil habitantes e grupos sociais minoritários e estratégicos como comunidades quilombolas e indígenas em diversas partes do país.<sup>68</sup>

Foram selecionados 1.107 municípios espalhados pelo país, atendendo os seguintes critérios:

Menor cobertura de serviços de rede de distribuição de água;  
Solução adequada de esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos urbanos (lixo).  
Os 100 municípios com as maiores taxas de mortalidade infantil do país, garantindo a seleção de no mínimo cinco por Estado.<sup>69</sup>

A partir de tais critérios, cinco municípios em caráter de urgência foram beneficiados em Mato Grosso do Sul: Coronel Sapucaia, Itaporã, Tacuru, Paranhos e Douradina. Eles receberam verba do PAC/FUNASA por apresentarem os maiores índices de mortalidade infantil. Inicialmente foram incluídos mais quinze municípios de Mato Grosso do Sul. São eles: Amambai, Corguinho, Dois Irmãos do Buriti, Figueirão, Inocência, Itaquiraí, Japorã, Jaraguari, Jateí, Ladário, Laguna Carapã, Nioaque, Novo Horizonte do Sul, Ribas do Rio Pardo, Rochedo e Santa Rita do Pardo.

Após a avaliação do Comitê Gestor do PAC, ao todo foram contemplados 37 municípios com investimentos do PAC/FUNASA no Mato Grosso do Sul. Já para ações de saneamento foram selecionados 41 municípios.

Considerando as ações em saneamento, habitação, bem como aquelas implementadas pela FUNASA, setenta dos setenta e nove municípios sul-mato-grossenses foram contemplados com obras.

---

<sup>68</sup> É importante ressaltar que a presente pesquisa se ocupou em tratar apenas dos municípios que tiveram recursos aplicados na infraestrutura urbana, sendo excluídos aqueles que receberam recursos para obras em áreas localizadas na zona rural como, por exemplo, as reservas indígenas e de quilombolas.

<sup>69</sup> BRASIL. Boletim Informativo. Brasília: FUNASA, 2007, p. 6.

Portanto, no bojo do PAC, em sua etapa inicial, foram contemplados três municípios sul-mato-grossenses (Campo Grande, Corumbá e Dourados), posteriormente, já em 2009, foram inseridos outros 41 municípios, através do PAC/FUNASA, de modo que apenas oito municípios<sup>70</sup>, ao todo, não foram inseridos no PAC.

Em tese, a partir da inserção de novos municípios aptos à receberem recursos do PAC por meio das ações planejadas pelo Ministério da Saúde (PAC/FUNASA), os totais investidos tenderiam a aumentar. Porém, a partir das avaliações divulgadas pelo Comitê Gestor é possível observar uma intensa variação nos valores destinados ao Estado para o período de sua vigência.

Os quadros 11 ao 16 foram produzidos com base nos dados divulgados nos diferentes Balanços do Programa a partir de janeiro/2007 até março/2010. Recordemos que os investimentos destinados ao Mato Grosso do Sul, inicialmente chegaram à casa dos R\$ 9,6 bilhões.<sup>71</sup>

**Quadro 11 – Investimentos do PAC em Mato Grosso do Sul em janeiro de 2007\***

EIXO	R\$ milhões				Subtotal (milhões R\$)
	Empreendimentos exclusivos		Empreendimentos de caráter regional		
	2007-2010	Pós 2010	2007-2010	Pós 2010	
<b>LOGÍSTICA</b>	779,6	-	5.280,0	-	6.059,6
<b>ENERGÉTICA</b>	2.131,8	374,3	-	-	2.506,1
<b>SOCIAL E URBANA</b>	981,6	-	-	-	981,6
<b>TOTAL</b>	<b>3.893,0</b>	<b>374,3</b>	<b>5.280,0</b>	<b>-</b>	<b>9.547,3</b>

Fonte: Ministério do Planejamento, 2007.

Org. Dantas, D. S. 2010

\* Informação disponibilizada no material de divulgação do lançamento do PAC em Janeiro de 2007

O valor citado no Quadro 11 foi utilizado diversas vezes no presente trabalho pelo fato de corresponder à informação inicial e por considerarmos que as variações observadas até então sugerem uma aproximação com a proposta do Programa. Porém, julgamos importante apresentar aqui as variações constatadas.

<sup>70</sup> Água Clara, Bodoquena, Chapadão do Sul, Costa Rica, Glória de Dourados, Guia Lopes da Laguna, Sete Quedas e Taquarussu.

<sup>71</sup> Conforme dados de divulgação do Programa em 2007. Disponível em: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br) Acesso em 08.10.2007.

**Quadro 12 – Investimentos do PAC em Mato Grosso do Sul em março de 2008\***

R\$ milhões

EIXO	Empreendimentos exclusivos		Empreendimentos de caráter regional		Subtotal (milhões R\$)
	2007-2010	Pós 2010	2007-2010	Pós 2010	
<b>LOGÍSTICA</b>	842,5	-	3.571,0	-	4.413,5
<b>ENERGÉTICA</b>	2.146,1	336,5	-	-	2.482,6
<b>SOCIAL E URBANA</b>	890,1	-	-	-	890,1
<b>TOTAL</b>	<b>3.878,6</b>	<b>336,5</b>	<b>3.571,0</b>	<b>-</b>	<b>7.786,1</b>

Fonte: Ministério do Planejamento, 2008.

Org. Dantas, D.S. 2010

\* Publicação com informações regionalizadas sobre o 1º ano do PAC.

Analisando o Quadro 12, podemos constatar que o maior responsável pela redução nos totais investidos em Mato Grosso do Sul são os empreendimentos do eixo da logística classificados como de caráter regional. Já os investimentos nos empreendimentos exclusivos apresentaram uma pequena alteração para menos no caso do eixo social e urbano, e para mais nos eixos de logística e energia.

Como citamos anteriormente, após um ano do lançamento do Programa, o primeiro balanço divulgado pelo Comitê Gestor dá conta de uma redução que ultrapassa os 18% em relação aos valores inicialmente informados. Redução esta que se mantém no ano subsequente conforme o Quadro 13.

**Quadro 13 – Investimentos do PAC em Mato Grosso do Sul em fevereiro de 2009\***

R\$ milhões

EIXO	Empreendimentos exclusivos		Empreendimentos de caráter regional		Subtotal (milhões R\$)
	2007-2010	Pós 2010	2007-2010	Pós 2010	
<b>LOGÍSTICA</b>	1.109,0	-	105,3	-	1.214,30
<b>ENERGÉTICA</b>	3.549,5	606,4	508,0	-	2.482,6
<b>SOCIAL E URBANA</b>	1.351,3	-	-	-	1.351,3
<b>TOTAL</b>	<b>6.009,8</b>	<b>606,4</b>	<b>613,3</b>	<b>-</b>	<b>7.229,50</b>

Fonte: Ministério do Planejamento, 2009.

Org. Dantas, D.S. 2010.

\* COMITÊ GESTOR. Balanço de dois anos. 2008.

Após uma queda de cerca de 24% em relação a 2007, a indicação apresenta uma leve ascensão no segundo semestre de 2009. Sobre esse aumento, é importante chamar a atenção para o fato de que os investimentos para o período compreendido após 2010 apresentaram redução drástica, o que nos leva a entender que a destinação de recursos apresentou crescimento tanto nos empreendimentos exclusivos bem como naqueles classificados como de caráter regional.

**Quadro 14 – Investimentos do PAC em Mato Grosso do Sul em setembro de 2009\***

R\$ milhões

EIXO	Empreendimentos exclusivos		Empreendimentos de caráter regional		Subtotal (milhões R\$)
	2007-2010	Pós 2010	2007-2010	Pós 2010	
<b>LOGÍSTICA</b>	1.531,5	-	221,4	-	1.752,90
<b>ENERGÉTICA</b>	3.667,3	264,8	738,7	42,0	4.712,8
<b>SOCIAL E URBANA</b>	1.830,7	-	-	-	1.830,7
<b>TOTAL</b>	<b>7.039,5</b>	<b>264,8</b>	<b>960,1</b>	<b>42,0</b>	<b>8.306,4</b>

Fonte: Ministério do Planejamento, 2009.

Org. Dantas, D.S. 2010.

\* COMITÊ GESTOR. Publicação 8 balanço do PAC.

Apesar de ter apresentado um crescimento na casa dos 14%, o grande salto é notado no primeiro semestre de 2010 quando, de acordo com o balanço de três anos, os investimentos se aproximariam dos R\$ 13 bilhões, o que representa 55% em relação à setembro de 2009 e aproximadamente 35% ao início do Programa em 2007.

**Quadro 15 – Investimentos do PAC em Mato Grosso do Sul em março de 2010\***

EIXO	Empreendimentos exclusivos		Empreendimentos de caráter regional		Subtotal (milhões R\$)
	2007-2010	Pós 2010	2007-2010	Pós 2010	
<b>LOGÍSTICA</b>	1.693,0	3,0	219,4	2,0	1.917,4
<b>ENERGÉTICA</b>	3.471,5	4.475,6	693,7	185,0	8.825,8
<b>SOCIAL E URBANA</b>	2.141,0	-	-	-	2.141
<b>TOTAL</b>	<b>7.305,5</b>	<b>4.478,6</b>	<b>913,1</b>	<b>187,0</b>	<b>12.884,2</b>

Fonte: Ministério do Planejamento, 2010.

Org. Dantas, D.S. 2010.

\* COMITÊ GESTOR. Balanço de três anos, 2009.

Na prática, é quase imperceptível notar mudanças decorrentes dessas alterações de valores. Isso se deve, por um lado, ao fato de que algumas vezes as alterações para mais ou para menos se dão nos investimentos destinados às ações de caráter regional, o que acaba impactando de maneira muito sutil na realidade local, principalmente no que concerne aos municípios.

No entanto, foi a partir da publicação do balanço de quatro anos do Programa que constatamos alguns números que chamam a atenção.

Em primeiro lugar, a diferença observada no volume de recursos de caráter exclusivo investidos no quadriênio 2007-2010 que saltou da casa dos R\$ 3,8 bilhões para aproximadamente R\$ 7,3 bilhões, significando um acréscimo de 87% em relação à previsão inicial de investimento. Em relação aos investimentos para o período pós 2010, o destaque está na inserção de R\$ 65 milhões para investimentos em Logística e mais R\$ 4,8 bilhões para as ações no setor de geração e transmissão de energia.

Em segundo lugar, pelo fato de se tratar do último balanço divulgado pela gestão do Governo de Lula (PT – 2003/2010) e, também, por trazer números bastante distintos daqueles apresentados na ocasião do lançamento do Programa em 2007.

**Quadro 16 – Total investido no Mato Grosso do Sul até dezembro de 2010\***

EIXO	Empreendimentos exclusivos		Empreendimentos de caráter regional		Subtotal (milhões R\$)
	2007-2010	Pós 2010	2007-2010	Pós 2010	
<b>LOGÍSTICA</b>	1.602,9	65,1	98,6	162,8	1.929,4
<b>ENERGÉTICA</b>	2.762,3	5.250,6	429,4	403,8	8.846,1
<b>SOCIAL E URBANA</b>	2.923,4	-	-	-	2.923,4
<b>TOTAL</b>	<b>7.288,60</b>	<b>5.315,7</b>	<b>528,0</b>	<b>566,6</b>	<b>13.698,9</b>

Fonte: Ministério do Planejamento

Org. Dantas, S.D. 2011

\* COMITÊ GESTOR. Balanço de quatro anos, 2010.

Apesar dos acréscimos nos investimentos dos empreendimentos exclusivos, constatamos uma acentuada redução dos valores destinados aos investimentos nos empreendimentos de caráter regional que recuaram de R\$ 5,2 bilhões em 2008 para R\$ 528 milhões em 2010. Já para o período do pós 2010, em 2008 não havia previsão de investimento em nenhum dos eixos. Enquanto isso, em 2010, os investimentos em Logística e Energética somam R\$ 566 milhões.

Essas mudanças representaram um incremento de pouco mais R\$ 4,1 bilhões para ações em Mato Grosso do Sul representando um acréscimo de 43% no total de investimentos, o que representa um percentual bastante significativo.

No item seguinte, trazemos um breve levantamento das principais ações executadas com o escopo de traçar um perfil das medidas instituídas pelo PAC e que contemplaram Mato Grosso do Sul.

## **2.1 – Principais investimentos: exclusivos e de caráter regional**

Com vistas a compreender a inserção de Mato Grosso do Sul junto ao Programa de Aceleração do Crescimento, realizamos um intenso trabalho de coleta de dados referentes às ações planejadas e/ou executadas com seus recursos na referida Unidade da Federação.

Além de analisar os balanços divulgados oficialmente pelo Comitê Gestor do PAC, realizamos levantamentos nos veículos oficiais de comunicação, bem como em *sites* de notícias das cidades de Campo Grande, Corumbá e Dourados.

Por fim, reunimos as informações que possibilitaram a elaboração do material cartográfico que contribuiu para identificar a espacialização das ações no território sul-mato-grossense.

Vale ressaltar que constatamos uma intensa apropriação por parte do Governo Estadual, bem como pelas bancadas Federal e Estadual, além é claro dos Governos Municipais, sobre as obras executadas com recursos totais ou parciais do Programa.

Sobre essa questão, o ex-prefeito de Dourados assim se pronunciou:

O Governador participa, lança justamente porque ele entra com uma contrapartida, mesmo numa intervenção da União, o Estado tem sim. O Governo Federal entra com 95%, o Governo do Estado entra com 5% mas a placa do Governo do Estado é do mesmo tamanho da Federal né, ou maior, muitas vezes ela é até maior. É a guerra das placas. Mas o investimento do Governo Federal é sempre assim de 90% até 95% são recursos do Governo Federal. A prefeitura também participa. (Sr. José Laerte Tetila, em entrevista realizada em junho de 2010)

Esse fato de certa maneira dificultou a identificação das ações do PAC, uma vez que placas e *outdoors* davam conta de ações empreendidas pelo Governo Estadual e não pela União. Nas falas em emissoras de rádio e na televisão principalmente esse procedimento era mais perceptível.

Ademais, em diversas obras executadas com recursos do Programa, o Governo Estadual deixa sua marca, bem como o faz os Governos Municipais (Foto 4).

**Foto 4 – Propaganda da Prefeitura Municipal sobre os investimentos em drenagem**



Foto: Souza, A.O. 2010.

Segundo um texto publicado em um *site* de notícias da cidade de Corumbá, “Quando alguém lá da parte alta da cidade ouve André Puccinelli [governador, gestão 2007/10 e 2011/14] dando entrevistas anunciando essas obras como se fosse deles, imediatamente fala: “Me engana, que eu gosto!”<sup>72</sup>

Analisando os aspectos da cerimônia de lançamento da pavimentação asfáltica da BR-359 (Foto 5), é visível a apropriação por parte do governo de Mato Grosso do Sul sobre uma obra que é de responsabilidade, financiamento e execução do Departamento Nacional de Infraestruturas de Transporte (DNIT), estando inclusive apontada como uma das intervenções realizadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento no Eixo da Infra Estrutura Logística.

---

<sup>72</sup> “Andre anuncia casas para Corumbá como se fosse obra do Governo do Estado” Disponível em: [www.pantanalnews.com.br](http://www.pantanalnews.com.br). Acesso em 30.03.2010.

Foto 5 – Lançamento da obra de pavimentação asfáltica da BR 359



Fonte: Agência de Notícias do Estado.

Disponível em: [www.ms.gov.br/noticias](http://www.ms.gov.br/noticias) Acesso em 10.05.2010.

Segundo as diretrizes do PAC para o Eixo da Logística, dentre outros objetivos, as ações empreendidas em Mato Grosso do Sul visam “Escoar a produção regional para consumo interno e exportação, aumentando a competitividade regional: BR-359.”<sup>73</sup>

Constatamos que a questão da competitividade está presente no interior do Plano Plurianual de Investimentos de Mato Grosso do Sul para o período de 2008 a 2011. Existem elementos que justificam a preocupação do Estado no que diz respeito à investimentos no setor da infraestrutura. “Fazer de Mato Grosso do Sul um Estado mais competitivo e com desenvolvimento sustentável” é a ideia-síntese da atual gestão, que se expressa no PPA (2008/2011) no âmbito do Poder Executivo, através, dentre outras, das seguintes diretrizes: Aumento da competitividade do Estado no que diz respeito aos recursos humanos, físicos, de conhecimento, de capital e de infraestrutura.

Uma das bases para a elaboração do PPA-MS 2008/2011 foi o resultado obtido pelo estado no Índice de Competitividade Estadual (ICE-F), elaborado pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) – da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul – e o Movimento Brasil Competitivo (MBC) em

<sup>73</sup> Comitê Gestor. Estratégias para as ações no eixo da Infraestrutura Logística em Mato Grosso do Sul. Balanço de 3 anos do PAC/MS. Brasília, 2009.

2006, no qual Mato Grosso do Sul obteve a 8ª classificação no ranking das Unidades Federadas.

Mato Grosso do Sul ficou atrás dos estados do Sudeste (exceto Espírito Santo), do Sul e do Distrito Federal em um estudo que leva em consideração a capacidade de competitividade no que diz respeito ao eixo denominado condições dos fatores produtivos, organizando 34 variáveis em grupos de fatores produtivos relacionados com a competitividade: qualificação da força de trabalho, conhecimento e inovação e infraestrutura.<sup>74</sup>

A partir da constatação dos elementos que favoreceram ou prejudicaram a colocação do estado no ICE-F, foram tomadas algumas medidas que seguem explicitadas no PPA-MS 2008/2011.

No que diz respeito à infraestrutura do Estado, já encaminhamos ações para expandir o sistema de transmissão de energia e para aumentar nosso potencial de geração termoelétrica e de energia a partir da biomassa. Encaminhamos vários projetos de implantação e pavimentação de rodovias e estamos buscando a integração ferroviária de Mato Grosso do Sul, para que possamos chegar ao Porto de Paranaguá utilizando esse modal. Estamos atuando com vigor no sentido de constituir o Complexo Logístico Intermodal de Campo Grande. Esse conjunto de ações deve resultar em uma melhoria no nosso indicador de infraestrutura. (PPA-MS 2008/2011, p. 1)

Além das obras na BR-359 (Alcinópolis/ Divisa-GO), estão sendo executadas obras de adequação de capacidade na BR-262 (Foto 6), no trecho compreendido entre Campo Grande e Corumbá.

---

<sup>74</sup> Modelo desenvolvido sob a abordagem do diamante da competitividade de Michael Porter. Em seu livro: A Vantagem Competitiva das Nações (1990), examinou como alguns Estados eram saudáveis e outros nem tanto. O elemento mais importante aqui é o que ele definiu como Sistema Nacional de Valor e, com isto, lançou outro conceito – o modelo do diamante. Segundo Porter, os componentes deste modelo são: – rivalidade doméstica – quanto mais dura melhor; – recursos econômicos existentes; – infraestrutura, incluindo o nível de educação dos cidadãos; – o fenômeno *cluster*. Disponível em: [www.fae.edu.br/inteligentia/pensadores](http://www.fae.edu.br/inteligentia/pensadores). Acesso em 02/06/2010.

**Foto 6 – Trecho da BR-262, em obras, no município de Corumbá**



Foto: Dantas, D. S. 2009.

Na BR-163, rodovia que faz a ligação das regiões Norte e Sul do Brasil e que, em território sul-mato-grossense passa por importantes áreas produtoras de grãos, cana-de-açúcar e rebanhos, as obras estão sendo executadas em vários lotes. Desde o extremo sul estadual, no município de Mundo Novo, estão sendo realizadas obras de adequação de capacidade na qual o DNIT tem executado o alargamento da pista que passa de 7 para 12 metros; nas proximidades de Dourados onde foi executada a duplicação de aproximadamente 30 km, até Sonora no Norte e foi estadual.

**Foto 7 – Obras de duplicação da BR-163 no município de Dourados**



Foto: Souza, A.O. 2009.

**Foto 8 – Trecho duplicado da BR-163, em Dourados**



Foto: Souza, A.O. 2009.

Concluída em meados de 2010, a obra de duplicação do trecho compreendido entre Km 253 e Km 282 contou com investimentos da ordem de R\$ 24,1 milhões garantidos com recursos do PAC, tendo sido inaugurada no dia 24 de agosto de 2010 contando com a presença do então Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

**Foto 9 – Presidente Lula durante cerimônia de inauguração das obras da BR 163**



Fonte: [www.info.planalto.gov.br](http://www.info.planalto.gov.br) Acesso em: 24.08.2010.

Já em Campo Grande, o trecho que compreende o anel rodoviário teve as obras concluídas no segundo semestre de 2010.

**Foto 10 – Trecho contemplado com obras do PAC na BR-163 em Campo Grande**



Fotos: Dantas, D. S. 2010.

Uma informação contida no PPA-MS para o período de 2008 a 2011 chama a atenção para uma estratégia do Governo Estadual no setor da infraestrutura logística. Uma das propostas para a dinamização do transporte rodoviário em Mato Grosso do Sul é a estadualização do trecho sul-mato-grossense da BR-163 com o objetivo, segundo o discurso governamental, de possibilitar a sua duplicação e reduzir o tempo de transporte dos produtos, impactando nos seus preços.

Essa estratégia pode ser atribuída à gestão FHC que, em dezembro/2002 transferiu aos estados 14.506 quilômetros de estradas federais e repassou R\$ 1,8 bilhões para que 15 estados (dentre eles, Mato Grosso do Sul) realizassem investimentos nas vias. De acordo com Faria (2010), cada governador deu o destino que bem quis aos recursos tendo em vista que uma Medida Provisória derrubou o processo de estadualização.

No entanto, a postura adotada durante o Governo Lula não só desmontou esses leilões como trouxe uma nova postura em relação ao planejamento logístico. Na visão do mencionado autor, quando Lula assumiu o Governo, ele se deparou com um caos generalizado no setor de transportes e tratou de implantar medidas de médio e longo prazo. Em suas palavras:

Um plano de revitalização das ferrovias em 2003, a elaboração da Agenda dos Portos em 2004, o Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas estradas em 2005 e o Plano Nacional de Logística e Transportes em 2007. Isso sinalizou para a sociedade que o governo Lula retomaria o planejamento, segundo a importância do papel do Estado no desenvolvimento da área dos transportes. (FARIA, 2010, p. 68/9)

A contradição é que concomitante a essa iniciativa, o Governo Estadual levanta a bandeira para a federalização da MS-040 que liga Campo Grande a Brasilândia/MS. Segundo o documento: “A federalização, implantação e pavimentação da MS-040 possibilitarão o aumento da produção do Estado, pois facilitarão o acesso às determinadas regiões e integrará várias localidades.” (PPA-MS 2008-2011, p. 5).

Conforme identificamos, as obras citadas no PPA estão em adiantado ritmo de execução sob responsabilidade do DNIT, ou seja, são obras financiadas e executadas pelo Governo Federal, conforme registramos na Foto 11.

**Foto 11 – Emplacamento oficial às margens da BR-163**



Fotos: Dantas, D. S. 2010.

Por outro lado, a rodovia MS-040 não oferece infraestrutura alguma (conforme foto 12), fato que nos leva a concluir que a iniciativa do Governo Estadual reflete em sua omissão na execução de obras nas rodovias de sua jurisdição transferindo a responsabilidade e – consequentemente – o ônus à União, fato semelhante ao que foi feito com a BR-359 que está sendo pavimentada com recursos do PAC.

Foto 12 – Aspecto da MS-040 no início das obras de pavimentação



Foto: Edemir Rodrigues.

Fonte: AGESUL

No entendimento do Governador: “Tem de ser como foi com a BR-359, que foi federalizada na Câmara e no Senado, e depois conseguimos liberar recurso de emenda para pavimentar o primeiro trecho.” Ainda, segundo ele:

O temor (...) é que, incluída no Plano Nacional de Viação (PNV), a proposta de transferir ao governo federal a competência da via e assim obter dinheiro para asfaltamento, se arraste por anos, sem que o projeto se concretize. Se o Senado federalizar, a bancada pode fazer uma emenda coletiva [recursos para pavimentação], e conseguimos liberar a primeira parcela. Com isso, o Governo Federal faz [a obra], porque já estará federalizada.<sup>75</sup>

Constamos ainda que a finalização da ponte sobre o rio Paraná, na BR-158, denominada, Ponte Mário Covas, ligando as cidades de Brasilândia/MS e Paulicéia/SP, bem como a construção de seus acessos, foram inseridos no PAC.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> “Federalização da MS-040 é mais ágil fora do Plano Nacional de Viação, defende governador” Disponível em: [www.agesul.ms.gov.br](http://www.agesul.ms.gov.br) Acesso em 02.06.2010.

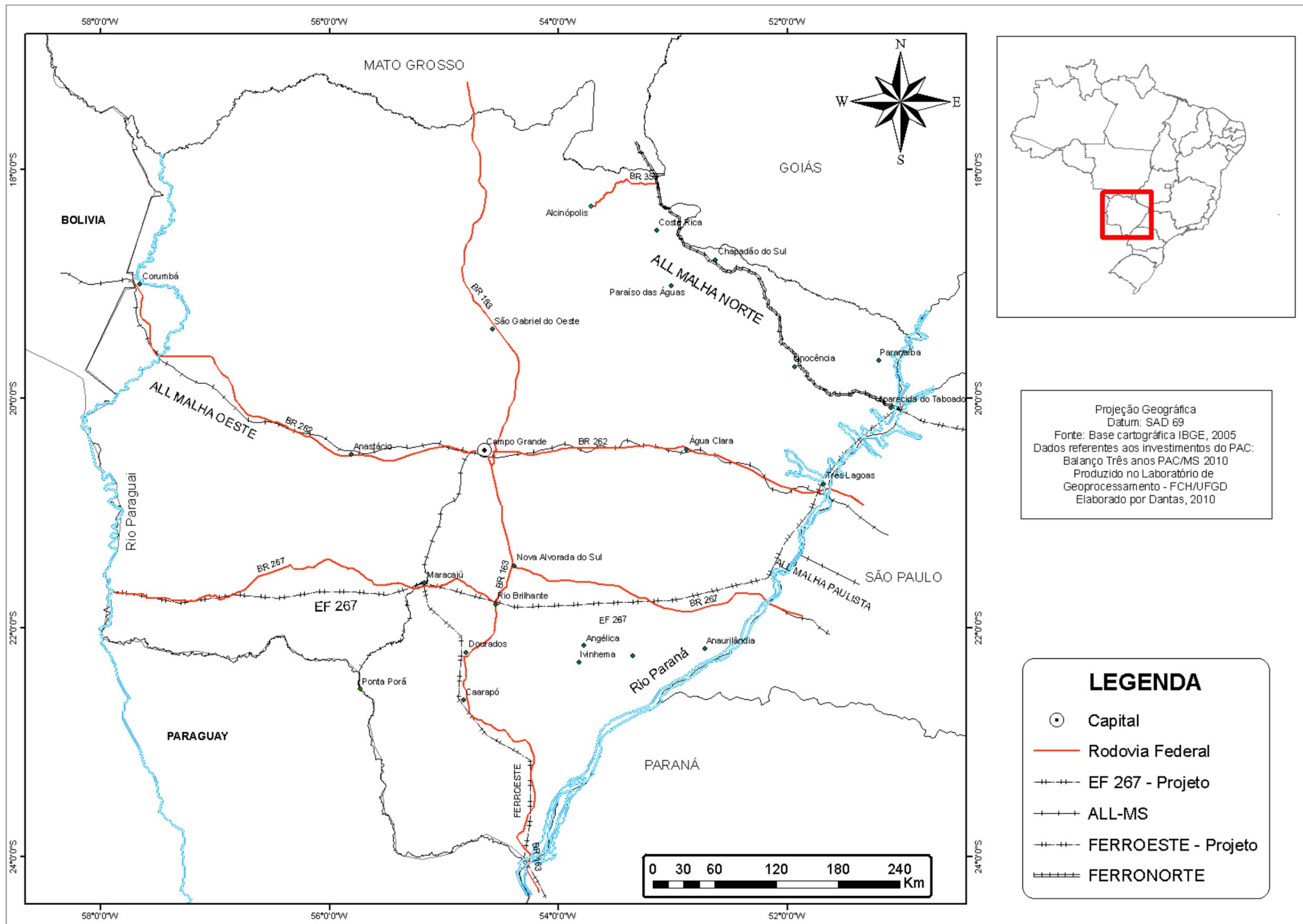
<sup>76</sup> “Trafego está liberado na nova ponte sobre o Rio Paraná” Disponível em: [www.gestao2.dnit.gov.br/noticias/pontepauliceibrasilandia](http://www.gestao2.dnit.gov.br/noticias/pontepauliceibrasilandia) Acesso em 28.04.2010.

**Foto 13 – Vista área da ponte Mário Covas sobre o Rio Paraná**



Fonte: Hojems.com.br

Mapa 2 – Mato Grosso do Sul: Localização dos investimentos do PAC na Infraestrutura Logística



Em Corumbá, o Programa também destinou recursos para a construção de um contorno rodoviário na BR-262 que tem por finalidade retirar o trânsito de veículos pesados que circulam na cidade.

**Foto 14 – Aspecto da construção do contorno rodoviário de Corumbá**



Foto: Oliveira, 2009.

Essa obra que havia sido iniciada em 1973, pelo extinto DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), foi retomada em 2001 e paralisada novamente um ano depois por falta de recursos. Na primeira etapa, foram investidos pouco mais de R\$ 2,6 milhões. Em janeiro/2009, os trabalhos foram novamente reiniciados. A BR-262 possui cerca de 800 quilômetros em Mato Grosso do Sul. Restavam apenas 11,3 quilômetros para serem pavimentados, referentes ao trecho ligando a BR-262 ao porto seco da Agesa (Armazéns Gerais Alfandegados), na fronteira com a Bolívia.

A sua inauguração ocorreu no dia 28 de junho de 2010 e, de acordo com o então Ministro dos Transportes, Paulo Sérgio de Oliveira Passos: “O anel viário é uma obra

fundamental para a cidade e toda a região, pois separa o tráfego pesado do tráfego de veículos leves, aumentando eficiência do transporte e a segurança, evitando acidentes.”<sup>77</sup>

**Foto 15 – Contorno rodoviário de Corumbá inaugurado em junho de 2010**



Fonte: Banco de Imagens da Prefeitura Municipal de Corumbá.  
Disponível em: [www.corumba.ms.gov.br/bancodeimagens](http://www.corumba.ms.gov.br/bancodeimagens) Acesso em: 06.07.2010.

O Ministro ainda afirmou que as obras na BR-262 fazem parte do projeto da rota bioceânica.<sup>78</sup> “Estamos preparando este lado (Brasil) porque do outro os irmãos bolivianos estão trabalhando e, desta forma será possível sair de Santos até o Pacífico de carro e com estradas pavimentadas.”<sup>79</sup>

Ao dissertar sobre a questão da rota bioceânica, Oliveira (2010) assevera que:

Para que efetivamente as Rotas Bioceânicas possam ser utilizadas como possibilidade de transporte de mercadorias no Estado de Mato Grosso do Sul e, também, para *o escoamento* via portos chilenos do oceano Pacífico, a matriz de transportes deve estar totalmente articulada, e os modais hidroviário e ferroviário em plena utilização. Para tanto, o projeto das Rotas Bioceânicas está sendo executado para que a médio e longo prazo possa ser utilizado nas exportações e importações brasileiras, (...). (OLIVEIRA, 2010, p. 130)

<sup>77</sup> “Anel rodoviário irá facilitar integração com a Bolívia” Disponível em: [www.campograndenews.com.br](http://www.campograndenews.com.br) Acesso em 06.07.2010.

<sup>78</sup> Para uma análise mais detalhada sobre o projeto da rota bioceânica e seus desdobramentos em Mato Grosso do Sul, consultar: OLIVEIRA, Valquíria, 2010.

<sup>79</sup> “Anel rodoviário irá facilitar integração com a Bolívia” Disponível em: [www.campograndenews.com.br](http://www.campograndenews.com.br) Acesso em 06.07.2010.

Para a conclusão da obra do anel rodoviário de Corumbá foram investidos R\$ 13,5 milhões em recursos do PAC, totalizando R\$ 16,2 milhões.

Ainda no eixo da Infraestrutura Logística, o Programa destinou R\$ 20 milhões em recursos para investimentos na Hidrovia Paraná-Paraguai para a realização de obras de dragagem, derrocamento e sinalização.

Dissertando sobre a temática, Chamorro (2009) constata que questões políticas e ambientais têm provocado atrasos no andamento das obras na referida Hidrovia. Em suas palavras:

Constata-se que o processo de modernização da HPP [Hidrovia Paraná-Paraguai], desde sua concepção, sofreu críticas e mudanças do projeto original. Como mudança mais significativa, podemos citar a questão do impacto ambiental que ela poderia provocar no ecossistema do Pantanal. Para atender a legislação brasileira, foram descartadas as obras de engenharia que visavam “desobstruir” a hidrovia, no trecho Cáceres-Corumbá, ou seja, não se cogita mais retificar as curvas do rio nem tampouco obras de derrocamentos (retirada de rochas do leito do rio), o que pode ser considerado um avanço e uma conquista da sociedade frente à força do capital. Essa conquista vem dos movimentos organizados por entidades civis, (...). (CHAMORRO, 2009, p.149)

A partir da constatação feita pelo autor citado, é possível compreender o motivo do travamento do processo licitatório para as obras na supracitada hidrovia. Ao analisar o quadro de andamento das ações do PAC divulgados no balanço de quatro anos, diagnosticamos uma situação preocupante no que diz respeito as ações na Hidrovia Paraná-Paraguai.

Comparando as informações contidas no balanço de um ano do PAC com as divulgadas recentemente, constatamos que as ações tanto no Rio Paraná como no Rio Paraguai estão paralisadas por conta de ações judiciais movidas pelo Estado.

Conforme resumo da ação, é possível compreender o trâmite necessário a regularização e liberação de documentação para as referidas obras.

UF: MS/PR

DATA DE CONCLUSÃO: 31/12/2011

INVESTIMENTO PREVISTO 2007-2011: R\$ 20 milhões

EXECUTOR: DNIT

AÇÃO: DRAGAGEM E DERROCAMENTO NA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ

RESULTADOS: Rio Paraná – sentença da Justiça Estadual do Paraná determinou elaboração de EIA/RIMA para o derrocamento em 09/12/2009  
Rio Paraguai – contratado RCA com a Universidade Federal do Paraná em 10/08/2010

RESULTADO ATÉ 31/12/2010

Rio Paraguai – concluir RCA até 15/12/2010

## RESTRIÇÃO

Rio Paraná – sentença judicial está em fase de recursos

## PROVIDÊNCIAS

Rio Paraná – Aguardar resultado dos recursos da decisão judicial para obter licenciamento

Rio Paraguai – Publicar edital para obras de dragagem até 15/05/2011. (COMITÊ GESTOR. Balanço de quatro anos. Brasília, 2010)

Já em relação ao modal ferroviário foram lançados dois projetos de implantação de linhas férreas com recursos do PAC em Mato Grosso do Sul, sendo uma linha em bitola larga<sup>80</sup>, ligando a cidade de Porto Murtinho (MS) localizada às margens do Rio Paraguai, com a cidade Panorama/SP perfazendo um trajeto de 750 km em terras sul-mato-grossenses. Essa ferrovia tem sido intitulada de Estrada de Ferro (EF-267, Mapa 2) e faria conexão com a (EF-151) Ferrovia Norte-Sul.

O segundo projeto, esse em bitola métrica, ligará os trilhos da antiga RFFSA (hoje concedida estando sob a administração da América Latina Logística – ALL) à partir da cidade de Maracajú até Cascavel/PR, de onde seguirá pelos trilhos da já existente FERROESTE até o porto de Paranaguá/PR. Esse projeto é mais latente e vem sendo discutido com mais entusiasmo por políticos sul-mato-grossenses, que desde a década de 1970 – no interior da antiga SUDECO – aguardam a efetivação dessa obra. Ambos projetos encontram-se em fase preparatória.

Já em relação às ações executadas no Eixo da Infraestrutura Energética, Mato Grosso do Sul tem aproveitado o momento de expansão das usinas renováveis, principalmente às destinadas ao processamento da cana-de-açúcar para incrementar o setor de geração de energia.

Divulga-se oficialmente que as ações neste setor visam “Garantir a segurança energética e modicidade tarifária para o Mato Grosso do Sul e Região Centro-Oeste.”<sup>81</sup>

Conforme dados divulgados no balanço de três anos do PAC/MS, são dez empreendimentos no setor de etanol. Destes, quatro também atuarão como usinas termoelétricas a biomassa. Ainda foram destinados recursos para mais três usinas termoelétricas, sendo uma a gás natural<sup>82</sup> e duas a biomassa.

---

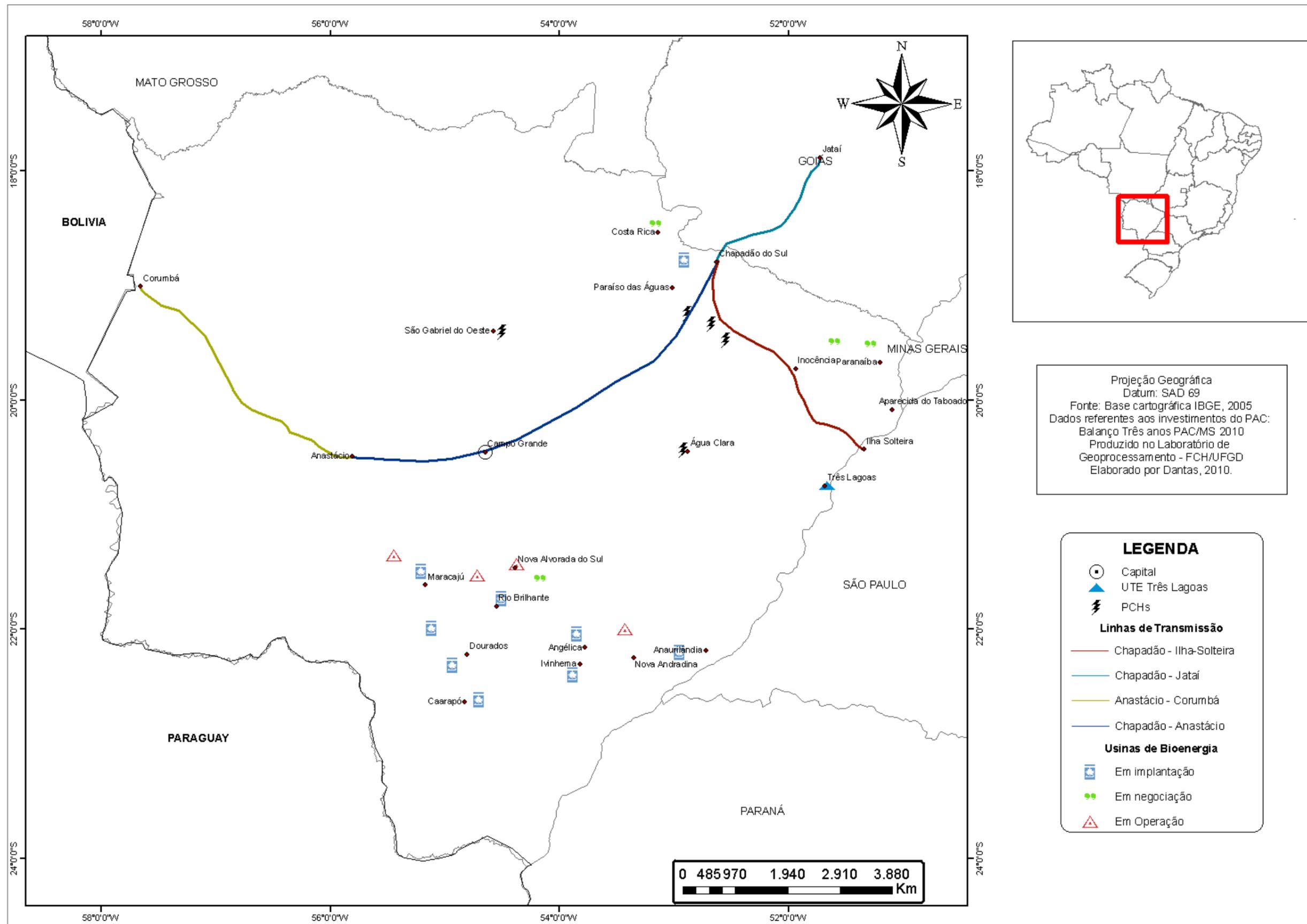
<sup>80</sup> Segundo dados do Ministério dos Transportes a bitola se refere à largura existente entre os trilhos. No Brasil foram implantadas quatro larguras de bitolas sendo que as mais comuns são a Bitola Larga com 1,60 metros de largura e a Bitola Métrica com 1,00 metro de largura. Em Mato Grosso do Sul existem os dois tipos de bitolas.

<sup>81</sup> Comitê gestor. Balanço de 3 anos do PAC/MS. Brasília, 2009, p. 9.

<sup>82</sup> Ampliação da Usina Termelétrica de Três Lagoas, da Petrobrás que passará a gerar a mais de 360 MW, com a implantação de mais duas turbinas geradoras. Até então a usina tinha capacidade instalada para a produção de aproximadamente 250 MW com seus quatro geradores.

No setor de geração de energia, o Programa lista ainda como empreendimentos ligados ao PAC quatro pequenas Centrais Hidrelétricas, uma Usina Hidrelétrica e uma Usina de Biodiesel.

Mapa 3 – Mato Grosso do Sul: Localização dos investimentos do PAC na Infraestrutura Energética



Para garantir a distribuição da energia, quatro linhas de transmissão estão sendo construídas com recursos do PAC. Duas delas são empreendimentos exclusivos de Mato Grosso do Sul fazendo a ligação entre Chapadão do Sul e Anastácio e, outra, entre Anastácio e Corumbá com um custo estimado em R\$ 435 milhões.

Mato Grosso do Sul ainda está sendo contemplado com mais duas ações de caráter regional com a construção de uma linha de transmissão ligando Ilha Solteira/SP à Chapadão do Sul/MS e outra ligando Jataí/GO também até Chapadão do Sul. Esses dois trechos somados custarão R\$ 508 milhões.

É possível constatar que as ações do Programa de Aceleração do Crescimento em Mato Grosso do Sul estão sendo executadas em diversas frentes de trabalho. A execução das obras possibilita compreender a preocupação governamental em garantir um sistema de engenharia necessário para dinâmica produtiva através da ampliação da oferta de energia e o escoamento com investimentos em ferrovias, rodovias e hidrovias.

Ainda constatamos que houve uma atenção especial na execução de obras no interior das cidades sul-mato-grossenses (PAC e PAC/FUNASA) cumprindo com as determinantes propostas pelo Programa no que diz respeito à atenção aos problemas sociais e urbanos, como por exemplo, na cidade de Dourados, a qual passaremos a analisar.

### 3 – PAC NA CIDADE DE DOURADOS/MS

O contexto no qual Dourados teve sua inserção garantida junto ao Programa de Aceleração do Crescimento já foi mencionado nas páginas anteriores deste trabalho. No entanto, faz-se necessário destacar alguns aspectos concernentes à realidade da referida cidade.

A inserção de Dourados junto ao Programa de Aceleração do Crescimento foi alicerçada nas determinações impostas pelo Programa no que diz respeito aos objetivos almejados a partir das ações implementadas na cidade. Ademais, Dourados atendia o contingente populacional mínimo de 150.000 habitantes, possibilitando o recebimento de recursos já na primeira etapa oficializada em 2007.

O município de Dourados foi criado em 20 de dezembro de 1935, com áreas desmembradas do município de Ponta Porã, tendo sido elevada à condição de cidade-pólo em meados da década de 1970.

Dourados, entre outros municípios que tiveram sua base econômica ligada ao desenvolvimento das atividades agrícolas, em especial o cultivo de grãos e a pecuária de gado de corte, viveu em meados da década de 1970 um período de reestruturação que seguia as diretrizes tomadas a partir da década de 1950 pelo Governo Federal e que visavam inserir o país no mercado internacional.

Assim, a partir da década de 1970, a economia regional se transformou em uma das mais modernas do país, calcada na produção de grãos (soja, milho e trigo) e da pecuária.<sup>83</sup>

A participação do Estado no seu processo de desenvolvimento regional tem sido constante, apesar de ser, ora mais ativa, ora menos.

O Estado tratou de adotar políticas que vislumbrassem a modernização das atividades agrícolas na Região da Grande Dourados, conforme Dantas, D. S. (2005):

Desde a segunda metade da década de 1970, mais especificamente após a implementação do II Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico (II PND, 1975/79), a *Região da Grande Dourados* passou a ser concebida como produtora de matérias-primas e alimentos, basicamente para exportação.

---

<sup>83</sup> Plano Regional de Desenvolvimento da Grande Dourados. Disponível em: [http://www.semec.ms.gov.br /index](http://www.semec.ms.gov.br/index) Acesso em 21.10.2008.

Indícios da chegada de uma “nova era”, marcada pela industrialização, notada pela implantação do Distrito Industrial de Dourados e pelo crescente número de unidades fabris, garantiram o destaque da cidade no cenário estadual tendo sido inclusive elevada a categoria de cidade-pólo devido sua polarização sobre a chamada região da Grande Dourados.<sup>84</sup>

No caso da regionalização adotada para a criação da “*Grande Dourados*”, os órgãos responsáveis pelo planejamento têm utilizado diversas escalas para produzirem suas respectivas delimitações. Neste contexto, a referida região foi criada originalmente no II PND (1975-1979) e desde esse período foi incorporada no imaginário regional e urbano. Posteriormente, em 2000, o Instituto de Planejamento de Mato Grosso do Sul (IPLAN) delimitou para fins de planejamento oito regiões, dentre elas a “Grande Dourados”, porém agora contando com outros municípios.

Devido à sua importância no contexto regional, historicamente o município sempre recebeu atenção especial no que diz respeito à sua inserção junto a programas de desenvolvimento como, por exemplo, a implantação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados (CAND)<sup>85</sup> criada em 1943; o Programa Especial de Desenvolvimento da Região da Grande Dourados (PRODEGRAN) e o PRÓ-CIDADES – Programa Nacional Cidades de Porte Médio, no início dos anos de 1980.

Esses projetos e programas contribuíram para um processo de modernização do campo o que, em certa medida, resultou na intensificação da migração de trabalhadores rurais para o espaço urbano entre as décadas de 1970 e 1980.

Em uma década, apenas para termos uma ideia, houve um crescimento populacional superior a 100%, ou seja, a população urbana do município, em 1970, era de 31.599 e, em 1980, atingiu o total de 84.849 habitantes. (CALIXTO, 2009, p. 2).

Um novo “modelo” de produção do espaço urbano se materializava a partir da década de 1970 na cidade de Dourados.

Tal processo de urbanização, (...), não se esgota na mera expansão das cidades. Ele traz novidades. A cidade que se produz/reproduz nesse novo contexto, marcado pela presença da agroindustrialização, é uma realidade nova, com conteúdo diverso dos centros urbanos regionais do passado. Hoje, o urbano não se reduz apenas a um aglomerado de residências, de entrepostos comerciais de compra e venda e produtos agrícolas e equipamentos rudimentares para a agricultura como ocorria até bem pouco tempo atrás.  
(...)

---

<sup>84</sup> Souza, A. O. (1995 e 2002).

<sup>85</sup> Para um aprofundamento do papel da CAND no processo de desenvolvimento regional, consultar dentre outros: Oliveira & Justino (1997).

Nessa nova conjuntura, a construção dessa identidade (reterritorialização) passa igualmente por novas formas de apropriação do espaço urbano, que refletem um novo sistema de valores (ruptura com as práticas pessoais alimentadas pelo latifúndio); criam uma nova simbologia de diferenciação social; geram novas práticas de consumo que distinguem o moderno rural do caipira tradicional. (SILVA, 1992, p. 234/236)

Deste modo, o espaço urbano vai sendo produzido e modelado conforme acontecem as relações de poder e por acúmulo de renda por poucas parcelas da sociedade, o que provoca uma concentração espacial das camadas mais favorecidas em partes das cidades, em seus centros e, nas periferias, surge as favelas e ocupações com a concentração de camadas menos favorecidas.

Este processo desdobrava-se, de um lado, pelo momento de expansão econômica vivenciado na região, o que acabou atraindo empresas<sup>86</sup> de outras partes do próprio território estadual e do país para investirem na cidade e, de outro lado, resulta da perda de espaço dos trabalhadores do campo, que foram suplantados pelas grandes propriedades e pela tecnologia com ela agregada. Esses trabalhadores foram deslocados para a periferia da cidade e acabaram adquirindo, quando possível, terrenos distantes da infraestrutura urbana da época.

Os reflexos desse processo de urbanização acelerado podem ser observados na maioria das cidades brasileiras, principalmente nas grandes cidades e áreas metropolitanas.

De acordo com o Ministério das Cidades, esse fato tornou necessária a adoção de políticas mais eficazes:

As cidades brasileiras abrigavam, há menos de um século, 10% da população nacional. Hoje são 82%. Esse “inchaço” deu-se num processo de exclusão que agravou desigualdades sociais. As políticas públicas adotadas para corrigir essa situação mostravam-se ineficazes, seja por falta de foco nas camadas da população que mais sofreram os efeitos da urbanização desordenada, seja pela descontinuidade, agravada no auge da crise fiscal do Estado. (MCIDADES, 2009, p. 5)

No caso específico de Dourados, a paisagem urbana toma novas formas a partir da implantação de novos bairros de classe média e, até mesmo, de condomínios fechados que vão determinar inclusive a redefinição do traçado das vias urbanas com a implantação de avenidas largas e amplas que terão como objetivo comportar o tráfego de veículos de passeio particulares em detrimento da utilização de transportes coletivos.

---

<sup>86</sup> “Esses diversos complexos foram atraídos para o sul do Mato Grosso do Sul em função desse espaço regional enfeixar uma específica combinação preexistente de habilidades e recursos extremamente atraentes e favoráveis para o desenvolvimento das atividades agroindustriais.” (Silva, 2000, p. 163)

Ainda sobre essa temática, Carlos (1979) assevera que: “A existência de ‘vantagens locais’ cria, pois uma organização do espaço não homogênea e os mecanismos de sua gênese criam, por sua vez, uma série de antagonismos (...).” (CARLOS, 1979, p. 97)

Lefebvre (1999), por sua vez, argumenta que as contradições que se expressam na sociedade são resultado das relações estabelecidas no modo de produção vigente, no caso o capitalismo, e a cidade, elemento concentrador das relações e, como consequência, das desigualdades acaba sendo o foco de problemas intitulados “urbanos”, como as “ocupações irregulares”, o surgimento de favelas e as questões infraestruturais que demandam sobre estes espaços.

O resultado do “não acesso” à moradia formal reflete na falta de acesso à cidade, ou seja, o cidadão que não possui residência juridicamente formalizada fica impossibilitado de receber atendimento nos serviços tais como energia elétrica, água tratada, além de ter dificuldades de conseguir matrículas em escolas ou creches.

Sobre essa temática, Silva (1992, p. 238) disserta que:

Com a concentração dos trabalhadores deslocados do campo que se proletarizam nas cidades, (...), há um processo de periferização da pobreza que se reproduz em bairros afastados e a expansão dos equipamentos urbanos básicos para o atendimento das novas necessidades. Surge também, (...), um mercado urbano específico para abastecer essa população de baixo poder aquisitivo que se organiza em torno de “bolichos” e vendedores ambulantes.

Diante da existência de necessidades habitacionais, ou infraestruturais, tanto dentro das cidades como fora delas e, dependendo da correlação de forças entre as classes sociais e suas frações, o Estado estabelece ou não, políticas públicas para atender tais demandas.

No “Diagnóstico e Desempenho Recente da Política Nacional de Habitação” – trabalho elaborado pelo IPEA (2009, v.2) –, é possível constatar a preocupação com o aumento dos espaços de habitação informais. Segundo dados coletados pelo Ministério das Cidades (BRASIL 2008), existem mais de 12 milhões de brasileiros morando em três milhões de domicílios localizados em assentamentos precários, em aproximadamente 560 municípios brasileiros com mais de 150 mil habitantes ou localizados em regiões metropolitanas.

Constata-se, portanto, na linguagem oficial:

Uma necessidade habitacional decorrente da proliferação e segregação espacial da população residente em assentamentos precários – favelas, cortiços, palafitas, lixões, loteamentos clandestinos ou setores com características socioeconômicas semelhantes. (IPEA, 2009, V. 2, p. 409)

Carlos (2009) explica que isso se deve ao fato de que os espaços são passíveis de apropriação. Assim, temos uma vida normatizada em espaços reduzidos que cumprem funções específicas, o que reduz o cidadão à condição de usuário dos espaços. Isso mostra que o habitar enquanto ato social tem desaparecido ao passo que a habitação tem sido reduzida a ser apenas o abrigo do indivíduo. Logo, o ato de morar em grandes cidades é, antes de mais nada, reflexo da segregação social, opondo-se a ser sinônimo de pertencimento, pois na atual reprodução social a escolha do espaço habitável está antes de tudo relacionada com a capacidade de onerar, então disponibilizada por cada cidadão. Cada vez mais, o espaço é sinônimo de mercadoria e o solo deixa de ter sua função social cumprida quando passa a ser alvo das especulações imobiliárias citadinas.

Segundo documentação oficial do Programa:

O PAC constituiu-se assim como resposta a um dos principais desafios apontados pelo balanço realizado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) (...) e como um passo inovador de grande impacto destinado a reverter o quadro de desigualdade social e territorial, de modo a tornar efetivo o direito à cidade dos habitantes destes assentamentos.<sup>87</sup>

Foi nesse contexto que Dourados teve sua inserção junto ao PAC garantida a partir da elaboração de um projeto de reurbanização de uma área às margens do Córrego Água Boa. Segundo o discurso oficial, as obras de implantação de novas unidades habitacionais ainda contemplam moradores de quatro áreas de “ocupação irregular” espalhadas em diversos pontos da cidade. (Ver Mapa 4.)

De acordo com o ex-prefeito de Dourados:

O nosso projeto inicial que era na faixa aí de uns R\$ 27 milhões, uma coisa assim, aproximadamente, R\$ 25 a R\$ 27 milhões por aí. Aí nessa reunião com a participação da então Ministra-Chefe da Casa Civil Dilma Rousseff, com a presença do governador André Puccinelli nós então levamos a nossa delegação, eu como Prefeito, o José Hamilton Torraca como Secretário de Obras e o Luis Seiji Tada como Secretário de Finanças, participamos dessa reunião e claro que tinha outros prefeitos também. Então quando chegou na nossa vez, nós argumentamos que a quantidade de esgotamento que tinha aqui era muito baixa, não chegava a 30%, em torno de 26%, nessa faixa mais ou menos. E, então, nessa reunião nós conseguimos convencer a Ministra para que chegasse num valor maior e ela chegou então nessa faixa. (Sr. José Laerte Tetila, em entrevista realizada em junho de 2010.)

Concomitante à essas ações, existe um intenso trabalho de melhoria nos sistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto sanitário, cujo objetivo é melhorar o saneamento

---

<sup>87</sup> “PAC – Urbanização de favelas” Disponível em: [www.brasil.gov.br/pac](http://www.brasil.gov.br/pac) Acesso em 02.03.2010.

básico diminuindo os índices de infecções e doenças causadas pela falta dos equipamentos urbanos básicos.

### **3.1 – Empreendimentos realizados na infraestrutura social e urbana**

Faz-se mister ressaltar que as ações executadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento na cidade de Dourados foram coordenadas em duas frentes distintas. Assim, os recursos ultrapassam os R\$ 115 milhões e estão sendo investidos em “Urbanização e Produção Habitacional”, com cerca de R\$ 30 milhões, “Saneamento” com investimentos que chegam à casa dos R\$ 53 milhões e mais R\$ 35 milhões provenientes do “PAC Drenagem” que visa implantar redes de drenagem em diversos bairros bem como a canalização do córrego que corta a Vila Cachoeirinha.

Através de um conjunto de ações executadas pela SANESUL – estatal do setor de saneamento –, a cidade está sendo contemplada com recursos da ordem de R\$ 13,3 milhões na execução de melhorias do Sistema (06 lotes) de Abastecimento de Água (SAA) e mais R\$ 39,4 milhões para a ampliação do Sistema (07 lotes) de Esgotamento Sanitário (SES) e melhorias na Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Água Boa.

Discorrendo sobre essa intervenção, o ex-prefeito Laerte Tetila (Gestão 2001/2008) disse que:

E a grande vantagem disso né, isso que nos encantou né, de fazer esse projeto e apresentar lá em Brasília foi que daqui pra frente todo o asfalto que for colocado vai ficar pela metade do preço porque via de regra acontece dessa forma. A metade do valor do asfalto fica embaixo da terra que é drenagem e o asfalto propriamente dito, base, sub-base e capa fica 50%, a drenagem é coisa cara. Então todo o recurso que vier para asfalto você dobra a capacidade de fazer asfalto. Se vem recurso pra você fazer um bairro você pode fazer dois isso vai facilitar muito e nos encantou justamente por isso. (...)

faz parte dessas obras do PAC, assim como também o esgotamento do Cachoeirinha uma obra caríssima né, porque ali tem que abrir a rocha viva. A rocha matriz [basalto] ali ela aflora então o esgotamento fica bem mais caro então está sendo feito pelo PAC também naquela região. (Tetila em entrevista realizada em junho de 2010)

As ações em saneamento são reflexos da reversão das limitações financeiras existentes até a implementação do PAC. De acordo com dados do Ministério das Cidades, os valores destinados às obras em saneamento triplicaram após o lançamento do PAC.

A retomada dos investimentos públicos no setor de saneamento básico está sendo consolidada pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que ampliou consideravelmente os recursos disponíveis para os investimentos em saneamento no quadriênio do Programa.

Com o lançamento o PAC, em janeiro de 2007, reverteram-se as limitações financeiras que restringiam os novos investimentos para o setor de saneamento, elevando o volume de contratações de uma média de R\$ 3 bilhões anuais verificada de 2003 até 2006, para cerca de R\$ 10 bilhões por ano até 2010. (MCIDADES, 2009, p. 23)

Constatamos frentes de trabalho em várias partes da cidade. “Canteiros de obras” estão, ou já passaram, nos bairros Parque Alvorada, Jardim Flórida, Jardim Novo Horizonte, Parque do Lago, Cachoeirinha, Grande Itália, Jardim Água Boa, Vila Industrial e Jardim Piratininga, além da área central. Ao todo, mais de 100 bairros estão sendo beneficiados.

Além das obras de esgotamento sanitário, recursos do Programa estão sendo investidos em redes de drenagem pluviais, pavimentação asfáltica, construção de postos de saúde, escolas, centro social e habitação.

Existe ainda outro aspecto de notável relevância no que concerne a geração de emprego e renda. De acordo com dados apresentados no Modelo de Geração de Empregos (MGE) elaborado pelo BNDES, os investimentos do PAC em saneamento, que estão sendo executados pela SANESUL, possibilitaram a criação de aproximadamente 970 empregos diretos e mais 460 indiretos<sup>88</sup>. Ademais, os investimentos que movimentam a economia local de maneira intensa geram renda para aproximadamente 1.500 pessoas.

### **3.1.1 – Ações em saneamento básico**

Conforme relatamos anteriormente, é notável uma atenção especial por parte das diretrizes do Programa de Aceleração do Crescimento no que concerne à execução de obras de infraestrutura urbana.

De acordo com a então Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff:

Os investimentos em saneamento e urbanização do Estado priorizam a reestruturação do território e o aumento no número de beneficiados com obras de saneamento básico, que garantem saúde à população e proteção ambiental<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> “Obras da Sanesul movimentam economia de Dourados” Disponível em: [www.sanesul.ms.gov.br](http://www.sanesul.ms.gov.br) Acesso em 20.03.2009.

<sup>89</sup> “Lula lança pacote de saneamento e urbanismo para MS” Disponível em: [www.seop.ms.gov.br](http://www.seop.ms.gov.br) Acesso em 10.09.2007.

Diante desta prioridade, o governo estadual, através da Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul (SANESUL) elaborou diversos projetos no setor do saneamento básico, e dentre deles o que contempla a cidade de Dourados.

Na referida cidade, a tubulação existente, instalada na década de 1970, era constituída de cimento amianto. Sobre esse material, estudos da Agência Internacional de Pesquisa em Câncer da Organização Mundial da Saúde, indicam que: “A substância é classificada como carcinogênico para humanos, em qualquer estágio de produção, transformação e uso.”<sup>90</sup> Portanto, desse ponto de vista, este seria um elemento nocivo à saúde das pessoas.

Por outro lado, o discurso oficial para justificativa das obras de substituição das redes está pautado na redução do desperdício de água e serviços de reparo.<sup>91</sup>

(...) interligação das novas redes de água (feitas de PVC, em substituição às redes antigas, de cimento amianto) ao sistema de distribuição de Dourados. As substituições fazem parte das obras de melhoria do sistema de abastecimento de água (SAA) com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O principal objetivo da troca das tubulações é reduzir a perda física de água e os serviços de reparo.<sup>92</sup>

Ainda de acordo com a SANESUL, estão sendo implantados 121 quilômetros de novas redes de abastecimento de água e substituídos 46 quilômetros das redes antigas compostas por tubulações de amianto e ferro galvanizado.

---

<sup>90</sup> “Conheça as razões para a proibição do uso do amianto” Disponível em: [www.guialocalsegs.com.br](http://www.guialocalsegs.com.br) Acesso em 10.05.2010.

<sup>91</sup> Não se enquadra nos objetivos dessa pesquisa a discussão, digamos mais técnica, a respeito da qualidade da água disponibilizada a população douradense. Pela nossa própria formação não temos competência para tal empreitada.

<sup>92</sup> “Sanesul fará interligação da rede de água em Dourados na próxima semana” Disponível em: [www.sanesul.ms.gov.br](http://www.sanesul.ms.gov.br) Acesso em 01.03.2010.

Foto 16 – Obras do PAC no Sistema de Abastecimento de Água no centro de Dourados



Foto: Souza, 2009.

Por se tratar de intervenções subterrâneas para a realização das obras de substituição das redes de abastecimento de água, é necessária a realização de escavações em ruas e calçadas, fato que tem trazido bastante transtorno e reclamação por conta de alguns moradores.

Aqui em casa está uma poeira só, é insuportável e está inclusive causando problemas de saúde em minha família (...) questionei um funcionário com relação à limpeza da rua e ele me disse que ‘a chuva lava.’<sup>93</sup>

Constata-se que as obras executadas para a implantação das redes coletoras de esgoto e o sistema de abastecimento de água têm causado transtornos à população do centro e de diversos bairros da cidade. Tal constatação é natural para uma cidade cujo solo é constituído por latossolo roxo originário do basalto. “Na SANESUL são pelo menos 100 reclamações por dia de moradores que aprovam as obras de saneamento, mas estão insatisfeitos com o prejuízo deixado no asfalto e calçadas”.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> “Sujeira deixada por obras da Sanesul causa transtorno a morador” Disponível em: [www.douradosinforma.com.br](http://www.douradosinforma.com.br) Acesso em 25.03.2010.

<sup>94</sup> “Fim da armadilha: Sanesul conserta valetas” Disponível em: [www.douradosagora.com.br](http://www.douradosagora.com.br) Acesso em 15.10.2009.

**Foto 17 – Aspecto da Av. Weimar Torres na área central durante obras do PAC**



Foto: Souza, 2009.

O gerente regional da SANESUL, Odilon Azambuja, lembra que as obras do PAC abrangem ampliações nas redes de água e esgoto, sendo necessário realizar cortes no asfalto e cavar buracos para a colocação dos tubos. “O transtorno será passageiro e, no fim das obras, os benefícios vão garantir mais saúde para toda a população”.<sup>95</sup>

Haidemann (2010, p.37), analisando essa temática, afirma:

(...) o problema da implementação de uma política deve ser concebido como um esforço para se obter cooperação entre as pessoas incumbidas de promovê-la, e não meramente como um desafio gerencial para proporcionar as melhores condições de comunicação entre essas pessoas; a cooperação pressupõe uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas uma abordagem gerencial de eficácia comunicativa.

Neste caso, fica evidente a ausência de cooperação entre a Sanesul – estatal do saneamento –, a Prefeitura Municipal e a empreiteira encarregada de executar a obra. E, mais, o processo ao não contar com a participação da sociedade propicia informações deturpadas, inclusive, acerca da essência do Programa em execução.

Em relação ao sistema de coleta de esgoto, o Presidente da SANESUL, José Carlos Barbosa, afirmou que:

Dourados dará um salto de qualidade nunca antes visto na história (...). Em quarenta anos foram feitos 240 quilômetros de redes de esgoto em

---

<sup>95</sup> “Cobertura de 65% de esgoto melhora qualidade de vida em Dourados” Disponível em: [www.dourados.ms.gov.br](http://www.dourados.ms.gov.br) Acesso em 18.02.2010.

Dourados. Com os investimentos feitos agora, serão construídos 380 quilômetros em dois anos. É inegável o avanço.<sup>96</sup>

**Quadro 17 – Síntese das ações executadas pelo PAC no sistema de esgotamento sanitário, por lotes, em Dourados**

LOTES	REDES (em metros)		% EXECUTADA	BAIRROS ATENDIDOS
	PREVISTA	EXECUTADA		
<b>01<sup>97</sup></b>	13.382,15	13.382,15	100%	Vila Lili, Jardim Caramuru, Vila Planalto e Vila Helena
<b>02</b>	76.990,00	76.741,23	99,68%	Jd. Flórida I e II, Panambi Verá, Parque do Lago I e II, Jd. Novo Horizonte, Vila Aurora, Pq. Alvorada, Vila Alvorada, Estrela Porã, Jd. Clímax e Vila dos Comerciantes
<b>03</b>	46.235,39	46.053,63	99,61%	Vila Eldorado, Vila Catarina, Vila Industrial, Altos da Monte Alegre, Jd. Ouro Verde, Jd. Colibri e Cj. Deoclécio Artuzi
<b>04<sup>98</sup></b>	56.684,33	41.598,56	73,39%	Vila Aracy, Vila Esperança, Jd. Murakami, Pq. Alvorada, Jd. Aline, Vila Rosa, Vila Índio e Vila Barros
<b>05</b>	65.283,70	62.615,03	95,91%	Jd. Água Boa, Vista Alegre, Flamboyant, Canaã III, Pq. dos Coqueiros e Jd. Colibri
<b>06</b>	46.314,34	46.013,86	99,35%	BNH 4º Plano, Jd. Guaxinim, Vila Cachoeirinha, Jd. Nana, Jd. Itália e Vila Erondina
<b>07<sup>99</sup></b>	45.506,48	45.506,48	100%	Pq. Nova Dourados, João Paulo II, Canaã III, Terra Roxa, Vila Industrial, Vila Oliveira I e II, Vila Vieira e Vila Santa Catarina
<b>Total rede</b>	<b>350.396,39</b>	<b>331.910,94</b>	<b>94,72%</b>	
<b>Total ligações</b>	<b>16.014</b>	<b>5.556</b>	<b>34,69%</b>	

Fonte: Pesquisa de campo na SANESUL, 2011.

Org. Dantas, D.S. 2011.

O Quadro 18 demonstra um significativo cumprimento do cronograma de execução de obras de esgotamento sanitário na cidade de Dourados. O Lote 04 foi o único a apresentar um considerável atraso devido a desistência da empresa, vencedora da licitação, após a

<sup>96</sup> “Obras do PAC não param em Dourados” Disponível em: [www.portalms.com.br](http://www.portalms.com.br) Acesso em 05.05.2010.

<sup>97</sup> A empresa responsável pelas obras de ampliação da Estação de Tratamento de Esgoto Água Boa faliu deixando a obra em fase de finalização.

<sup>98</sup> Está atrasado por conta da desistência da empresa vencedora da licitação após execução de parte da obra.

<sup>99</sup> Em processo de instalação da bomba de recalque da Estação Elevatória Jequitibás.

execução de parte dos serviços. Portanto, um fenômeno externo e imprevisível para a SANESUL.<sup>100</sup>

Constatamos outro caso de anomalia, dessa vez no Lote 01, onde 100% da rede coletora de esgoto foi implantada, todavia as obras de ampliação de capacidade executadas na Estação de Tratamento de Esgoto Água Boa foram interrompidas após a falência da empresa responsável pela obra o que exigirá uma nova licitação atrasando, dessa maneira, a entrega do serviço e seu posterior funcionamento.

A importância dos serviços de água tratada e de esgoto na saúde das pessoas e no seu bem-estar é vastamente reconhecida. Os serviços de saneamento básico são essenciais à vida, com impactos significativos sobre a saúde da população – notadamente aquela parcela que vive do trabalho – e da natureza.

Analisando essa questão, Mendonça & Motta (2005, p.2), afirmam que:

Parte da população brasileira reside em locais onde as condições de saneamento ainda são precárias. Devido à falta de saneamento e a condições mínimas de higiene, a população fica sujeita a diversos tipos de enfermidades. A literatura sobre saúde indica claramente que a falta de condições adequadas de saneamento no que se refere à água e ao esgotamento sanitário é uma das principais causas da mortalidade na infância.<sup>101</sup>

A prestação dos serviços de água tratada cresceu significativamente no Brasil, desde os anos de 1970. Todavia, segundo Mendonça & Motta (2005), dois aspectos devem ser considerados.

Primeiro, o índice de esgoto ainda é muito baixo em termos de padrão internacional, e segundo os pobres são discriminados no acesso aos serviços de saneamento no Brasil. A população com renda inferior a 2 salários mínimos (SM) apresenta índice de cobertura abaixo da média nacional. As classes mais altas, com mais de 10 SM, apresentam, por sua vez, uma cobertura 25% maior na água e mais de 40% maior no esgoto que as classes mais baixas, de até 2 SM.” (MENDONÇA & MOTTA, 2005, p.2)

De acordo com Rezende (2008), durante o Governo Lula foram formuladas e editadas duas leis que tratam sobre a gestão do oferecimento dos serviços de tratamento e

---

<sup>100</sup> Entrevista realizada em 31 de março de 2011 com a engenheira da Sanesul, Aline Cristina de Souza Andrade.

<sup>101</sup> E seguem os mesmos autores: “o déficit de saneamento básico gera uma forma importante de externalidade negativa ao sistema econômico no que se refere aos danos causados à saúde humana. De acordo com a literatura, dentre as principais doenças relacionadas à poluição hídrica doméstica e falta de condições adequadas de esgotamento sanitário pode-se destacar: cólera, infecções gastrintestinais, febre tifóide, poliomielite, amebíase, esquistossomose e shigelose.” (Mendonça & Motta, 2005, p.2).

abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto.<sup>102</sup> De acordo com a autora as Leis N.º 11.107/2005<sup>103</sup> e N.º 11.445/2007<sup>104</sup> em conjunto, “apresentam o potencial para o novo quadro político-institucional que efetivamente suceda o modelo da década de 1970.” (REZENDE, 2008, p. 336). Para a autora, essas leis representam:

(...) entre outros aspectos, especialmente a afirmação do papel do poder público na área, uma visão abrangente do conceito de saneamento básico, uma visão sistêmica de gestão, incluindo as etapas de planejamento e avaliação dos serviços, e um modelo institucional que separa com clareza os papéis do titular, do prestador e do regulador os serviços. (REZENDE, 2008, p. 337)

As ações executadas no setor do saneamento básico têm por objetivo melhorar as condições sanitárias em diversos bairros da cidade. Neste quesito, é importante ressaltar a atenção dispensada pelo Programa no que concerne à ampliação dos recursos destinados à implementação e/ou ampliação dos serviços urbanos básicos.

Para Rezende (2008), as políticas implementadas durante o Governo Lula são resultado da nova organização dada pelo Executivo na área do saneamento, inclusive através da criação do:

Ministério das Cidades e em sua estrutura, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, cuja missão divulgada em seu sítio, é “assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável e à vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, mediante a universalização do abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário, coleta e tratamento dos resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis.” (REZENDE, 2008, p. 340)

A autora faz referência também à criação do Conselho das Cidades com o intuito de “propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, e em cuja estrutura

---

<sup>102</sup> Além dessas normas jurídicas no plano nacional, a Organização das Nações Unidas declarou 2008 como o Ano Internacional do Saneamento, com o objetivo de sensibilizar o mundo para a situação de 2,6 milhões de pessoas que ainda sofrem com a ausência de condições básicas de abastecimento de água, disposição de esgotos, limpeza urbana, manejo dos resíduos sólidos, entre outros processos e técnicas para se preservar a saúde e evitar doenças. O Brasil aderiu a esse movimento como agente de políticas de saneamento básico.

<sup>103</sup> Lei sobre consórcios públicos, criada em 06/04/2005 estabelece bases para a formação de consórcios entre municípios, entre municípios e Estados ou até mesmo envolvendo a União, para a prestação de serviços, “regulamentando a gestão associada de serviços por meio da cooperação entre entes federados”. Tal mecanismo pode cumprir três importantes papéis: potencializar a prestação integrada de serviços (...); integrar sistemas municipais visando promover economia de escala; e, regular a relação entre serviços municipais e companhias estaduais. (REZENDE, 2008, p. 336)

<sup>104</sup> Lei do saneamento, criada em 05/01/2007 tem como objetivo estabelecer “diretrizes nacionais para o saneamento básico”. Sua promulgação traz perspectivas otimistas para o futuro do setor, pois guarda o potencial de acelerar a universalização dos serviços e melhorar a qualidade do atendimento à população. (REZENDE, 2008, p. 337)

inclui o Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, com funções de assessoramento”. (REZENDE, 2008, p. 341)

Portanto, o Conselho das Cidades que reúne representantes dos governos federal, estaduais e municipais, e da sociedade civil, “é um instrumento de participação cidadã na formulação das políticas públicas.” Segundo o próprio governo: “A modernização institucional na área do desenvolvimento urbano é requisito para transformação das cidades brasileiras”. E que segundo ele, exige capacitação e treinamento de equipes técnicas e dos sujeitos envolvidos no processo, o que vem sendo feito pelo Ministério das Cidades. (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009, p.7)

Ainda de acordo com Rezende (2008) em termos de financiamento, observa-se uma recuperação do nível de recursos disponibilizados pelo Governo Federal para as ações de saneamento, bem diferente do que se assistiu nos oito anos do Governo FHC (1996/2002). Apesar dos números apontarem para um horizonte carente de recursos, a partir das ações executadas pelo PAC, é possível repensar o planejamento em busca da contínua elevação no oferta dos serviços de água e esgoto, sobretudo para aqueles que vivem do trabalho.

Vejamos o discurso do ex-Presidente Lula por ocasião da cerimônia de sanção da lei que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil:

Quero apenas lembrar a vocês o seguinte: há um ditado que diz que “quando a cabeça não pensa, o corpo padece”. Uma mesma lei, mais ou menos similar a essa, foi vetada na sua íntegra no dia 5 de janeiro de 1995. O PLC 199, que instituía o marco regulatório do saneamento básico, aprovado pela Câmara, foi vetado.

Estou lembrando isso para dizer que são praticamente 11 anos de retrocesso numa das políticas mais importantes para que o Brasil enfrente a melhoria da qualidade de vida do seu povo e para que o Brasil assuma definitivamente o compromisso de cumprir as Metas do Milênio, proposta essa também assumida pelo governo brasileiro, em Roma.

Esse novo marco regulatório expresso na Lei 11.445/2007, estabelece “as diretrizes nacionais para o saneamento básico” e para a política federal de saneamento básico. Portanto, trata-se de uma nova política de saneamento, baseada no planejamento integrado, na regulação, na cooperação federativa e no controle social e segundo discurso governamental, “deverá trazer um forte impulso ao setor propiciando condições seguras para alavancar investimentos, além de definir novos patamares de eficiência e de respeito aos direitos dos usuários.” (BRASIL. MCIDADES, 2009, p.13). Constata-se, portanto, uma nova ossatura institucional no estabelecimento de políticas públicas voltadas à questão do saneamento básico.

Ainda com o intuito de melhorar a qualidade de água oferecida à população douradense, foi priorizada a obra de ampliação de capacidade da Estação de Tratamento de Água (ETA). A construção do novo reservatório de concreto com capacidade para um milhão de litros custou cerca de R\$ 442 mil e foi concluída no mês de junho de 2009.

A Sanesul e o governo do Estado inauguraram [08.06.2009] um novo reservatório de água em Dourados. O valor da obra é de R\$ 1,4 milhão e inclui outras melhorias no sistema de abastecimento. Os recursos são do Governo do Estado e do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). A cerimônia foi realizada na Estação de Tratamento de Água, localizada no km 25 da BR-163 (saída para Caarapó). Esta é a primeira inauguração do PAC, no setor de saneamento, em Dourados.

O novo reservatório assegura que não haja desabastecimento na cidade. Também fazem parte do pacote de obras entregues melhorias na área operacional, como a reforma de laboratórios da Estação de Tratamento de Água (assegurando a manutenção da qualidade da água) e a troca de equipamentos elétricos.<sup>105</sup>

De acordo com a Engenheira da SANESUL, Aline Cristina de Souza Andrade, a construção do reservatório na ETA faz parte do Lote 01 que também abrangeu a construção de um abrigo de cloração e fluoretação para atender o conjunto residencial BNH 4º Plano e melhorias no centro de reservação já existente.

#### Foto 18 – Emplacamento oficial na Estação de Tratamento de Água de Dourados



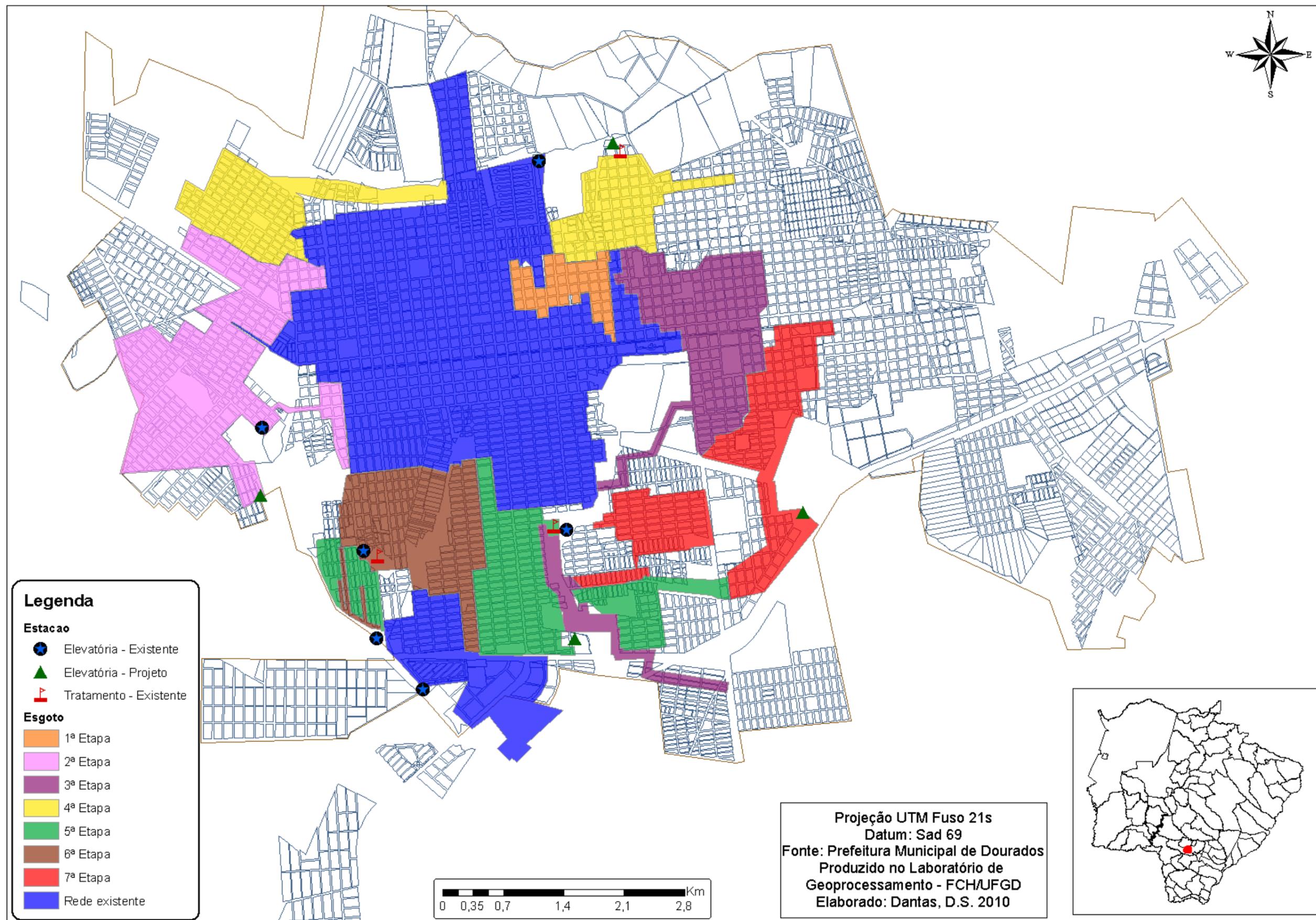
Foto: Dantas, D. S. 2010.

<sup>105</sup> “Sanesul inaugura primeira obra do PAC em Dourados” Disponível em: [www.sanesul.ms.gov.br](http://www.sanesul.ms.gov.br) Acesso em 08.06.2009.

As ações empreendidas no sistema de abastecimento de água da cidade (06 lotes) são qualitativas, não representando, portanto, um aumento na cobertura já existente. Trata-se de um procedimento, do nosso ponto de vista, importante porque diminui perdas de água tratada no sistema; facilita os reparos e manutenção na rede e também pela troca da tubulação de amianto instalada ainda na década de 1970. Em outras palavras, qualifica-se a prestação do serviço.

As intervenções no sistema de esgotamento sanitário implementadas pelo PAC na cidade de Dourados podem ser visualizadas no Mapa 4. Este mapa foi elaborado a partir de dados disponibilizados pela SANESUL – regional Dourados – através da Sra. Aline Cristina de Souza Andrade.

Mapa 4 – Localização das ações executadas pelo PAC no Sistema de Esgotamento Sanitário da cidade de Dourados



O Mapa 4 traz informações acerca da divisão dos 07 lotes das obras no sistema de coleta de esgoto bem como a localização e classificação das Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) e Estações Elevatórias de Esgoto (EEE)<sup>106</sup> já existentes e as implantadas com recursos do PAC. De acordo com o citado mapa, podemos concluir que o Programa proporcionou um acréscimo de aproximadamente 67% no número de estações elevatórias. Através da sua leitura, também podemos identificar um expressivo avanço na cobertura das redes coletoras de esgoto.

O que está identificado com a cor azul representa a área que já era dotada da rede de coleta de esgoto. As demais cores correspondem aos respectivos lotes executados pela SANESUL com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento. De acordo com a engenheira Aline Cristina de Souza Andrade, os lotes foram delimitados de acordo com as bacias hidrográficas e as licitações foram feitas separadamente com vistas a agilizar ao máximo a andamento das obras. Vale ressaltar que diante dessa situação o que se observou na cidade de Dourados foram obras ocorrendo simultaneamente em diversos bairros. Assim, a classificação de 1º ou 7º não está relacionada com a ordem de execução das etapas.

Outra questão pode ser esclarecida a partir da leitura do Mapa 4. Trata-se da localização das Estações de Tratamento de Esgoto. Apesar de identificarmos a inexistência de novas ETEs, constatamos através de informações coletadas na mídia e, também, nos canteiros de obras que foram realizadas obras de melhorias nas ETEs Água Boa e Cachoeirinha.

O segundo lote de obras iniciadas também está adiantado. A Sanesul já executou cerca de 40% dos trabalhos, que abrangem 13.284 metros de rede coletora, 739 ligações domiciliares, melhorias na estação elevatória Água Boa, ampliação da capacidade de tratamento da ETE (Estação de Tratamento de Esgoto) Água Boa e implantação de pós-tratamento, implantação de emissário final, equipamentos para serviços de telemetria e trabalho social de conscientização.<sup>107</sup>

De acordo com o Presidente da SANESUL, José Carlos Barbosa, “vamos passar de 16% de redes de esgoto para algo em torno de 65%.” Ainda de acordo com Barbosa, “essas

---

<sup>106</sup> De acordo com informações coletadas com a Sra. Aline Cristina de Souza Andrade (engenharia de projeto), as estações elevatórias têm um papel tão importante quanto o desempenhado pelas estações de tratamento. Segundo a Engenheira o sistema de esgotamento se dá predominantemente por declividade, no entanto, em algumas situações as bacias hidrográficas não se interligam o que requer a instalação de bombas de recalque. Essas bombas têm por finalidade impulsionar os dejetos localizados nas partes mais baixas para as tubulações que têm como destino umas das três estações de tratamento de esgoto a cidade. (entrevista realizada em junho/2010).

<sup>107</sup> “Primeiro lote do PAC em Dourados já foi concluído 90 por cento” Disponível em: [www.douradosnews.com.br](http://www.douradosnews.com.br) Acesso em 29.12.2008.

obras garantem o desenvolvimento da cidade, preservam o meio ambiente e, durante a execução, ainda geram empregos para quem mora aqui.”<sup>108</sup>

**Foto 19 – Propaganda da SANESUL no centro de Dourados**



Foto: Dantas D. S. 2010.

Ao comentar sobre os investimentos no setor de saneamento básico de Dourados, o ex-prefeito municipal José Laerte Tetila afirmou que o total de recursos

passou da barreira dos R\$ 70 milhões o que achamos que foi muito importante que chegaria a aproximadamente 60% do esgotamento urbano de Dourados, 60% a 65% de maneira aproximada o que avançaria bastante, seria muito importante para saúde pública enfim, todos os benefícios que isso pode trazer. Até porque pela própria Organização Mundial de Saúde da ONU, para cada dólar investido em saneamento básico você economiza 4 dólares na saúde pública. Um dado assim espetacular, muito importante. (Sr. Laerte Tetila, em entrevista realizada em junho/2010)

Nesse mesmo sentido, a então Ministra Dilma Roussef afirmou:

O Plano de Aceleração do Crescimento do Governo Federal priorizou obras de saneamento básico e habitação popular com objetivo de melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios do Brasil. O Plano destina recursos federais de acordo com os indicadores sociais e índice populacional, principalmente a partir da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).<sup>109</sup>

<sup>108</sup> “Obras do PAC levam saneamento ao Parque Alvorada em Dourados”. Disponível em: [www.sanesul.ms.gov.br](http://www.sanesul.ms.gov.br) Acesso em 01.03.2010.

<sup>109</sup> “PAC combate crescimento desordenado diz Dilma Roussef” Disponível em: [www.douradosagora.com.br](http://www.douradosagora.com.br) Acesso em 18.09.2008.

Estudando essa questão, Mendonça & Motta (2005, p. 2) argumentam que:

Considerando que o acesso aos serviços de saneamento são medidas preventivas que, além das externalidades positivas ao meio ambiente aqui não contabilizadas, evitam os riscos e desconfortos das doenças, nossos resultados sugerem que as ações preventivas de saneamento, em particular no tratamento da água, seriam mais justificáveis economicamente para a contínua redução da mortalidade infantil do que os gastos defensivos nos serviços de saúde.

Dessa forma, os investimentos do PAC em saneamento no Brasil é um esforço de investimento ainda mais significativo.

Por outro lado, devemos considerar que analisando o Mapa 4 é nítida a necessidade de uma contínua expansão nos serviços de coleta e tratamento de esgoto principalmente nas porções nordeste, leste e sudeste do perímetro urbano douradense que continuam sem contar com o sistema de esgotamento sanitário. Sobremaneira, outras porções do perímetro urbano localizadas no extremo norte e oeste também não foram contempladas com as obras no sistema de esgoto. No entanto, essas áreas em sua maioria correspondem aos novos loteamentos residenciais.

### **3.1.2 – Ações em habitação**

Outro setor contemplado com as ações previstas pelo PAC em Dourados é o da produção habitacional. O Governo Federal destinou cerca de R\$ 30 milhões para que este setor construísse novos conjuntos habitacionais com o objetivo de executar ações que visam eliminar os espaços atualmente classificados como “ocupações irregulares” e em decorrência acabam ficando às margens das ações do poder público no que concerne à oferta dos serviços básicos, como saúde, lazer, cultura, habitação, saneamento, etc.

Sobre essa ação, o então prefeito Laerte Tetila (PT – 2001/08) relata que

através do PAC, além do esgotamento urbano para Dourados dentro desses R\$ 75 milhões inclui também a construção de conjuntos habitacionais, também visando o desfavelamento como, por exemplo, aquela comunidade que está lá atrás da Escola Frei Eucário Shimit. Aquela comunidade ela vai se deslocar aqui para aquele conjunto habitacional da Matinha, o Estrela Tovy, que é na região do Flórida II. Aquela outra comunidade da Vila Bela que fica próximo do Parque do Rego D Água também vai se deslocar pra lá. Então essas duas comunidades vão se encontrar naquele conjunto. Assim como o conjunto habitacional ali aonde era o antigo Clube do CAD,

também aquele é um conjunto habitacional com recursos do PAC. (Tetila em entrevista realizada em junho de 2010)

Fica constatado que essa ação tem por finalidade remover as famílias que vivem nas chamadas “áreas de subnormalidade” e promover a posterior *urbanização*<sup>110</sup> das mesmas.

Com esse intuito, a Secretaria de Habitação e Serviços Urbanos do município de Dourados<sup>111</sup> elaborou um projeto sob coordenação do engenheiro e então secretário Jorge Hamilton Torraca, que contempla uma área de ocupação localizada no Jardim Clímax e mais dois bairros<sup>112</sup>.

Segundo o então secretário, a remoção das famílias que vivem em áreas que o poder público usualmente intitula de “subnormalidade”, corresponde à principal ação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na cidade de Dourados. Em suas palavras:

São R\$ 23 milhões investidos via Prefeitura Municipal de Dourados (...) com R\$ 4.3 milhões de contrapartida do município. São mais R\$ 12 milhões em execução de melhoramento e rede de água via SANESUL, (...) mais R\$ 43 milhões de investimentos para esgotamento sanitário via SANESUL para o investimento na ampliação e melhoria da rede de esgoto sanitário (...), melhoria nas Estação de Tratamento de Esgoto e nas Estação Elevatória de Esgoto. (Torraca em entrevista realizada em 27/11/2008)

Para a realocação das famílias removidas das áreas de subnormalidade, 420 unidades habitacionais estão sendo construídas: 147 no Estrela Tovy (Foto 20), localizado entre o Jardim Flórida II e o Novo Horizonte, e o restante estão no Estrela Guassu, que serão construídas no terreno do antigo Clube Atlético Douradense (CAD).

---

<sup>110</sup> O termo urbanização aparece em destaque, pois apesar de ser utilizado como sinônimo de implementação de políticas públicas que visam estruturar determinado local com equipamento de infraestrutura, epistemologicamente é um termo muito mais abrangente que cerne inclusive as relações sociais que se materializam na cidade. Para aprofundamento da temática, consultar: Carlos (2004).

<sup>111</sup> Administração do Prefeito José Larte Cecílio Tetila (PT 2005/2008).

<sup>112</sup> O Estrela Tovy vai receber também moradores de áreas de risco do Jardim Clímax, ao lado do Parque Antenor Martins e do Jardim Guaicurus, às margens da rodovia MS-156, além das famílias que vivem em barracos junto a Escola Municipal Frei Eucário, no Jardim dos Estados. “Casas do PAC vão acabar com favelas em Dourados” Disponível em: [www.dourados.ms.gov.br](http://www.dourados.ms.gov.br) Acesso em 29.08.2008.

**Foto 20 – Vista parcial do conjunto habitacional Estrela Tovy**



Foto: Dantas, D. S. 2009.

Ainda de acordo com informações do então Secretário de Habitação, ao promover esse tipo de ação é preciso seguir algumas diretrizes impostas pelo PAC com vistas à aplicação correta dos recursos.

Logicamente que o PAC (...), quando foi feito os recursos foram criados algumas normas, então, basicamente 30% é da habitação, então você tem que criar nessa região próxima (...) um loteamento que possa agregar essas famílias que são removidas e foi criado dois loteamentos que seria o Estrela Guassu e o Estrela Tovy. Estrela Tovy no Novo Norizonte e Estrela Guassu aqui na região do Jardim Clímax são 420 unidades habitacionais que serão executadas basicamente. Então o modelo PAC é esse é urbanização, drenagem, construção de casas e equipamentos para essas comunidades. (Sr. Jorge Hamilton Torraca, em entrevista realizada em 27/11/2008)

Segundo Torraca, uma das grandes inovações trazidas pelo PAC é o controle na aplicação dos recursos oriundos da União. Esse fato acaba inibindo o uso inadequado dos recursos, já que o Comitê Gestor do Programa analisa regularmente, a partir dos relatórios emitidos pela Caixa Econômica Federal, a aplicação dos recursos e o andamento das obras.

Conforme informou o mencionado Secretário, no mínimo 30% dos recursos oriundos do Programa devem ser destinados às ações em habitação e equipamentos urbanos para a área contemplada. De acordo com Torraca, as metas do projeto inicial devem ser cumpridas seguindo quatro metas prioritárias. A primeira diz respeito à construção das unidades habitacionais; a segunda trata de implementar obras de saneamento básico do novo

conjunto bem como da área onde foram removidas as famílias. A terceira está na execução de equipamentos para as famílias removidas, como, escolas, postos de saúde, creches e áreas de lazer e cultura. Somente após estes investimentos, é possível destinar recursos para drenagem e pavimentação asfáltica. Ainda de acordo com Torraca, o Programa não permite que sejam executadas obras de pavimentação sem a prévia execução da drenagem.

A quarta prioridade do PAC aí seria a execução de drenagem e asfalto, logicamente você não faz asfalto sem executar drenagem, mas a prioridade é menor. Você não pode nem ultrapassar 20% de investimentos em asfalto e drenagem porque hoje se você liberar recurso do PAC todo prefeito só quer fazer asfalto, não quer fazer esgoto sanitário, não quer fazer rede água, não quer fazer casa, ele quer fazer o asfalto porque o asfalto dá voto então o PAC (...) direciona os governantes a fazerem (...) realmente o lado social (...).

(Sr. Jorge Hamilton Torraca, em entrevista realizada em 27/11/2008.)

Esse tipo de procedimento tem gerado algumas críticas, uma vez que o anúncio de vultosos recursos levanta a cobiça e como os investimentos não podem ser realizados aleatoriamente, muitas pessoas sugerem que existe descaso por parte da administração municipal.

Sobre essa temática, Torraca nos diz que:

(...), os leigos e os mal intencionados sempre criticam. Pô, 23 milhões porque não asfaltou um bairro inteiro fica fazendo esse negócio, cadê esse dinheiro. Não tá fazendo nada vai asfaltar poucas ruas, só que eles não entendem como você consegue. (...) Quando você faz uma intervenção urbanística você mexe com muita gente, e esses focos (...) muitas vezes pessoas mal informadas, pessoas mal intencionadas ou pseudopolíticos no meio, eles acabam interferindo no processo. (Sr. Jorge Hamilton Torraca, em entrevista realizada em 27/11/2008.)

Outra ação que tem gerado discussões é a implantação do Parque Ambiental Flor do Cerrado que também faz parte das intervenções empreendidas pelo PAC na cidade de Dourados, mais precisamente complementa as ações de “urbanização” da região do bairro Novo Horizonte que está sendo contemplado com a construção das 147 unidades habitacionais no conjunto Estrela Tovy, bem como com a construção de uma escola, de um centro social e de um posto de saúde.

**Foto 21 – Perspectiva da área de implantação do Parque Ambiental Flor do Cerrado**



Foto: Dantas, D. S. 2010.

As ações do PAC nas proximidades da área conhecida como “matinha” tem levantado protestos por parte de alguns ambientalistas que alegam prejuízos ao meio ambiente por conta da construção do conjunto habitacional Estrela Tovy. De acordo com Torraca, a prefeitura disponibilizou para as ações do PAC no bairro Novo Horizonte uma área de aproximadamente 19 hectares, sendo que destes apenas 5 hectares foram destinados à construção das moradias.

Sobre essa temática, o Sr Ednel Rodrigues<sup>113</sup> afirma que a área não apresentava condições mínimas de segurança e preservação sendo que na época da implantação do projeto surgiram várias campanhas para a interrupção da obra de construção das casas, da escola e do centro social.

(...) surgiu o seguinte questionamento: isso aqui é área ambiental? Aquilo ali nunca foi área ambiental, certo? Eu tô ali antes da construção, eu tenho registrado o que que era aquilo ali. Aquilo era um lixão, uma fonte de contaminação pro lençol. O que se joga de animal morto, sofá, botava fogo, tinha tudo, os mais diversos tipos de lixo ali. Pra você construir um imóvel, você tem que limpar o terreno, já foi uma benfeitoria no local. Houve uma prontificação de se cercar aquela mata, porque tem uma nascente ali dentro. (Sr. Ednel Rodrigues, em entrevista realizada em junho/2010.)

É possível notar na Foto 21 algumas das casas do Conjunto Estrela Tovy que estão próximas à área de preservação que será transformada no Parque supracitado. Já na Foto 22, é

<sup>113</sup> Diretor Presidente da empresa Quetal Consultoria e Serviços.

possível observar a obra do Centro Social e ao fundo podemos notar a presença da chamada “matinha”.

**Foto 22 – Obra do Centro Social no Jardim Novo Horizonte**



Foto: Dantas, D. S. 2010.

A implantação do Parque Ambiental Flor do Cerrado está sendo executada em uma área de pouco mais de 13 hectares que, segundo o Secretário, resolverá o problema de abandono assistido atualmente na área que tem sido utilizada como refúgio às pessoas que consomem drogas ou, ainda, como depósito de lixo, por exemplo. Isto dá espaço à uma área de preservação com “(...) um parque ambiental com área de esportes pras famílias, caminhada contemplativa, vamos criar, vamos cercar (...)” (TORRACA, em entrevista realizada em novembro/2008).

É importante ressaltar que tanto as obras de construção do Centro Social como de implantação das infraestruturas do Parque Flor do Cerrado encontram-se paralisadas e, segundo o Sr. Ednel Rodrigues, o atraso no andamento das obras envolve diversos fatores, dentre eles a questão de mão-de-obra e questões políticas.

Mas nesse contexto aí, gera muita palavra política, muita questão política, então a política interfere muito nisso aí. (...) O centro comunitário que está sendo construído lá no fundo e está embargado porque falta pedreiro pra construção, (...). (Sr. Ednel Rodrigues, em entrevista realizada em junho/2010.)

Sobre essa questão, sem nos aprofundarmos muito, acreditamos que tal menção do entrevistado está relacionada aos conflitos de interesses eleitorais e, até mesmo, à corrupção.

Lembramos que o então Prefeito Ari Artuzi, com um conjunto de secretários e assessores, foi preso pela Polícia Federal em setembro/2010 e, posteriormente, renunciou ao cargo em primeiro de dezembro do mesmo ano.<sup>114</sup>

Mesmo a construção das 147 unidades habitacionais, que estavam previstas para ser entregues ainda no ano de 2009, apresenta cronograma de execução fora dos prazos. Em visita realizada ao canteiro de obras na primeira quinzena do mês de março/2011, constatamos que as obras parecem estar paradas, sendo que algumas casas continuavam na condição ilustrada na Foto 20. Queremos lembrar que a mesma foi registrada em novembro/2009, oportunidade em que conversamos com o Sr. Valdomar (chefe do canteiro de obra no Conjunto Estrela Tovy) que nos informou que uma das causas para explicar o atraso na entrega das moradias está relacionada à escassez de trabalhadores da construção civil.

Sobre essa questão, o Sr Ednel Rodrigues afirmou que:

Olha isso já era pra eu ter entregue pelo menos à nove meses atrás. Ponto número 1: Mão-de-obra. O Governo Federal tem uma alíquota de pagamento que é estabelecida no projeto quando você apresenta o projeto e concorre numa licitação esse valor é fixo. Se na época que ocorreu a licitação se pagava R\$ 470,00 para um servente de pedreiro, não existe esse correção, ano após ano então hoje em dia se paga um valor pequeno salarial na obra, segundo o pessoal que trabalha né? E por causa disso existe uma carência muito grande de mão-de-obra. Hoje precisa de 200 pedreiros ali e não tem. Por que que não tem? Dourados está com a economia aquecida no ramo da construção civil. Tem usina construindo [de açúcar e álcool], imobiliária. O governo Federal tá liberando muito crédito, principalmente pelo Minha Casa Minha Vida, certo? Obras de drenagem que está acontecendo na cidade e isso ocupa muita mão-de-obra. Então o salário que estes locais estão pagando, acredito eu que sejam superior ao valor que a obra paga, então não há um interesse da comunidade. (Sr. Ednel Rodrigues, em entrevista realizada em junho/2010.)

Trata-se de uma fala elucidativa. Primeiramente, a sua justificativa salarial é contraditória. Ora, o Programa “Minha Casa Minha Vida” e os projetos de drenagem também são do PAC, então o problema não é geral. Este é um problema específico da empresa que constrói as casas.

O atraso na entrega das casas do Conjunto Habitacional Estrela Tovy acaba prejudicando, momentaneamente, as famílias que serão beneficiadas com as novas moradias, uma vez que atualmente ocupam áreas de risco. Conforme afirma o Secretário Torraca:

(...) Aquelas famílias que tá em subnormalidade que tá em dificuldade que está em estado precário que muitas vezes não trabalha que tem problema de doença na família que tem problema de alcoolismo, então essas famílias são

---

<sup>114</sup> Como esse processo ainda está na justiça, não teceremos maiores considerações, até porque entendemos também que essa questão não se enquadra nos objetivos da pesquisa.

pleiteadas com casas de custo zero praticamente paga uma taxa mínima que seria em torno de 15 a 20 reais pra dar o valor porque se você não cobra não dá o valor por mais que não paga você tem que ter aquela pra valorizar o que você tá ganhando porque tudo que ganha de graça não tem valor. (TORRACA, entrevista realizada em novembro de 2008)

De acordo com o Sr. Ednel Rodrigues, algumas pessoas, que residem atualmente nas áreas de remoção, se prontificaram a trabalhar na obra, mas as normas de licitação não permitem o trabalho autônomo.

Por outro lado, o pessoal que mora nos assentamentos se prontificou em trabalhar em mutirão na obra. Infelizmente não é válido, a regra não permite. A regra diz que é uma empreiteira que tem que construir então, é uma empreiteira que tem que construir, é estranho mas... (Sr. Ednel Rodrigues, em entrevista realizada em junho/2010.)

Outra situação identificada durante o levantamento de dados para a presente pesquisa está relacionada aos problemas de convivência entre os novos moradores dos conjuntos habitacionais e aqueles que já residem nos bairros que circundam as áreas de reassentamento. Basicamente duas situações se materializam. Em primeiro lugar, famílias oriundas de quatro áreas de ocupação bastante distintas estão sendo remanejadas. Cada qual tem um elemento originário e uma forma de organização comunitária. Essas quatro realidades passarão a ocupar um mesmo espaço convivendo diuturnamente com as diferenças e subjetividades.

Sobre essa situação, o Sr. Ednel Rodrigues nos informou que não podem ser adotadas medidas de setorização no interior dos novos conjuntos.

Olha a gente fez da seguinte forma. Dentro desses processos, existem duas etapas. São 420 famílias ao todo. A gente vai mesclar. Na segunda etapa, tem gente que é da primeira e vai pra segunda, justamente pra evitar essa situação. A segunda etapa vai beneficiar o cadastro da Prefeitura, é gente de um nível social um pouquinho melhor, a gente vai tentar mesclar essa comunidade. Existem situações em que a situação da pessoa exige que ela seja removida de imediato, então a gente passa pra cá, mas a gente vai fazer esse balanceamento comunitário. Gente que é cadastro da prefeitura, tem funcionário da prefeitura, têm pessoas que moram nas mais diversas áreas da cidade que vão vir pra cá também, vai ser uma minoria, mas a gente vai tentar mesclar isso. O pessoal que é mais problemático, a gente vai tentar passar uma parcela deles para a segunda etapa, isso pra tentar balancear essa situação. Com relação à “boca de fumo”. Têm muitas e um dos pontos que a gente tem batido em cima é com relação à isso aí. “Boca de fumo”, não entra! (Sr. Ednel Rodrigues, em entrevista realizada em junho/2010.)

Assim, compreender a cidade em sua pluralidade é reconhecer a especificidade de cada território e seus moradores, considerando-os como cidadãos que devem ter seus direitos

sociais garantidos na forma de políticas públicas afeiçoadas aos seus territórios. Trata-se de um princípio da validação plena da vida social, democraticamente orientada e configurada nos usos legítimos do território por grupos sociais marcados por profundas desigualdades sociais.

De acordo com o Sr. Ednel Rodrigues, não é possível agradar a todos os beneficiados, pois sempre existiram questões pessoais que comprometeram a legitimidade de uma possível setorização.

Não! É aleatório mediante a sorteio. Se eu abrir essa brecha se eu colocar em algum momento que eu tenho autonomia pra colocar “beltrano e ciclano” numa casa, minha vida vira um inferno. Todo mundo quer uma casa de esquina, quer uma casa com uma árvore no fundo. Então se eu colocar, aí acabou o projeto. Têm algumas questões ali dentro da área se eu não me engano têm duas casas ali que parte do terreno teve que ser englobado à obra pra dar a área dos imóveis, essas pessoas vão ser removidas também, essas pessoas têm prioridade pra casa que englobou o terreno, entendeu? Eu tenho o terreno aqui a obra está sendo construída mais o meu terreno esta dentro da obra, eu não posso desalojar essa pessoa, jogar pra fora, deixar ela na rua da amargura por causa de uma desapropriação então a gente faz a proposta. Você topa entrar ali dentro do projeto cedendo parte do teu terreno aqui que já vai ter que? Então essa situação existe. Essa é uma proposta que é feita. A pessoa pode a qualquer momento falar “não, não quero. Eu quero receber em benfeitoria em alguma outra área, receber um terreno ou receber em benfeitoria da prefeitura que pague o meu imóvel aqui. A gente aceita, mas a pessoa vendo como tá ali a obra, tá muito bonita. Ela acaba falando “eu quero ficar aqui mesmo” porque ela já mora ali há muito tempo e acontece assim. Fora essa situação, ninguém escolhe casa. (Sr. Ednel Rodrigues, em entrevista realizada em junho/2010.)”.

Com efeito, se trata de um fenômeno complexo e, ao mesmo tempo, marcado por estigmatização. Observa-se que os pressupostos centrados em parâmetros negativos tem sido utilizados como referência hegemônica na representação social e na elaboração de definições mais concisas sobre o fenômeno.

Agora, nossa idéia é sempre nivelar. Pra algum lugar o pessoal tem que ir. Inclusive, na época que a gente começou o processo, surgiu muito esse questionamento. O pessoal falava “ah, mais vocês estão trazendo um monte de malandro pra cá”. É gente como eu e você, certo? Tem malandro? Tem! Meus pais moram no Jardim Europa, há pouco tempo estouraram uma “boca de fumo” lá ué, segundo bairro mais nobre da cidade. Então não é uma questão tanto de local, tudo bem que é uma questão pessoal. (Sr. Ednel Rodrigues, em entrevista realizada em junho/2010.)

De acordo com o que se discursa oficialmente, a localização dos novos conjuntos visa atender o anseio dos moradores de não irem para locais muito distantes dos atualmente

ocupados<sup>115</sup>, já que, segundo Torraca<sup>116</sup>, existem pessoas que insistem em permanecer nas áreas de “ocupação irregular”, pois encontram certas facilidades no que diz respeito à localização e à convivência.

Ah não, tô aqui, não quero sair daqui, que eu saio daqui da minha casa não ando 100 metros eu tô no asfalto lá eu tenho o Bar do João, que eu tomo pinga todo dia com meu amigo tomo cerveja lá, e jogo minha cartinha ali, então eu não vou mudar daqui pra outro lugar (TORRACA, em entrevista realizada em novembro/2008.)

Marin (2009) afirma que as primeiras famílias se mudaram para a “Favela do Clímax” ainda na década de 1970 em um espaço sem condições mínimas de infraestrutura. Esta situação agrava-se em períodos chuvosos entre os meses de outubro e março, já que as ocupações localizadas nas proximidades da Rua Antonio Emílio de Figueiredo são inundadas constantemente pelo transbordamento do córrego ali existente. No total, 73 famílias que foram cadastradas junto à Prefeitura Municipal ainda em 2007 vivem na referida área. O autor ainda afirma que cerca de 50% dos moradores do local são oriundos da zona rural.

Ao analisar o processo histórico de urbanização ocorrido na cidade de Dourados, Silva (1992) disserta que o processo de modernização do campo acaba produzindo efeitos que se materializam nas cidades. Em suas palavras:

No espaço de Dourados e outra face do esvaziamento do campo se manifesta na expansão da cidade. Com a difusão do processo agroindustrializador, o urbano é assaltado por um novo ritmo que vem modificando radicalmente o porte dos acanhados centros urbanos do passado. (SILVA, 1992, p. 232)

De acordo com o Ministério das Cidades, a existência de espaços subnormais e irregulares está relacionada ao modelo de política implementado pelo poder público, e assevera:

Grande parte dos domicílios urbanos brasileiros está em más condições, como favelas, cortiços, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais em locais precários. Esta realidade é fruto de políticas de planejamento e gestão urbana excludentes, que não consideram as diferentes demandas sociais e econômicas da população brasileira e são baseadas em padrões de

---

<sup>115</sup> Sob a justificativa de diminuir custos para permitir o acesso à casa própria, a habitação popular produzida pelo poder público historicamente foi erguida fora dos centros urbanos, geralmente em terrenos desprovidos de infraestrutura, equipamentos públicos, serviços essenciais e oferta de emprego, ou seja, na não-cidade. O modelo de produção habitacional pelo poder público com redução dos custos por meio da aquisição de terras longínquas e baratas e produção em larga escala (construção de conjuntos em grandes lotes) contribuiu para o agravamento do processo de periferização. Este processo tem como resultado imediato a demanda de enormes investimentos não contabilizados inicialmente e potencializa problemas de deslocamentos e de vulnerabilidade social. (MCIDADES, p. 10).

<sup>116</sup> A fala do secretário é referente à situação vivenciada por ele junto à um morador da área de ocupação localizada às margens do Parque Antenor Martins, que tem sido referida como “Favela do Clímax”.

regulação urbanística voltados para setores restritos das cidades. Este modelo de planejamento tem implicações profundas na forma e no funcionamento das nossas cidades: concentração de empregos em poucas áreas; distantes do local de moradia; excessiva necessidade de deslocamentos e ocupação de áreas de proteção ambiental por falta de alternativas; entre outras. (MCIDADES, 2009, p. 8)

No caso da ocupação do Jardim Clímax, uma das alegações utilizadas pelos moradores para defender sua permanência é justamente a proximidade em relação ao centro da cidade (conforme exposto no Mapa 5) o que acaba tornando a utilização de meios transporte pagos quase desnecessária.

Esse fato apesar de não estar diretamente relacionado com o aspecto de tempo analisada por Lessa (2009), se materializa no fato de que mesmo se tratando de uma cidade como Dourados, onde o custo do transporte coletivo é consideravelmente elevado<sup>117</sup> os trabalhadores consideram a possibilidade de não utilizar esse meio de transporte, como medida de economia ocupando espaços insalubres localizados mais próximos ao centro ou à própria unidade empregatícia.

Para Lessa (2009)

É racional, para a população integrada precariamente à economia urbana, reduzir os custos e o tempo de deslocamento, em detrimento da qualidade da residência em si. A redução de custos e tempo de deslocamento residência-trabalho-residência ampliaria o leque de opções residenciais, reduzindo o custo do terreno e possibilitando uma melhor habitação popular. (LESSA, 2009, p. 81)

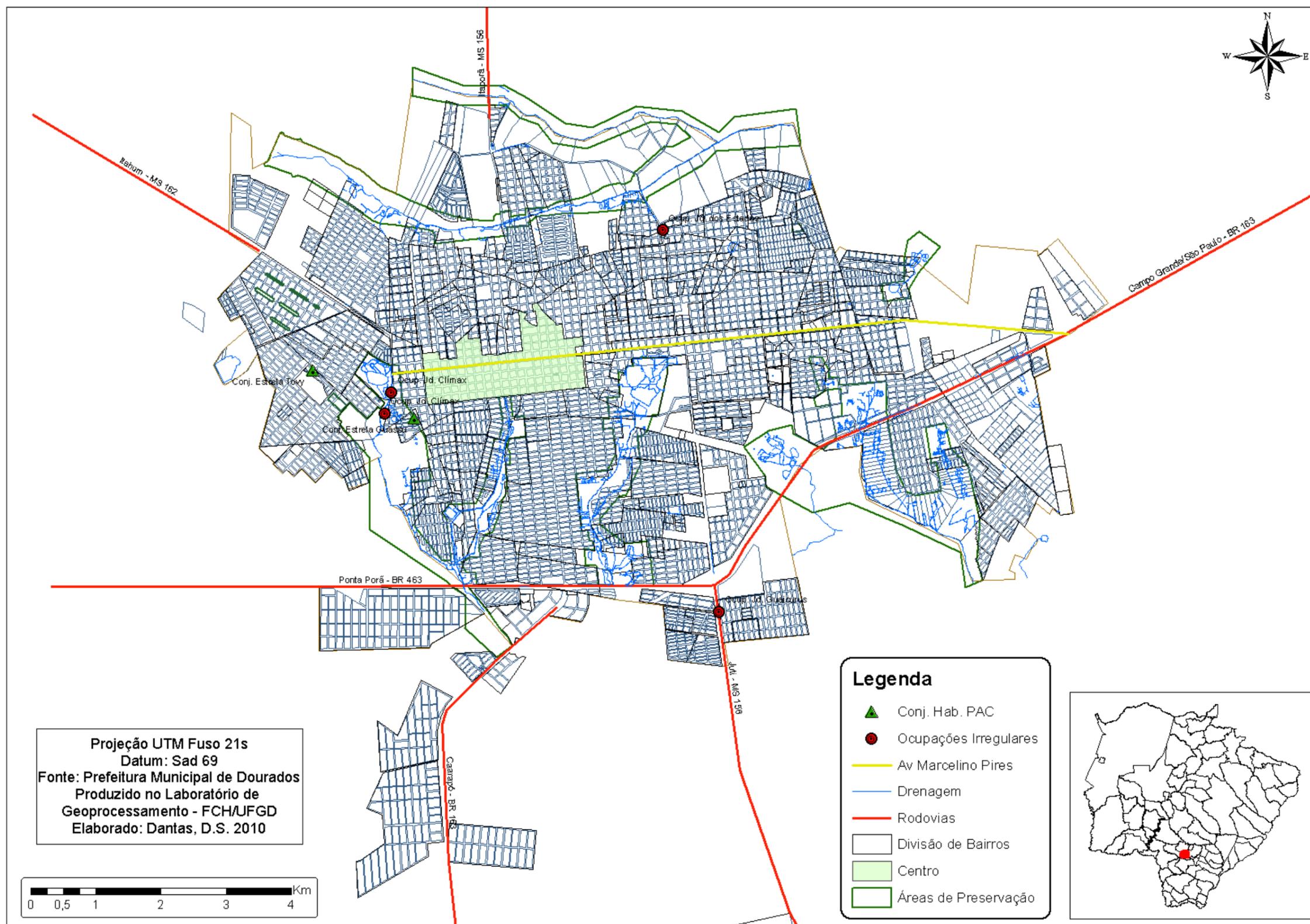
Por outro lado, a situação dos moradores das ocupações do Jardim Guaicurus (na rodovia MS - 156) e Jardim dos Estados (na escola Frei Eucário) não contam com a proximidade com o centro da cidade e, no caso da primeira área existe a dificuldade em relação à utilização de serviços básicos como escola, creche e posto de saúde uma vez que estes serviços não são oferecidos nas proximidades da área de ocupação.

No caso da ocupação do Jardim dos Estados existe uma pressão dos moradores da vizinhança para agilizar o processo de remoção das 11 famílias que desde 2004 residem naquele local, alegando que trata-se de uma área destinada à ampliação do prédio da Escola Municipal Frei Eucário que já está no limite máximo de oferta de vagas.

---

<sup>117</sup> Valor da passagem em dezembro de 2010, era de R\$ 2,30.

Mapa 5 – Localização das áreas de ocupação e dos conjuntos habitacionais construídos pelo PAC em Dourados-MS



Segundo dados da empresa Quetal Consultoria e Serviços que foi a ganhadora do processo licitatório para o trabalho de remoção das famílias, atualmente existem aproximadamente 600 famílias residindo em condições de subnormalidade na cidade de Dourados. Por outro lado, o Programa de Aceleração do Crescimento destinou recursos para a construção de 420 unidades habitacionais localizadas conforme Mapa 5.

Assim, o Programa vai se materializando no espaço douradense e já está sendo implantado com um déficit de pelo menos 180 moradias. Isso sem falar nos assentamentos que surgiram após 2008, época em que foram feitos os cadastros para contemplação pelo PAC<sup>118</sup>. A respeito desta questão, o Sr. Ednel Rodrigues esclareceu que:

Depois dessa situação houveram novas invasões, por causa disso aí a gente se interessou em nomear líderes e esses líderes tinham a função de não deixar ninguém entrar na área (...). Primeiro pra evitar a concorrência e segundo, para evitar fraude. Aconteceu invasão? Aconteceu, não vou dizer que não. A princípio eu deixei claro que todo mundo que entrasse após o selamento né, a área foi selada né, então estaria fora do projeto mais eu estaria me comprometendo a encaminhar para novos projetos da prefeitura, porque não adianta você remover quem está selado e deixar quem está sem selo lá. Foi conversado essa situação. Normalmente esse pessoal que invade depois e sabe que não vai ser contemplado, sai. Vai pra outro local com essa esperança, essa expectativa de ser inscrito e ser contemplado, mas numa outra área. Deu certo, até certo ponto deu certo. (Sr. Ednel Rodrigues, em entrevista realizada em junho/2010.)

A mobilização de luta pela moradia, hoje materializada principalmente através da consolidação do “movimento dos sem teto”, é realçada diante da execução de projetos habitacionais para famílias de baixa renda. No entanto, as discussões ainda se limitam ao imediatismo dos interesses individuais conforme verificamos durante as discussões realizadas na Conferência das Cidades ocorrida em meados de 2010 na cidade de Dourados.

Com vistas a promover um trabalho de conscientização dos moradores antes mesmo do processo de remoção, a equipe da empresa Quetal Consultoria faz visitas semanais aos acampados.

Uma vez por semana, a equipe vai, nos assentamentos faz uma reunião pra ver quem continua nos assentamentos, certo? Porque teve muita gente que deixou o local. Tem gente que deixou e fez o que essa mulher fez, deu uma justificativa por escrito, porque que tava saindo, pra onde ia e qual era a intenção dela saí. Tudo bem, eu aceito esse tipo de coisa. Agora tem gente que sumiu no mundo. Ah aqui não tá legal, eu vou tentar alguma coisa lá na Itamarati [assentamento rural do INCRA localizado no município de Ponta

---

<sup>118</sup> Em março de 2011, segundo dados oficiais, o cadastramento de famílias que necessitavam de moradia contava com cerca de 10 mil inscritos o que representa algo entorno de 5% do contingente populacional douradense. Fonte: “Prefeito e governador entregam casas do PAR a 160 famílias.” In: [www.dourados.ms.gov.br](http://www.dourados.ms.gov.br) Acesso em: 25.03.2011.

Porã], um lote lá e foi embora. O compromisso meu com ele, acaba ali, certo? Agora você tendo uma justificativa. Deixo claro. Me dando uma justificativa plausível. Falar ah, eu tenho que trabalhar, eu tô indo pra uma fazenda, fim de semana eu tô aí. Eu não posso impedir o cara de trabalhar. Ele tá nessa vida, eu preciso de alguma forma ajudar o cara a mudar de situação. (Sr. Ednel Rodrigues, em entrevista realizada em junho/2010.)

Esse trabalho possibilita, em alguns casos, o fim da necessidade do acampado em vivenciar a situação de subnormalidade, esperando a entrega das casas que, no caso citado, está atrasada em mais de um ano. É importante ressaltar o fato de que as famílias que ocupam as margens da rodovia MS-156 (Jardim Guaicurus) na saída para o Distrito Industrial de Dourados tem suas origens estritamente relacionadas com campo<sup>119</sup>, fato que dificultaria ainda mais a inserção desses no mercado de trabalho. No relato do Sr. Ednel Rodrigues, fica constatado que muitos acampados têm conseguido voltar para fazendas e assentamentos rurais.

E, justamente por conta da falta de oportunidade, que é apontada pelo Sr. Ednel Rodrigues como o grande causador dessa situação de marginalidade social, que são realizados permanentemente trabalhos de conscientização e de qualificação para o trabalho. Ainda, de acordo com o ex-prefeito José Laerte Cecílio Tetila, é de fundamental importância o trabalho de qualificação.

Aí entra a questão do papel social da Prefeitura, a Secretaria de Assistência Social no meu período cumpriu um papel muito importante nesse sentido. Nessas áreas prioritariamente a gente levava os cursos de qualificação para o trabalho. Por exemplo, o pessoal do Cachoeirinha foi tudo lá para o Novo Horizonte, lá nós montamos um CRAS [Centro de Referência de Assistência Social] que é um centro social com esse objetivo, qualificar para o trabalho, então nós ensinávamos 32 profissões diferentes. Então você desfavelou do ponto de vista habitacional, mas e do ponto de vista mental? Ele ainda não se libertou da favela mental.

Por que ele foi empurrado para a beira do córrego no brejo lá, sofrendo enchentes e tal por que? Ele não sabia fazer nada né. Ele não tem noção de nada. O analfabetismo não é só de letra, o cara não sabe fazer. (Sr. Laerte Tetila, em entrevista realizada em junho/2010.)

Segundo o ex-prefeito, foram oferecidos cursos de curta duração, normalmente entre quatro e seis meses com vistas a acelerar o processo de auto-sustentação das famílias contempladas pela ação do Programa.

---

<sup>119</sup> De acordo com Queiroz (2010), a referida área foi ocupada por um grupo de Sem Teto no dia 14 de março de 2001, ou seja, a mais de nove anos, onde, dentre vários motivos o mais comum é o fato de não terem condições financeiras para comprar ou pagar o aluguel de uma casa. Alertaram, que no início da ocupação, participavam do movimento da Central Única dos Trabalhadores (CUT), mais que por motivos de desorganização deixaram o movimento, no ano de 2003.

Segundo o Sr. Ednel Rodrigues, a promoção desse trabalho de emancipação social torna o Programa realmente eficiente. “A minha ideia é sempre que cresça e a melhor forma que pra pessoa crescer é ter um emprego, não é nem ter uma casa, mas ter um emprego, um emprego que ele se de bem e goste do que faz e vai em frente.”

Apesar das discussões, das reclamações por parte dos moradores que serão removidos das áreas de ocupação para os novos conjuntos habitacionais, o andamento das obras permanece em ritmo lento, e as famílias continuam aguardando a conclusão das 147 unidades do Estrela Tovy para deixar a situação de subnormalidade.

#### 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatamos através da análise do processo de implementação do eixo de infraestrutura social e urbana do PAC, na cidade de Dourados (MS), que este Programa avança em relação às políticas anteriormente implementadas pelo Estado, através da priorização de projetos de remoção de famílias que moram em áreas de aglomerações subnormais, que possibilitarão a transferência de centenas de famílias de áreas impróprias à sobrevivência para locais dotados de infraestrutura básica permitindo a recuperação de áreas de fundo de vale e garantido moradia adequada para essas famílias de baixo poder aquisitivo.

Em Dourados, é notável a atenção dada pelo Programa no sentido de promover o remanejamento dessas famílias para locais “urbanizados” buscando resolver os problemas decorrentes da ocupação subnormal ou precária.

Mesmo se utilizando da lógica da remoção pela prática da integração parece tratar-se de uma estratégia, na qual os da margem dos córregos, os de fora são “trazidos para a cidade”. Em alguma medida rompe-se o pacto da não interferência e evidencia as contradições na cidade repartida. As ações públicas, materializadas nos projetos dão visibilidade a presença da favela e das habitações precárias e das populações em áreas de fundo de vale, às margens das rodovias, ou em área públicas.

A estratégia do planejamento ao considerar a pressão e a “desordem” do crescimento urbano sobre o meio ambiente é um aspecto destacado, reafirmando a importância dos componentes naturais para identificar a exclusão espacial, já que a expansão dos assentamentos precários representa componente desse crescimento.

Compreendemos que as habitações precárias – como no caso do Jardim Clímax, das margens da Rodovia MS - 156 e do pátio da escola municipal Frei Eucário - constituem moradias singulares no conjunto da cidade de Dourados, compondo o seu espaço urbano, estando, portanto, integrado a este, sendo, porém, um tipo de ocupação que não segue aquele padrão hegemônico que o Estado – normalmente – e o mercado definem como sendo o modelo de ocupação e uso do solo nas cidades. Estes modelos, em geral, são referenciados em teorias urbanísticas e pressupostos culturais e ideológicos vinculados a determinadas classes e grupos sociais dominantes que determinam o que é um ambiente saudável, agradável e adequado às funções que uma cidade deve exercer no âmbito do modelo civilizatório.

A análise do processo de regulação da vida social estabelecido pelo Estado, evidencia que os assentamentos subnormais, por suas características morfológicas e também

por sua composição social, foram sendo relegados ao lugar da ilegalidade e do descumprimento com as normas que foram criadas pelos grupos hegemônicos que exerciam o poder político e econômico nas cidades. Daí inclusive uma das explicações para as concepções preconceituosas, como a que constatamos em relação aos moradores do Jardim Clímax, em remoção para o conjunto Estrela Tovy.

O PAC parece constituir-se numa estratégia da política urbana e habitacional que busca romper com a maneira tradicional de intervir no espaço, ao encarar somente o déficit habitacional e produzir modelos arquitetônicos caracterizados por repetição, isolamento e segregação.

Nesse sentido, um dos seus méritos está em trazer essa problemática para a agenda pública.

O Estado federal havia ficado, em período recente, a margem da produção pública habitacional, ficando essa tarefa a cargo dos municípios, num processo de descentralização, mas sem condições de implementar políticas estruturais. Em Dourados, por exemplo, ocorreu tal processo conforme destacado por Silva (2000).

As ações na área social e urbana do PAC – apesar das críticas possíveis – têm sido fundamentais nas práticas relativas à habitação e à melhoria da qualidade urbana das cidades, particularmente em Dourados. O discurso governamental é que em 2013, a cidade terá 100% de rede de esgoto e será a primeira desta Unidade da Federação na cobertura de água e esgoto.<sup>120</sup> Terminado as obras do PAC, nesta primeira fase (2007-2010), a cobertura em coleta de esgoto, segundo o diretor da Sanesul, passa de 16% de rede de esgoto para algo em torno de 60%. Algo significativo.

A implantação da rede de esgotamento sanitário prevista, nos 07 lotes, para a cidade de Dourados foi executada. Houve, portanto, um significativo cumprimento do cronograma de execução. Constatamos que algumas empresas contratadas para realizar o serviço, por diversos motivos – dentre eles a falência – não levaram a termo os seus compromissos daí a explicação para a não ligação da rede em alguns lugares, notadamente o Lote 04.

No tocante ao sistema de abastecimento de água da cidade, nos seus 06 lotes, constatamos que foi uma ação no sentido de melhorar a qualidade do serviço, trocando os tubos de amianto – instalados nos anos de 1970 - por tubos de PVC, reduzindo as perdas

---

<sup>120</sup> “Dourados terá 100% de rede de esgoto até 2013” In: [www.diarioms.com.br](http://www.diarioms.com.br) 28.03.2011.

físicas de água e facilitando a manutenção da rede. Portanto, não houve ampliação do serviço no bojo do PAC, a cidade já apresentava índice de 98% de cobertura.<sup>121</sup>

Constatamos que a política implementada se preocupou não apenas com a questão da moradia mas também com um contexto social capaz de proporcionar e garantir, melhores condições de vida para a população: escolas, creches, postos de saúde, centro cultural, os cursos de qualificação profissional aos contemplados pelo Programa.

Com tais pressupostos, concordamos com Mendonça & Motta (2005, p.12), ao apontarem que o acesso aos serviços de saneamento são medidas preventivas que, além das externalidades positivas ao meio ambiente não contabilizadas, evitam os riscos e desconfortos das doenças. Tal postura sugere que as ações preventivas de saneamento, são mais justificáveis economicamente do que os gastos defensivos em saúde.

Os investimentos em infraestrutura social e urbana, no bojo do PAC, expressam uma atuação efetiva do Estado – evidenciando uma recuperação no nível de recursos disponibilizado pelo governo para ações em saneamento – contrariamente ao observado por exemplo, na década de 1990, a qual fazendo eco às pressões das agências internacionais implantou-se uma política “privatista” (o caso por exemplo, da cidade de Campo Grande, onde se concedeu o serviço de água e saneamento básico). Todavia, mais importante que, o aporte de recursos para investimentos em saneamento parece ser a busca de unidade no estabelecimento de ações integradas de saneamento – contemplando ações concernentes ao abastecimento com água tratada, coleta e tratamento de esgoto sanitário e implantação de sistemas de drenagem.

Ainda falta muito para a conquista efetiva da universalidade, equidade e integralidade do saneamento no País, mas ações como as do marco regulatório para este setor, delineadas na Lei 11.445/2007 e as implementadas através do PAC fazem emergir importantes lutas do setor, tais como a ampliação do conceito de saneamento, abarcando, além de abastecimento de água e esgotamento sanitário, aqueles de drenagem urbana; a extensão do serviço à todas as parcelas da sociedade; a introdução da visão de saúde pública na prática do saneamento, tendo por princípio a maximização dos benefícios dos serviços e a criação de fóruns de decisão para a política setorial.

Assim constatamos, tanto na legislação como nas ações implementadas a afirmação do papel do Estado no setor, como a visão abrangente da concepção de saneamento básico. No PAC, parece se firmar, o papel do Estado e do sentido público do saneamento, em

---

<sup>121</sup> No município de Dourados houve ampliação através do PAC/FUNASA nos distritos rurais e áreas indígenas.

contraposição à política de privatização como meio de universalização dos serviços - a visão do saneamento como bem econômico. Evidentemente que o futuro da implementação deste marco jurídico para o saneamento no País reveste-se de extrema complexidade, considerando-se as divergências de interesses existentes, que se manifestam em diversas oportunidades. Como nos diz Rezende & Heller (2008, p.339): “Aqui fica nitidamente exposta a disputa entre grupos de interesses e o importante nicho de poder representado pelo setor de saneamento.”

Erber (2008) identifica o modelo de política adotado para a execução do PAC e defende que há uma junção de formatos que vão desde a tradicional coalizão entre empreiteiras da construção pesada e leve, fornecedores de insumos e equipamentos e seus empregados com o governo, recuperando, inclusive o protagonismo das empresas estatais, perdido durante o período liberal passando por medidas keynesianas com o consumo de massas e a elevação das taxas de inovação local.

Ao refletir acerca deste reposicionamento do Estado brasileiro, Albuquerque Júnior (2010, s.p), também assevera que: “É inegável que as formulações econômicas, mas também sociais e políticas do governo Lula tem a sua matriz no pensamento nacional-desenvolvimentista cepalino, mas precisamente no pensamento do maior economista brasileiro, o paraibano Celso Furtado, por quem Lula sempre teve uma admiração quase devocional.” Este mesmo autor, destaca ainda que Celso Furtado se manteve ativo, produzindo e participando diretamente da vida política brasileira até pouco tempo antes de sua morte e que seu pensamento passou por reformulações e ajustes, mas manteve seus princípios fundantes.

Esse processo não foi isento de disputas no interior do próprio Governo. Conforme apontado por Erber (2008) a convenção de desenvolvimento “institucionalista restrita” foi hegemônica desde o início do governo em 2003 até 2006 (com a saída do Ministro Pallocci), quando houve uma mudança de rumos no governo com uma inflexão “desenvolvimentista” que vigorou no segundo mandato do presidente Lula.

Nesse contexto, na crise atual do capitalismo, iniciada em 2008, o Brasil voltou a ter condições de protagonizar um novo salto desenvolvimentista.

O Estado brasileiro apresentou-se como peça fundamental do reposicionamento do país no mundo, seja pela decisiva consolidação do gasto social com nova dinâmica econômica, seja pelo planejamento estratégico de coordenação dos investimentos no país. Analisando essa conjuntura, Pochmann (s.d.p.8), argumenta que “o país começou a ensaiar os últimos passos da transição da macroeconomia financeira para a da produção.”

Assim, para Pochmann (s.d. p.9), na perspectiva do PAC, percebe-se o planejamento agregado dos investimentos de concentrar recursos públicos na reconstituição da infraestrutura econômica e social, abandonada pelo neoliberalismo e depauperada por mais de duas décadas de desinvestimentos. Nos setores de energia, de saneamento e habitação popular e ainda de ferrovias, aeroportos, portos, estradas, tecnologias e outras. Na concepção deste autor, a roda da economia começou a se movimentar, com significativos impactos regionais e locais derivados da volta dos grandes projetos nacionais de reforço à integração nacional.

No sentido de integração – mas também sob o discurso de combater as desigualdades regionais - constatamos algumas ações do PAC em Mato Grosso do Sul, como nas rodovias federais BR 163 e 262.

Explicando: a BR 163 com direção territorial norte/sul, ou seja, com o objetivo de integração territorial, foi contemplada com projetos de engenharia e de recuperação da pavimentação. Ademais, constatamos a construção do anel rodoviário nas cidades de Dourados e Campo Grande.

Por sua vez, a BR 262, no sentido leste/oeste, com o escopo de integração com a Bolívia e o Paraguai, foi objeto de reparos, todavia, o fato mais nítido foi o anel rodoviário da cidade de Corumbá - 12 km construídos – tido como o último obstáculo que faltava para a integração com a Bolívia e a consolidação da chamada rota bioceânica, em direção ao Pacífico.

Vale dizer, para esse eixo de infraestrutura denominado logística, em Mato Grosso do Sul, o objetivo colocado é ampliar a integração com o Mercosul, daí inclusive a constatação de empreendimentos regionais como a ampliação da ferrovia com previsão de acessar o porto de Paranaguá e os investimentos em dragagem na hidrovia do Paraguai-Paraná.

Enfim, a análise das ações executadas no eixo de infraestrutura social e urbana na cidade de Dourados pelo que procuramos demonstrar no percurso deste trabalho, ocorrem em um novo e complexo contexto histórico nacional. Parece-nos que boa parte da literatura atualmente existente ainda não dá conta da sua leitura.

Ademais, esse modelo de intervenção governamental aponta para múltiplas possibilidades de investigação, diga-se, questões habitacionais, de saneamento básico, de geração de emprego e renda, meio ambiente e sustentabilidade, geração de energia, qualidade de vida, sistemas de engenharia e qualificação profissional, dentre outros.

Também o PAC/FUNASA comporta uma pesquisa específica.

Dessa maneira, parece interessante a amplitude do tema que pode ser explorado nas diversas linhas de pesquisa, o que possibilitaria, inclusive, a produção das reflexões teóricas necessárias a um maior aprofundamento da compreensão histórica do novo contexto que se materializou após os oito anos de gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT – 2003/2010) e da implementação do Programa de Aceleração do Crescimento.

No momento em que “fechamos” estas considerações finais vigora o PAC 2 (2011-2014), agora sob a gestão da Presidenta Dilma Rousseff, que ocupava até 2010, a função de ministra da Casa Civil, e era chamada pelo então Presidente Lula, de “a mãe do PAC.”. Essa constatação histórica, por si só, implica igualmente, na possibilidade de novas pesquisas.

## 5 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, S. **Planejamento governamental: a Sudeco no espaço mato-grossense** – contexto, propósitos e contradições. Tese (Doutorado em Geografia). São Paulo: USP, 2000.

ABREU, S. “O papel da SUDECO no processo de racionalização do espaço mato-grossense: planejamento e integração nacional” In: MORETTI, E. C. & CALIXTO, M. J. M. S. (Org.). **Geografia e produção regional: sociedade e ambiente**. 1ª ed. Campo Grande: Ed. UFMS, 2003, v. 1, p. 177-214.

ABREU, S. “Região da Grande Dourados (MS) – planejamento e desdobramentos de uma região” In: **Anais do 5º Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo : USP, 2005.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, D. M. **Dois projetos radicalmente diferentes**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN. In: <http://blogln.ning.com/profiles/blogs/texto-do-historiador-durval> Portal Luiz Nassif

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **1º Balanço do PAC** – janeiro a abril de 2007. Brasília: Casa Civil, maio de 2007.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **2º Balanço do PAC** – janeiro a agosto de 2007. Brasília: Casa Civil, setembro de 2007.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **3º Balanço do PAC** – 1ª ano do PAC. Brasília: Casa Civil, janeiro de 2008.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **Balanço 1º ano do PAC** – Balanço de um ano de Mato Grosso do Sul. Brasília: Casa Civil, março de 2008.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **4º Balanço do PAC** – janeiro a abril de 2008. Brasília: Casa Civil, junho de 2008.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **5º Balanço do PAC** – janeiro a setembro de 2008. Brasília: Casa Civil, setembro de 2008.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **Balanço 2º ano do PAC**. Brasília: Casa Civil, janeiro de 2009.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **7º Balanço do PAC** – janeiro a abril de 2009. Brasília: Casa Civil, maio de 2009.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **8º Balanço do PAC** – maio a agosto de 2009. Brasília: Casa Civil, setembro de 2009.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **8º Balanço do PAC** – 2º Balanço de Mato Grosso do Sul – maio a agosto de 2009. Brasília: Casa Civil, setembro de 2009.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **Balanço 3º ano do PAC**. Brasília: Casa Civil, fevereiro de 2010.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **Balanço 3º ano do PAC**. Balanço de três anos de Mato Grosso do Sul. Brasília: Casa Civil, março de 2010.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **10º Balanço do PAC** – janeiro a abril de 2010. Brasília: Casa Civil, maio de 2010.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **10º Balanço do PAC** – 4º Balanço de Mato Grosso do Sul – janeiro a abril de 2010. Brasília: Casa Civil, junho de 2010.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **Balanço 4º ano do PAC**. Brasília: Casa Civil, dezembro de 2010.

BRASIL. Comitê Gestor do PAC. **Balanço 4º ano do PAC**. Balanço de quatro anos de Mato Grosso do Sul. Brasília: Casa Civil, dezembro de 2010.

BRASIL. **Boletim Informativo**. Edição nº 4. Brasília: Funasa, setembro de 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de sanção da lei que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Brasília : Secretaria de Imprensa e Porta Voz, 05 de janeiro de 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso e apresentação do ministro da Fazenda, Guido Mantega, sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Palácio do Planalto : Secretaria de Comunicação e Divulgação, 22 de janeiro de 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento**. Brasília : Secretaria de Imprensa e Porta Voz, 05 de janeiro de 2007.

BRASIL. **Relatório de Inflação**. Brasília : Banco Central., v. 11 nº 4 dez. 2009 p. 1 173. Disponível em <http://www.bcb.gov.br> Acesso em 22/03/2010

BRASIL. **Resultados Projeções Ações**. Publicação produzida pela assessoria de comunicação social do MCidades. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

BRASIL. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?**: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade / Organização de Raquel Rolnik. Brasília : Ministério das Cidades, 2010. 132 p. : il.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Brasil de Todos** – participação e inclusão. Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. **LEI Nº 11,653 de 07 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Subchefia de assuntos Jurídicos. Brasília, 2008.

BRASIL. (a) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP, 2008.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010**. Brasília: Presidência da República, 22 de janeiro de 2007.

BUSCIOLI, R. R. **O processo de crescimento econômico e (re)produção do espaço sul-mato-grossense**. Dourados : UFGD, Dissertação (mestrado em geografia), 2010.

CALIXTO, M. J. M. S. “Repensando as fronteiras da cidade: um olhar sobre as áreas de ocupação irregular em Dourados –MS” In: **Anais EGAL**. Montevideo, 2009.

- CHAMORRO, J. C. D. **A modernização da hidrovia do Paraguai e as transformações no espaço regional: O caso da Microrregião Geográfica do Baixo Pantanal**. Dourados : UFGD, Dissertação (Mestrado em Geografia), 2009.
- CANO, W. **Uma agenda nacional para o desenvolvimento**. Texto para discussão. IE/UNICAMP – n.º 183, agosto de 2010.
- CARDOSO JÚNIOR, J.C. & SIQUEIRA, C. H. R. (Orgs.). **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009.v. 1 (170 p.) : gráfs
- CARDOSO JÚNIOR, J.C (Org.). **Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea**. Brasília : Ipea, 2009. v.1 (285 p.) : gráfs., tabs.
- CARLOS, A.F.A. **A (re)produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.
- \_\_\_\_\_. **Espaço e tempo sociais no cotidiano**. O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004.
- COSTA, V. G. & NASCIMENTO, J. A. S. “O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das prefeituras do Brasil e da ONU” In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina** – 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo
- DANTAS, D. S. **A atividade industrial no município de Dourados (MS): uma abordagem geográfica**. Dourados : UFMS, (Monografia), 2005.
- DANTAS, O. **O Planejamento como Instrumento de Desenvolvimento Regional: o caso do Plano Regional de Desenvolvimento da Região Sul-Fronteira (MS)**. Dourados : UFMS, (Dissertação de Mestrado), 2004.
- ERBER, F. S. **As convenções de Desenvolvimento no Brasil: um ensaio de economia política**. Artigo apresentado no 5º Fórum de Economia da FGV-SP. Setembro de 2008.
- FARIA, G. **O Governo Lula e o novo papel do Estado brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010. (Brasil em debate; v. 3)
- GOTTDIENER, M. “O debate sobre a teoria do espaço” In: \_\_\_\_\_. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1993, p. 120-158.
- HAESBAERT, R. “Morte e vida da região. Antigos paradigmas e novas perspectivas da Geografia Regional” In: SPOSITO, E. S. (Org.). **Produção do espaço e redefinições regionais: a construção de uma temática Presidente Prudente: UNESP/FCT/GAsPERR**, 2005, p.9-33.
- HAIDEMANN, F.G. “Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento” In: HAIDEMANN, F. G & SALM, J.F. **Políticas públicas e desenvolvimento**. 2.ed. Brasília : 2010, p.23-40.
- HELFENSTEIN, A. M. **O programa Luz para Todos como política pública de desenvolvimento econômico e social nos assentamentos rurais de Mato Grosso do Sul**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Dourados: UFGD, 2010.
- IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.
- IBGE **Contagem populacional 2007**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br> Acesso em 29.03.2010.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. V 1. Brasília : IPEA, 2009. 3 v. : gráfs., tabs. – (Brasil: o estado de uma nação)

IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. V 2. Brasília : IPEA, 2009. 3 v. : gráfs., tabs. – (Brasil: o estado de uma nação)

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LAMOSO, L P. “A infraestrutura como elemento organizador do território” In: SILVEIRA, M. R.; LAMOSO, L. P. & MOURÃO, P. F. C. (Orgs.). **Questões nacionais e regionais do território brasileiro**. Expressão Popular, 2009. p. 43-57.

LEFEBVRE, H. “A cidade e a divisão do trabalho” In: \_\_\_\_\_ . **A cidade do Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 29-73.

MAMIGONIAN, A. **O enigma brasileiro atual**: Lula será devorado? Disponível em: <[http://www.ourinhos.unesp.br/gedri/biblioteca/outros/artigos/mamigonian\\_03.pdf](http://www.ourinhos.unesp.br/gedri/biblioteca/outros/artigos/mamigonian_03.pdf)>. Acesso em 14/01/2010.

MARIN, J. P. M. **A favela do jardim clímax em Dourados-MS**: olhares e leituras sobre os desdobramentos socioespaciais da apropriação do espaço urbano. Dourados : UFGD, Monografia (Graduação em Geografia), 2009.

MATO GROSSO DO SUL. **LEI Nº 3.484, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2007**. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Mato Grosso do Sul para o período de 2008/2011. Diário Oficial. Campo Grande, 2007.

MENDONÇA, M. J. & MOTTA, R. S. **Saúde e saneamento No Brasil**. Rio de Janeiro : IPEA abril 2005. (Texto para discussão nº 1081)

OLIVEIRA, V. A. **A infraestrutura de transportes como política governamental para o desenvolvimento regional e a integração sul-americana**: Uma análise sobre as Rotas Bioceânicas em Mato Grosso do Sul. Dourados : UFGD, Dissertação (Mestrado em Geografia), 2010.

PARENTE, A. M. **O processo de expansão do comércio de maquinários agrícolas em Dourados (MS)**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Aquidauana : UFMS, 2007.

POCHMANN, M. O Estado e seus desafios na construção do desenvolvimento brasileiro 11p. snt.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4.ed. Rio de Janeiro : Graal, 2000.

RANGEL, I. “Dialética da capacidade Ociosa” In: \_\_\_\_\_ . **Obras Reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005 (volume 2), 535-550.

REBÊLO JÚNIOR, M. **O desenvolvimento sustentável – a crise do capital e o processo de recolonização**. São Paulo: USP, tese (doutorado Geografia), 2002.

REZENDE, S. C. & HELLER, L. **O saneamento no Brasil**: políticas e interfaces – 2. ed.- Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SANTOS, M & SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record 2001.

SANTOS, M. **A Urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SILVA, M.T.C. **Expansão do complexo agroindustrial e o processo de mudança no espaço de Dourados**. Dissertação (Mestrado em Geografia). São Paulo: USP, 1992.

SILVA, M. C. T. **Os novos rumos da política habitacional e o processo de urbanização de Dourados**. Tese (Doutorado em Geografia). São Paulo: USP, 2000.

SINGER, P. **Economia política da urbanização**. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOUZA, A. O. “A inserção do atual Mato Grosso do Sul no Programa Nacional Cidades de Porte Médio” In: **Anais I Simpósio Internacional sobre Cidades Médias**. Presidente Prudente : FCT, 2005.

SOUZA, A. O. **Distrito Industrial de Dourados: intenções, resultados e perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Presidente Prudente: UNESP, 1995.

SOUZA, A. O. **A estratégia dos distritos industriais como instrumento de desenvolvimento regional e sua aplicabilidade em Mato Grosso do Sul**. São Paulo : USP, Tese (Doutorado em geografia), 2002.

SOUZA, A. O. **Mato Grosso do Sul no contexto dos novos paradigmas de integração e desenvolvimento nacional**. Dourados: Ed. UFGD, 2008.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos**. 5. ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2008.

TEIXEIRA, M. A. **As mudanças agrícolas no Mato Grosso do Sul**. São Paulo: USP/FFLCH, Tese (Doutorado em Geografia), 1989.

VITTE, C. C. S. “Regionalismo transnacional e Estado-Nação: um olhar a partir da infraestrutura produtiva na IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) e no Pac (Programa de Aceleração do Crescimento)” IN: **Anais VIII ANPEGE**, Curitiba, 2009.

## **ANEXOS**

## **Anexo 1 – ICONOGRAFIA**

**Foto 1 – Área de ocupação da “Favela do Clímax” em 2010**



**Foto 2 – Aspecto das moradias existentes na “Favela do Clímax” em 2010**



**Foto 3 – Esgoto à céu aberto na “Favela do Clímax” em 2010**



**Foto 4 – Moradia construída em área de risco às margens de uma vala de escoamento de água na “Favela do Clímax”**



**Foto 5 – Área destinada à implantação do Conjunto estrela Tovy em junho/2009**



**Foto 6 – Casas em construção no Conjunto Estrela Tovy em agosto/2009**



**Foto 7 – Construção do posto de saúde nas proximidades do Conjunto estrela Tovy em junho/2009**



**Foto 8 – Posto de saúde nas proximidades do Conjunto Estrela Tovy em maio de 2010.**



**Foto 9 – No primeiro plano a Escola Municipal Luiz Antonio e no segundo plano as casas em construção no Conjunto estrela Tovy em fevereiro/2010**



**Foto 10 – Fachada da Escola Municipal Luiz Antônio Álvares Gonçalves na ocasião da Inauguração ocorrida em fevereiro/2010.**



**Foto 11 – Execução das obras de drenagem na Vila Cachoeirinha em dezembro/2009**



**Foto 12 – Execução das obras de drenagem na no Parque do Lago em novembro/2008**



**Foto 13 – Execução das obras de esgotamento sanitário em novembro/2009.**



**Foto 14 – Execução das obras no sistema de abastecimento de água junho/2009**



Foto 15 – Execução das obras no sistema de abastecimento de água junho/2009



Foto 16 – Sr. Ednel Rodrigues durante atendimento à uma moradora contemplada para remoção de área de risco.



Foto 17 – Materiais educativos confeccionados pelo PAC para auxiliar no trabalho social realizado junto às famílias que serão removidas disponíveis no espaço do plantão social na empresa Quetal Consultoria e Serviços.



Foto 18 – Emplacamento de uma ação executada através do PAC/FUNASA no município de Itaporã-MS



Foto 19 – Placas do governo estadual e federal indicando os investimentos na ampliação do sistema de abastecimento de água na cidade de Dourados



Foto 20 – Obras de melhoria no armazenamento e distribuição do Conjunto 4º Plano



**Foto 21 – Obras de implantação da rede coletora de esgoto na Vila Industrial**



**Foto 22 – Obras no sistema de abastecimento de água na Av. Marcelino Pires, área central de Dourados**



## Anexo 2

Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas

TABELA 1  
Investimentos previstos pelo PAC entre 2007 e 2010 por estado da Federação  
(Em R\$ milhões)

Estado	Investimentos – eixos (em R\$ milhões)			Total (a + b + c)
	Logística (a)	Energética (b)	Social urbana (c)	
Rondônia	413,4	16.293,2	1.206,2	17.912,9
Acre	672,9	–	611,4	1.284,4
Amazonas	999,7	6.129	1.578,1	8.706,8
Roraima	250,5	7,1	390,2	647,9
Pará	3.552,1	5.632,7	3.537,4	12.722,2
Amapá	628,3	2.271,5	255,4	3.155,2
Tocantins	11.273,7	5.974,6	1.220,8	18.469,1
<b>Região Norte</b>	<b>17.790,6</b>	<b>36.308,1</b>	<b>8.799,5</b>	<b>62.898,5</b>
Maranhão	859,5	5.646,5	2.569,1	9.075,1
Piauí	5.048,7	2.307,8	1.886,5	9.243,0
Ceará	4.901,0	7.085,6	6.374,7	18.361,3
<b>Rio Grande do Norte</b>	<b>688,8</b>	<b>4.627,3</b>	<b>4.120,0</b>	<b>9.436,1</b>
Paraíba	810,1	1.060,2	6.069,5	7.939,8
Pernambuco	6.272,3	11.755,7	9.199,0	27.227
Alagoas	863,3	1.277,5	1.948,9	4.089,7
Sergipe	610,0	3.537,0	1.431,8	5.578,8
Bahia	8.004,8	10.023,1	6.680,3	24.708,2
<b>Região Nordeste</b>	<b>28.058,5</b>	<b>47.320,7</b>	<b>40.279,8</b>	<b>115.659,0</b>
Minas Gerais	5.088,6	15.008,4	9.242,5	29.339,5
Espírito Santo	1.206,6	22.944,7	1.374,3	25.525,6
Rio de Janeiro	22.628,7	58.361,8	8.852,3	89.842,8
São Paulo	32.746,0	40.935,6	25.328,1	99.009,7
<b>Região Sudeste</b>	<b>45.849,10</b>	<b>83.628,80</b>	<b>49.079,30</b>	<b>178.557,50</b>
Paraná	3.430,3	10.256,1	3.748,5	17.434,9
Santa Catarina	3.804,9	6.245,9	2.010,1	12.060,9
Rio Grande do Sul	2.739,6	10.108,2	4.876,8	17.724,6
<b>Região Sul</b>	<b>9.974,8</b>	<b>26.610,2</b>	<b>10.635,4</b>	<b>47.220,4</b>
Mato Grosso do Sul	6.059,6	2.131,8	981,6	9.173,0
Mato Grosso	3.009,2	7.041,3	1.503,3	11.553,8
Goiás	6.188,9	12.924,0	2.321,6	21.434,5
Distrito Federal	288,6	530,0	1.918,8	2.737,4
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>15.546,3</b>	<b>22.627,1</b>	<b>6.725,3</b>	<b>44.898,7</b>
<b>Brasil</b>	<b>117.219,3</b>	<b>216.494,9</b>	<b>115.519,3</b>	<b>449.234,1</b>

Fonte: IV Balanço do PAC (abr. 2008).  
Elaboração: Dirur/pea.

Autorizo a reprodução deste trabalho.

Dourados, 06 de maio de 2011.

---

Danilo Sanches Dantas