

ARTIGO

O planejamento governamental brasileiro no alinhamento político-econômico global: considerações históricas

Matheus Henrique de Souza Santos¹

Como citar este artigo: SANTOS, Matheus Henrique de Souza. O planejamento governamental brasileiro no alinhamento político-econômico global: considerações históricas. *Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte: v. 4, n. 2, e16251. ISSN: 2525-8036.

Resumo: O objetivo do trabalho é discutir acerca dos aspectos históricos do planejamento governamental brasileiro em diálogo com o contexto político-econômico global, de acordo com cada período. Para tanto, está dividido em duas partes, em que a primeira aborda três marcos considerados de maior destaque: a) os governos de Getúlio Vargas; b) o Plano de Metas de JK e; c) o regime militar. Em seguida, a discussão permeia a Reforma do Estado de 1995 e suas consequências para, no fim, destacar a importância do PAC como o atual instrumento de planejamento governamental no Brasil. Caracteriza-se como debate teórico, propondo diálogo com diversos autores da temática, desde os consagrados até as discussões mais recentes. A conclusão apresentada é que o Estado brasileiro, durante o século XX, mantém ritmo intenso para o planejamento, na busca de reorganizar as bases necessárias para implantar um desenvolvimento contínuo, mesmo com concepções diferentes e regimes políticos distintos; e que os instrumentos de planejamento governamental não só terão aspecto técnico como também relevância política na perspectiva de consolidar ideários e consensos internos e estabelecer alinhamentos à conjuntura político-econômica internacional. Conquanto, atualmente, o esforço é para concretizar o Plano Plurianual como ferramenta única de planejamento dos entes federados.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Brasil; Estado brasileiro.

Recebido em 26.07.2018

Aprovado em 30.09.2019

Publicado em 23.12.2019

¹ Administrador Público; Mestre em Ciências Sociais; Doutorando em Política Científica e Tecnológica – Instituto de Geociências/UNICAMP e membro do Grupo de Análise de Políticas de Inovação (GAPI). Bolsista CAPES.

1 INTRODUÇÃO

O planejamento governamental no Brasil teve seu processo acelerado ao longo do século XX devida à necessidade de o Estado brasileiro “[...] correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando ao desenvolvimento nacional” (CARDOSO JR; GIMENEZ, 2011, p. 344) e a adequação conforme as variáveis do contexto político-econômico global. Diferentemente da percepção popular, o Estado brasileiro irá apresentar instrumento de planejamento que buscam compreender, quantificar, qualificar e estabelecer alocação dos mais variados recursos e construir e reconstruir as bases necessárias para o desenvolvimento econômico, em diálogo com as orientações internacionais, predominantes de cada período.

A abordagem histórica apresentada neste trabalho é estabelecida na perspectiva de refletir e discutir as principais variáveis do planejamento governamental brasileiro, ponderando sempre a imposição das características sociopolíticas do Brasil e o alinhamento internacional estabelecido conforme a orientação político-econômica daqueles que estiverem a frente do Poder Executivo nacional. Para tanto, se faz necessário escolher – a difícil decisão de abordar ou não autores e construir diálogos - leituras clássicas e contemporâneas e a análise crítica de Octávio Ianni será a “viga-mestra” teórica na primeira parte, “DE 1930 A 1985”, que debate o planejamento a partir de três principais marcos históricos: os governos de Getúlio Vargas; o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek e o Regime Militar. O planejamento, nesse longo e relevante período, configura não apenas como instrumento técnico com a função de averiguar os recursos financeiros, administrativos, naturais, intelectuais etc. e projetar seu uso eficiente, mas também como utilizá-los na perspectiva política, fortalecimento dos grupos aliados e o enfraquecimento dos opositores e simbólico², para o estabelecimento de uma cultura administrativa de pensar e agir da/na coisa pública em todos os níveis da República. Caráter comprovado quando a reflexão dedica tempo em compreender o porquê da preocupação – que congrega a questão política com a econômica - com o desenvolvimento das cidades, estabelecendo instrumentos institucionais específicos, como forma de exemplificar as afirmações anteriores.

Na segunda parte, “DA NOVA REPÚBLICA”, o principal aspecto a ser debatido é a reforma do Estado elaborada durante os governos de FHC e suas consequências, para além do

² Nesta discussão a perspectiva simbólica é baseada nas formulações de Pierre Bourdieu em “O Poder Simbólico” de 1989.

afirmado – talvez aceito – por Bresser-Pereira, seu idealizador. Há destaque sobre a influência que o neoliberalismo terá sobre o planejamento governamental brasileiro, bem como o direcionamento que a Lei de Responsabilidade Fiscal, na busca pelo equilíbrio fiscal, acaba por reproduzir não apenas no planejamento do Governo Federal, mas também nos estados e municípios. Em seguida, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), será o último e atual marco do planejamento governamental brasileiro, sendo a variável motriz dos governos presidenciais petistas e responsável pela concretização das orientações político-econômicas orientadoras destes. Por fim, trazemos, mesmo que sucintamente, por sua novidade prática, a relevância do Plano Plurianual, o PPA, como a ferramenta constitucional capaz de uniformizar a forma e métodos do planejamento governamental brasileiro, tendo como base o ideário da Constituição Federal de 1988, mas que só tomou seu espaço de protagonismo recentemente.

2 DE 1930 A 1985

O objetivo desta seção é reconhecer e compreender as variáveis do planejamento governamental brasileiro, em diálogo com o contexto internacional, no período do 1930 até o fim do regime militar, pontuando as instituições protagonistas dos governos e seus formatos de acordo com a orientação política dominante no Estado federal. Para tanto, o contexto brasileiro, acerca de seu processo histórico de acúmulo de experiência no que tange ao planejamento governamental, pode ser refletido a partir de três grandes momentos que instauram as suas bases, os governos de Getúlio Vargas (1930-1945; 1951-1954), o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e o Regime Militar (1964-1985).

No século XIX, especificamente a partir de 1890, ainda sob a República Velha ou República Agrária, o Brasil passou a vivenciar as primeiras elaborações de planos que buscavam sistematizar e controlar as contas públicas, ao passo que coordenassem um grande processo único de desenvolvimento em todo o país, como, por exemplo, o Plano de Viação e o Plano de Recuperação (SOUZA, 2004). Porém, nossa escolha de referendar como primeiro marco político, econômico e, principalmente, institucional no planejamento governamental brasileiro, os governos de Getúlio Vargas (1930 – 1945 e de 1951 – 1954), não é uma forma de negar as experiências construídas nos anos anteriores, mas sim de construir um melhor caminho analítico para nossa abordagem. Para Ianni (2009), o planejamento quanto instrumento estatal para organização e controle da política econômica é adotado pelo poder público brasileiro no contexto da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), em uma conjuntura

econômica interna e externa de grandes dificuldades oriundas da dinâmica que a Guerra impunha ao mundo como, por exemplo, a perda de mercado consumidor europeu para os produtos agrícolas brasileiros.

Ao menos, foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes como técnica “mais racional” de organização de informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de política econômico-financeiras. De fato, nesses anos discutiram -se (em âmbito governamental e empresarial, em termos técnico-científico e políticos) a convivência, os limites e os riscos da adoção dessa técnica (IANNI, 2009, p. 51).

Após a Revolução de 1930, sob os governos provisório e constitucional de Getúlio Vargas (1930 – 1937) é constituída nova concepção de Estado no Brasil, apoiada na derrota, mesmo que momentânea, das oligarquias agrárias hegemônicas para as novas elites sociais urbanas e grupos sociais agrários fora do poder à época. Tornou-se possível um novo formato na relação do Estado com a sociedade incluindo todo um novo arcabouço institucional, assim como adoção de padrões e valores culturais e sociais burgueses (IANNI, 2009). O objetivo dessa nova classe dominante, baseada nas indústrias instaladas nas áreas urbanas, é findar o pensamento de ter como motriz única do desenvolvimento econômico brasileiro a produção rural e, para isso, vão instituir Vargas de um poder jamais visto antes por outro governante brasileiro (FURTADO, 1982).

Outro desejo contido nesse processo revolucionário que estabeleceu um novo paradigma para o Estado e a sociedade brasileira foi o fortalecimento da indústria nacional e a preponderância de se substituir, no consumo interno, produtos importados pelos que já estavam em franca produção por organizações nacionais (IANNI, 2009; SOUZA, 2004), ou seja, “[...] as elites do Estado Novo queriam implementar no país um processo de industrialização com bases predominantemente nacionalistas, sem interferências externas que pudessem ferir os grandes objetivos nacionais” (SOUZA, 2004, p. 103).

Mesmo com o Estado oligárquico derrotado – mas com interferência -, o ambiente político ainda era tenso, agora não só pelas disputas que a classe dominante rural e as elites urbanas travavam pelo controle da estrutura estatal, mas também pelo surgimento de novas organizações e movimentos sociais de campos políticos diversos e distintos. E foi sob a pretensão de uma realidade anárquica que vivia o Brasil e sob denúncias em que setores sociais se organizavam para a tomada do Estado, que Getúlio Vargas instaura, no fim de 1937, um regime autoritário conhecido como o Estado Novo e que vai durar até 1945. A ação do governo federal nesses anos de Presidência de Vargas (1930 – 1945) era de enfrentar o desafio de se estabelecer um novo Estado que fosse capaz de legitimar e garantir o bom desenvolvimento do capitalismo brasileiro, adotando as medidas institucionais e simbólicas

que fossem necessárias para atingir toda a estrutura pública do país.

Tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral. Ou seja, tratava-se de formalizar, em novos níveis, as condições de intercâmbio e funcionamento das forças produtivas no mercado brasileiro. Além disso, pretendia-se, também, estabelecer novos padrões e valores, ou reafirmar os padrões e valores específicos das relações e instituições de tipo capitalista (IANNI, 2009, p. 34).

Nesse contexto serão criadas importantes iniciativas e instituições que se constituirão como a gênese estrutural do planejamento governamental brasileiro, oriundas de uma ação passiva do Governo Federal sempre buscando responder situações específicas de críticas ou problemas surgidos ao longo do processo político e dos debates acerca da econômica (IANNI, 2009; SOUZA, 2004). Exemplos que concretizam esse primeiro período de governos varguistas, como um marco na história do planejamento governamental brasileiro, são o Conselho Brasileiro de Geografia e o Conselho Técnico de Finanças, em 1937; o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1938; Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional no Brasil, em 1939; e a Consolidação das Leis do Trabalho, CLT e o Serviço Social da Indústria (SESI), nos anos de 1940 (IANNI, 2009).

Porém, a instituição que mais marcou esse período, quanto a reconstrução do Estado na perspectiva de colocá-lo na agenda política, social e econômica do Estado Novo, instituída em 30 de julho de 1938, prevista na Constituição de 1937, foi o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Subordinado diretamente à Presidência da República, o DASP tinha como objetivo principal auxiliar a reforma administrativa em todo o território nacional. Apesar de toda a grande novidade que o DASP representava, não podemos superestimar seus resultados.

Coerente com os princípios do Estado Novo, o DASP pretendia estabelecer uma maior integração entre os diversos setores da administração pública e promover uma seleção e aperfeiçoamento do pessoal administrativo por meio da adoção do sistema de mérito, o único capaz de diminuir as injunções dos interesses privados e político partidários na ocupação dos empregos públicos, marcada pelo patrimonialismo e pelo nepotismo (BRASIL; CEPÊDA, MEDEIROS, 2014, p. 15).

A questão do desenvolvimento das cidades, será ótima dimensão analítica do planejamento governamental brasileiro, dado ao esforço que os governos federais, inclusive os do período de regime militar, darão à essa questão e como ela é estruturante no que refere a estabelecer as características do planejamento governamental em todo o Brasil (SANTOS, 2018). O porquê desse empenho é pelo fato da ascensão da nova burguesia brasileira, fundada na indústria e com seus interesses atrelados ao ambiente urbano e de um novo movimento trabalhista que surgia, “o papel tradicional da administração pública começou a ser seriamente questionado e a política do país passou lentamente a gravitar menos em torno de interesses

específicos das oligarquias rurais e mais no sentido da constelação política urbana” (SOUZA, 1994, p. 56).

O Presidente Vargas inaugura esta questão nas prioridades do Governo Federal, por meio de sua política pública de habitação que vai remodelar toda a estrutura física e de relações de poder no âmbito urbano. Diferentemente do período da República Velha (1889 – 1930), em que os interesses das oligarquias eram predominantes, as ações exercidas pelo Estado “(...) no sentido de produzir habitação ou de regulamentar o mercado de locação residencial são praticamente nulas” (BONDUKI, 1994, p. 712).

Com um governo autointitulado próximo das demandas dos trabalhadores e do povo brasileiro em geral, Vargas remove do mercado privado a iniciativa de planejar e construir habitações populares e traz para o Estado, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Previdência – IAP’s esta incumbência, buscando assim diminuir o déficit habitacional que o Brasil vivia por meio da diminuição dos custos de construção, dessa forma tornando as unidades mais economicamente acessíveis aos populares (BONDUKI, 1998). Os IAPS, entre os anos de 1937 e 1945 chegaram a construir cerca de 124 mil unidades habitacionais populares (DUARTE, 2013, p. 10).

Em 1942, por meio de decreto, o Presidente Vargas congela os valores dos aluguéis e regulamenta a relação entre os proprietários de imóveis e seus inquilinos; a ação buscava reparar aos trabalhadores e suas famílias que tinham no aluguel o maior item do custo de vida e estavam desamparados frente a força dos proprietários para aumentar os valores cobrados, no entanto a lei não impedia - ou sequer previa - os despejos e estes foram a regra nesse período e acabaram contribuindo para o aumento da crise da falta de moradias populares nos grandes centros urbanos (BONDUKI, 1994). Mas, segundo Bonduki (1994, p. 720), a Lei do Inquilinato de Vargas foi proposta, de forma complementar.

[...] visando fazer a economia funcionar de forma não automática, por meio desta e de outras medidas de controle administrativo se buscou impulsionar um processo de industrialização que não contava com uma base de acumulação prévia nem com disponibilidade de capitais externos (Bonduki, 1994, p. 720).

Em outros termos, como já afirmado anteriormente, era uma das teses de organização econômica do Brasil que compreendia que o país deveria ter atuação mais independente frente à economia mundial, tendo o Estado como ator protagonista do planejamento e da ação econômica, pautando o desenvolvimento das cidades como forma de impulsionar o desenvolvimento econômico e social do país.

No fim de 1945, um movimento político organizado por forças políticas e militares depôs o Presidente Vargas, dando fim ao Estado Novo e iniciando outro momento para o

Estado brasileiro, “desmantelando” as bases estatais estabelecidas nos últimos anos e estabelecendo as raízes de uma democracia representativa, de acordo com a nova orientação global econômica e política – fim da Segunda Guerra Mundial - (IANNI, 2009, p. 82).

Essa nova conjuntura, impôs ao Brasil outra postura frente à economia global, adotando mecanismos e arranjos do liberalismo econômico para repensar e reconstruir todo seu aparato de infraestrutura (SOUZA, 2004). Durante o governo do General Eurico Gaspar Dutra, sucessor de Getúlio Vargas e herdeiro de um centralismo político e institucional e de um Estado intervencionista, elabora-se o Plano Saúde, Alimentação, Transporte e Energia ou Plano – SALTE, que tinha como objetivo principal reduzir a intervenção do Estado na economia. Para Souza (2004), o Plano SALTE é um exemplo negativo de planejamento governamental no Brasil, pois se constituiu sem aportes financeiros, ausência de articulação financeira e orçamentária e incongruente na coordenação das políticas públicas em uma realidade de instabilidade política, pois o General convivia, inevitavelmente, com a perspectiva do retorno de Vargas ao poder.

O governo do Presidente Dutra é responsável, também, por criar a Fundação Casa Popular – FCP que consolida a iniciativa do Presidente Getúlio Vargas em tratar, mais uma vez de forma prioritária, das questões urbanas dentro da política nacional e da organização do Estado. A FCP é o primeiro órgão do Governo Federal brasileiro que tem como função gerir, especificamente, o desenvolvimento das cidades brasileiras – lembrando que o Presidente Vargas utilizou das IAP's para inferir na problemática habitacional. No entanto, até a sua extinção em 1964, a FCP produziu apenas 19 mil unidades habitacionais, sendo estas concentradas na região sudeste do Brasil (DUARTE, 2013, p. 10), berço da indústria nacional. Somado ao problema que seus eixos de atuação eram demasiadamente difusos, não cumpriu sua função de ser o principal instrumento de ação do Estado nas questões urbanas daquele período.

A proposta da Fundação da Casa Popular revelava objetivos surpreendentemente amplos, demonstrando até mesmo certa megalomania (ela se propunha financiar, além de moradia, infra-estrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios) (BONDUKI, 1994, p. 718).

Para Bonduki (1994), a desarticulação da engenharia do aparato público unido às frequentes lutas políticas foram os responsáveis pelo Estado brasileiro não ter conseguido, mesmo com as ações destes dois Presidentes da República, estabelecer uma política habitacional que pudesse fornecer uma estratégia, de longo prazo, que objetivasse equacionar a problemática da crise habitacional brasileira, sendo esta um dos empecilhos fundamentais

para o desenvolvimento econômico e fortalecimento das indústrias e demais fábricas urbanas, tal como a consolidação do ambiente urbano como protagonista para tanto. Os espaços urbanos eram os locais da ampliação de mazelas sociais, como, por exemplo, a desigualdade e a violência e surgimento de doenças e outros fatores que custavam, financeiramente, ao capitalismo brasileiro, da mesma maneira ao Estado, questões identificadas pelos movimentos sanitaristas que tinham nos médicos, formados em instituições de ensino superior internacionais, seus principais ativistas.

Não obstante, esse contexto político e econômico foi o que impulsionou o retorno de Getúlio Vargas à Presidência da República. Este segundo momento de Vargas à frente do Estado brasileiro nos trará mais elementos para constituirmos reflexão sólida sobre o planejamento governamental brasileiro. O Presidente encontrou “um país já democratizado, com um Estado já privatizado e permeado pelos interesses dos grandes capitalistas e pelas elites nacionais e internacionais, além de uma política econômica liberalizante” (SOUZA, 2004, p. 07).

A realidade que Vargas encontrou durante sua segunda passagem pela Presidência da República é contrária ao que o Presidente acreditava ser o caminho para o desenvolvimento econômico e social brasileiro. Soma-se a consolidação, no Brasil, de uma burguesia industrial que via no Estado o instrumento para a solução de seus problemas econômicos – de consumo e produção – ao passo que também poderia ser garantidor – e ampliação - de seus privilégios conquistados.

Para tanto, Vargas adotou uma postura de enfrentamento a estes capitalistas nacionais e internacionais que controlavam o aparelho estatal, implementando diversas políticas de reestruturação do Estado brasileiro como o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico - PNRE, conhecido como Plano Lafer em 1951. Destacamos também que o Presidente nesse momento instituiu todo um conjunto de empresas estatais que irão auxiliar no desenvolvimento brasileiro nos governos que o sucederam, como a Petrobrás e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, atualmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (KON, 1999). Instituições essas que, até os dias atuais, mantêm seu protagonismo na ação estatal e pública e sua importância de serem instituições estatais capazes de intervirem na dinâmica econômica, de forma e em tese, a garantir os preceitos constitucionais vigentes.

Em resumo, durante o segundo período varguista na Presidência da República foi elaborado um modelo de ação pública tendo o Estado como central, não na perspectiva de manutenção de privilégios das elites brasileiras e muito menos na negação de condições para

produção e consumo, mas compreendendo que só o setor público/estatal teria condições de assumir algumas funções que garantisse os interesses da sociedade como um todo.

No entanto, Vargas não conseguiu enfrentar esse novo momento e acabou sucumbindo. Seu suicídio, em 24 de agosto de 1954, foi sua última tentativa de alertar sobre a grave crise institucional que vivia o Brasil, devida a pressão das elites política e econômica no cenário interno e do conflito ideológico que descambou na guerra fria no cenário externo, caracterizado pela pressão norte-americana junto aos setores militares e conservadores da sociedade brasileira e ascensão do modelo socialista soviético junto aos trabalhadores e aos sindicatos.

[...] o governo Vargas não conseguiu superar as dificuldades e os obstáculos apontados pelos grandes interesses nacionais e internacionais das elites capitalistas que mantinham a todo o custo o controle do poder político através do Congresso Nacional e do aparelho do Estado (SOUZA, 2004, p. 109).

No fim de janeiro de 1956, toma posse como Presidente da República – com proteção do Exército brasileiro devido à instabilidade política do momento – Juscelino Kubitschek, inicia uma das mais importantes fases da história econômica e do planejamento governamental do Brasil, realizando profundas transformações não só na economia como no Estado transcritas no seu Programa de Metas (IANNI, 2009). Com uma postura desenvolvimentista e de parceria com o capital estrangeiro, prometeu um acelerado desenvolvimento econômico brasileiro consolidado no discurso “50 anos em 5”.

[...] o Programa de Metas, que deu início à consolidação de um modelo de crescimento e de desenvolvimento econômico, articulado com o processo de industrialização, capitaneado pelo Estado, propiciando, desta forma, grandes transformações nas estruturas produtiva, pública e estatal no Brasil (SOUZA, 2004, p. 111).

Não nos cabe nesse momento aprofundar a análise acerca dos impactos econômicos e sociais do Programa, mas sim de compreender que esta ação foi exitosa quanto a estabelecer um novo momento para o planejamento governamental brasileiro, pela complexidade de suas propostas e pela profundidade de seus impactos que, comparados aos planos e programas anteriores, apresentavam profundas diferenças (LAFER, 2003). Para Carlos Lessa (LESSA, 1982, p.34) o Programa de Metas consolidou-se como a mais “ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vistas à implantação de uma estrutura industrial integrada”. Kubitschek não só conseguiu um importante desenvolvimento econômico brasileiro por meio da intervenção estatal, com foco principal na infraestrutura do país, mas alçou outro horizonte no planejamento governamental, pois estabeleceu um novo patamar acerca da centralidade do papel do Estado para o desenvolvimento da sociedade, bem como sua capacidade de planejar

a si mesmo e todas as suas instituições. Importante salientarmos que, para além das questões a serem debatidas sobre o sucesso do Programa de Kubitschek, nesse momento o Brasil, devido aos acúmulos históricos transcritos anteriormente, já se encontrava preparado para implementar uma política econômica planejada pelo Estado junto às organizações sociais (IANNI, 2009).

O Programa de Metas é uma expressão da conjuntura política e econômica que vivia o Brasil e o mundo, sendo duas questões explicativas para seu sucesso quanto ao desenvolvimento qualitativo das relações entre Estado e economia, que são as exigências estabelecidas pelas relações de interdependência inerentes à economia brasileira e pela própria reprodução capitalista no mundo (IANNI, 2009; LAFER, 2003). Em outras palavras, o Programa estava alinhado às demandas das elites capitalistas nacionais, principalmente as que surgiam da industrialização, ao passo que atendia a nova conjuntura geopolítica mundial onde, ao fim da Segunda Guerra Mundial, o Estados Unidos da América supera a Europa e o Japão estabelecendo sua hegemonia aos países do Primeiro Mundo (capitalistas).

Dentre os seus objetivos mais gerais, destacavam-se os seguintes: a) abolir os pontos de estrangulamento da economia por meio de investimentos estruturais, a cargo do Estado, pois que esses investimentos não atraíam o setor privado; b) expandir a indústria de base, como a automobilística, indústria pesada e de material elétrico pesado, estimulando investimentos privados nacionais e estrangeiros (IANNI, 2009, p. 153).

Para a nossa análise do processo histórico do planejamento governamental brasileiro, o Programa de Metas do governo de Kubitschek acaba se impondo devido à ampla estrutura proposta e os impactos obtidos no desenvolvimento econômico brasileiro com o uso do planejamento enquanto técnica e prática de gestão. JK dirá ao Brasil que o Estado brasileiro é capaz de ser o protagonista da nossa história de desenvolvimento econômico. Contudo, cabe destacar outras variáveis que ajudaram nesses avanços conquistados pelo Programa. Primeiramente, a transferência da capital do Brasil do Rio de Janeiro para a região Centro-oeste, construindo a cidade de Brasília, que causa impacto profundo tanto na organização geográfica, quanto nas questões políticas. Por outro lado, a instituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE com o objetivo de enfrentar os problemas econômicos e políticos daquela região do país.

Souza (2004) aponta algumas debilidades do Programa de Metas quanto a sua eficácia no desenvolvimento econômico e, principalmente, na estabilização de um rearranjo do Estado brasileiro. Para o autor, caberia destacar a inexistência de uma integração entre as áreas financeira e executiva do Governo Federal, resultando em um alto endividamento do Estado para possibilitar as ações planejadas no Programa; manipulação de instrumentos de

política econômica sem racionalidade para estruturar as ações para o atendimento das pressões sociais e demandas técnicas do Programa; e a ausência de uma reforma administrativa que alinhasse a administração pública federal, o Estado e os objetivos do Programa.

Na análise de Ianni (2009) um dos principais pontos a serem criticados quanto ao sucesso do Programa de Metas é essencialmente o modelo de industrialização proposto, tanto quanto seu impacto na sociedade.

[...] a industrialização tem um caráter aparentemente contraditório. Ao mesmo tempo em que se promovia (de modo deliberado ou não) a substituição das importações, criavam-se novas exigências de importação de máquinas, implementos, acessórios, *know-how* e matérias primas para instalar os novos empreendimentos ou para dar continuidade ao seu funcionamento (IANNI, 2009, p. 162).

O grande dilema, denunciado por Ianni (2009), que este modelo impunha ao Brasil era a eterna dependência das empresas nacionais às organizações estrangeiras, especificamente às norte-americanas. Essa dependência perene fez com que o capitalismo brasileiro fosse incorporado à estrutura econômica mundial, o que significou alocação das decisões acerca de tudo que envolve a política e o processo de produção para as organizações estrangeiras. Foram essas condições que possibilitaram que o capitalismo brasileiro viesse a ser subsistema do capitalismo mundial. Conseqüentemente, significou o desenvolvimento das desigualdades, desequilíbrios e contradições econômicas, políticas e sociais pelo aprofundamento da divisão social do trabalho e da diferenciação social nos centros urbanos do país (IANNI, 2009).

Outra questão referente ao Programa de Metas de Kubitschek destacada por Ianni (2009) é o fato de o poder Executivo à época, devido ao alto grau de organização do Estado que o Programa exigia, acarretou uma sobreposição do Poder Executivo frente ao Legislativo. A capacidade de pensar e influir no desenvolvimento ficavam quase que exclusivamente nas tarefas das instituições do Governo Federal – caráter este consolidado até os dias atuais -, o que, para o autor, causará um desconforto aos congressistas que queriam integrar o processo de discussão e decisão acerca deste processo.

O Programa de Metas não conseguiu unir a classe política obrigando o governo a uma série de expedientes marginalizados do Congresso. O fenômeno repercutiu de maneira grave, chegando a haver um projeto de lei, o de nº 330/1959, em que a Câmara de Deputados pretendia reconquistar o direito de participar do processo de formulação da política econômica (SOUZA, 1984, p. 30).

Enfim, a transição desses dois primeiros marcos – os governos varguistas e o Governo de JK – acerca da nossa análise histórica do planejamento governamental brasileiro mostra algumas aproximações e diferenças importantes. Vargas acredita que o caminho do

desenvolvimento econômico e social era o estabelecimento de um capitalismo brasileiro pela formatação de um caráter industrial mais autônomo e nacional, enquanto JK entendia que só pela alocação do Brasil quanto subsistema capitalista ao sistema mundial do capital poderia ser possível estabelecer uma indústria nacional (IANNI, 2009). Porém, ambos acreditavam que o desenvolvimento econômico só seria obtido pela atuação do Estado e sua capacidade de planejar e organizar não só instituições públicas, mas todo o conjunto de empresas e organizações nacionais. Cabe ressaltarmos que o planejamento governamental brasileiro sempre esteve atrelado à necessidade do país em controlar a economia e planejar um desenvolvimento econômico reconhecido internacional, sendo essa característica perene no nosso terceiro marco, o Regime Militar de 1964.

Os anos posteriores ao governo de JK e que antecederam o golpe civil-militar, de 1961 até o início de 1964, serão marcados pelo aprofundamento dessas duas visões distintas sobre o desenvolvimento do capitalismo brasileiro – autônomo ou dependente – acrescido de outras ideologias, essencialmente socialistas, que disputam a orientação do Estado em um contexto mundial onde os Estados Unidos da América lutavam arduamente para a manutenção de sua hegemonia político-econômica. Nem os presidentes Quadros (1961) e Jango (1961-1964) alcançaram êxito na resolução dessa equação, pelo contrário, suas tentativas aguçaram ainda mais as divergências postas. Quando Jânio Quadros renunciou, em agosto de 1961, as forças políticas e militares conservadoras tentaram impedir que seu vice, João Goulart, assumisse a Presidência, muito pela sua posição pró-desenvolvimento urbano/industrial, com o Estado assumindo as responsabilidades frente às desigualdades brasileiras. Mesmo no fracasso dessa tentativa as mesmas forças políticas e militares, que eram maioria no Congresso Nacional, propuseram, em 1963, um plebiscito para que o Brasil concretizasse a mudança do sistema político de presidencialismo para parlamentarismo, o objetivo era diminuir o poder de influência do Presidente Jango no desenvolvimento econômico brasileiro contrário aos interesses externos, outra tentativa frustrada, mas que acarretará na consolidação de uma ruptura entre os poderes Executivo e Legislativo (CASTRO, 2014).

Para Ianni (2009) outra questão política que se deve destacar quanto o desenrolar dos fatos que sucederam o golpe civil-militar de 1964, que nos é primordial, é justamente a organização das massas urbanas por meio das discussões trabalhistas e das reformas de base (agrária, administrativa, tributária e outras), pautadas por Goulart. A acentuação da crise entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como a incapacidade do Governo Federal, herdeiro das políticas de desenvolvimento de Vargas e Kubistchek, em pavimentar um caminho em

que definisse o caráter do capitalismo brasileiro aprofundou os problemas econômicos e consolidou uma compreensão de algumas importantes forças políticas que a solução era pelo caminho institucional.

Sob vários aspectos, o divórcio entre os poderes Legislativo e Executivo alimenta e desenvolve a crise. Tratava-se de um antagonismo que caracterizava a essência da crise político-econômica dos anos 1961-1964, por isso, a “resolução” da crise brasileira, nessa época, estava diretamente relacionada com a superação daquele antagonismo; ou melhor, exigia a condenação da ‘democracia representativa’ (IANNI, 2009, p. 187).

O Plano Trienal do Presidente João Goulart passou a ser uma ferramenta de planejamento governamental para a economia brasileira que obteve importantes avanços, essencialmente quanto a produção de diagnóstico dos problemas brasileiros (CASTRO, 2014). Porém, devido ao aprofundamento da crise institucional entre os poderes Executivo e Legislativo, sua necessidade – como o Programa de Metas de JK – de aumentar a centralidade de poder decisão no Executivo federal e a incapacidade de produzir resultados econômicos positivos, vai sucumbir antes do próprio governo de Goulart (IANNI, 2009; CASTRO, 2014). Sendo assim, em abril de 1964, forças políticas e militares descontentes com o não atendimento de seus interesses financeiros e de manutenção de privilégios decidem se unir e viabilizam um *Coup d’État*, Golpe de Estado, instaurando um regime que perdurou por 21 anos, até a posse de José Sarney em 15 de março de 1985. Este triste fato de nossa história teve total apoio, político, bélico e financeiro do governo do Estados Unidos da América, como forma de manter a hegemonia norte-americana nos países do continente (FICO, 2008) e, ao longo do seu desenrolar, o regime militar demonstrará total alinhamento internacional aos interesses do capital financeiro internacional, principalmente.

Nesse período de suspensão democrática houve uma conjuntura político-normativa que passou a dar uma salvaguarda para que o Executivo atuasse sem qualquer objeção, seja do Legislativo ou de organizações da sociedade. Adiantamos que o planejamento governamental no Brasil ao longo das décadas do regime autoritário foi estabelecido pelos Atos Institucionais, conhecidos por aumentarem os poderes do Poder Executivo, ao mesmo tempo em que suprimiram prerrogativas da ação contraditória em qualquer nível ou espaço institucional. No ano de 1968, sob o governo do marechal Costa e Silva, foi emitido o AI-5 considerado, por muitos, o mais perverso quanto a destruição de preceitos democráticos e que, dentre outras diretrizes, determinava que o Presidente da República pudesse suspender direitos políticos de qualquer cidadão; intervir nos estados e municípios e; podendo suspender os trabalhos do Parlamento em qualquer nível da República. Essas condições políticas que possibilitaram a ação tão coordenada dos governos militares frente o planejamento

governamental brasileiro, não só no nível federal, mas também estadual e municipal. Segundo Ianni:

[...] os atos institucionais impuseram-se por sobre os dispositivos da Constituição neoliberal de 1946 (...). No conjunto dos 21 anos, pois, a política econômica adotada pelos governos militares beneficiou-se bastante da hegemonia do Executivo. É óbvio que essa condição política conferiu possibilidades extraordinárias à formulação e execução das diretrizes econômicas dos referidos governos (IANNI, 2009, p. 216 - 217).

Durante o governo de Castelo Branco foi formulada uma das mais ricas e efetivas experiências de ações estatais na história do planejamento governamental brasileiro, o Programa de Ação Econômica do Governo – o PAEG, durante o período 1964-1966 (MARTONE, 2003). Houve reformulações nos mais variados âmbitos do Estado e da própria sociedade como, por exemplo, as políticas monetárias, bancária, tributária, cambial, salarial e de investimentos; propôs iniciativas nas áreas de educação, habitação, obras públicas, comércio exterior; criou novas instituições como o Banco Nacional de Habitação – BNH, a Coordenação Nacional de Crédito Rural – CNCR, o Fundo de Democratização do Capital das Empresas – FUNDECE, o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais – FINAME e o Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos e Programas – FINEP (IANNI, 2009).

O PAEG proporcionou um novo momento para o capitalismo brasileiro, enquanto subsistema do capitalismo mundial, fortaleceu empresas nacionais e estrangeiras, ao passo que a ação estatal, mais uma vez, se torna central nas decisões econômicas do Brasil. Em outras palavras, para que a iniciativa privada prosperasse “(...) o Estado foi levado a interferir de modo ainda mais profundo e sistemático nas relações econômicas internas e externas” (IANNI, 2009, p. 222). Para alcançar esse objetivo, o regime autoritário tinha à frente a prevalência de uma reforma administrativa ampla, ou seja, que não só modificasse a estrutura e cultura burocráticas da administração pública federal, mas concomitante que implementasse essas mudanças também às estruturas públicas dos estados e municípios. E, no desenrolar dos governos militares com o aprofundamento do regime autoritário, assim o fez.

Atento às movimentações políticas que criavam um ambiente de disputa política, dentro e fora do governo, o Presidente Castelo Branco, junto à burocracia pública federal construíram o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social para os anos de 1967-1976. O objetivo desse novo Plano era consolidar, no próximo governo, as bases econômicas reformuladas pelo PAEG se aproveitando das condições políticas favoráveis à centralidade do poder Executivo em elaborar a política econômica brasileira (ALVES; SAYAD, 2003). Castelo Branco já tinha a compreensão que seu sucessor viria de uma ala dos militares

diferente da sua e que, por isso, deveria se antever as mudanças que pudessem ocorrer.

A Fundação da Casa Popular, que vimos ser instituída pelo Presidente Dutra, sendo a primeira instituição nacional a tratar do desenvolvimento das cidades foi extinta e, ainda em 1964, o Presidente Castelo Branco constitui o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU. Para Feldman (2005, p. 01), no que se refere à atuação do órgão, os estudos comprovam seu caráter centralizador e autoritário, “(...) a partir de um raciocínio que estabelece uma relação unívoca entre a instituição e o período político em que é criado e regulamentado”. O que a autora esclarece na fundação do SERFHAU e que nos é primordial para a compreensão da consolidação do perfil do planejamento governamental brasileiro é que:

Com o SERFHAU, primeiro órgão federal com atribuição explícita de elaboração e coordenação da política nacional no campo de planejamento local integrado, criado e regulamentado durante o governo autoritário do regime militar instaurado em 1964, o planejamento como função de governo ganha um marco institucional federal que formaliza as condições para criação de instituições estaduais, metropolitanas e municipais (FELDMAN, 2005, p. 02).

O SERFHAU, então, não era apenas um instrumento de planejamento e inserção de recursos financeiros do Governo Federal para o desenvolvimento urbano das cidades brasileiras para o atendimento dos interesses dos capitalista brasileiros e internacionais, era também uma forma dos militares estabelecerem nos municípios instrumentos institucionais que pudessem reproduzir as suas visões e posições políticas, econômicas e ideológicas, se utilizando do agravante das questões urbanas no Brasil como porta de entrada para influir no modelo de organização estatal nos estados e municípios (SANTOS, 2018).

Assim sendo, o governo militar diferente de seus antecessores consegue instituir na máquina pública do Estado brasileiro, em todos os níveis da República, o perfil centralizador do planejamento governamental brasileiro como maneira de instituir, de forma vigorosa, o alinhamento nacional-subnacional. E o SERFHAU, em conjunto ao BNH – também fundado pelo regime e subordinados ao Ministério do Interior – irão buscar centralizar, no Governo Federal, as decisões acerca do desenvolvimento das cidades, pela construção de moradias, para o atendimento aos interesses do capitalismo nacional e internacional.

De modo geral, o funcionamento do sistema SERFHAU – BNH alinhava-se, desde sua concepção, às políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro no regime militar, caracterizadas pela centralização decisória e financeira na esfera federal: aos estados e municípios caberia tão somente a função de execução das políticas formuladas na esfera central, de modo que as instâncias governamentais, nas esferas estadual e municipal, acabavam se tornando meras agenciadoras de recursos federais, atendendo às exigências da política centralizada para obtê-los (ROSA, 2012, p. 18).

Dessa forma, começa a ser implementado em cidades brasileiras o instrumento de planejamento governamental para as questões urbanas mais próximas do formato de Plano Diretor como o conhecemos atualmente, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, definição da importância do desenvolvimento das cidades para a estratégia econômica e política. Diversas cidades, principalmente no Estado de São Paulo por preponderância político-econômica, irão instituir seus PDDI's conforme as orientações do governo federal, à época, por meio do SERFHAU, BNH e do Ministério do Interior. Contudo, o PDDI, mesmo sendo uma inovação na administração pública, irá padecer do momento político e do modelo de estrutura da máquina pública implementada pelo regime autoritário.

Estas críticas apontam a política adotada pelo SERFHAU como um rotundo fracasso, principalmente sua concepção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado como um instrumento de planejamento das cidades brasileiras do período, basicamente decorrente de sua confecção tecnoburocrática, da ausência de participação e voz da sociedade civil, em boa parte decorrente ou atribuída ao autoritarismo e a centralização política vigente à época (FERREIRA, 2008, p. 20).

O regime militar, como apontado até aqui, foi preponderante na formatação do caráter do planejamento governamental brasileiro, mais especificamente nos instrumentos estatais para pensar e formular ações quanto aos assuntos relacionados ao desenvolvimento das cidades no Brasil. E os sucessores de Castelo Branco no regime autoritário irão continuar com essa política de autoritarismo estatal e centralização nas decisões de todas as áreas do governo. O Programa Estratégico de Desenvolvimento – PDE, elaborado pelo governo do marechal Costa e Silva, sucessor de Castelo Branco, com previsão de atuação nos de 1968-1970, na prática evidenciava que a compreensão econômica que sustentava o governo de Castelo Branco se manteria, ou seja, as diretrizes do PAEG permaneceram (IANNI, 2009). Nessa continuação do PAEG, torna-se necessário destacarmos as mudanças institucionais, relatadas anteriormente, na necessidade de unificar ação estatal em todos os níveis da República foram mantidas e aprofundadas. Apenas no âmbito do discurso que o Presidente buscava tentar se diferenciar de seu antecessor, o que inflamou ainda mais as divergências entre os grupos econômicos e militares que sustentavam o regime autoritário. E em agosto de 1969 uma junta militar assume a Presidência até a posse do novo Presidente.

Com o AI-5 e Constituição de 1969 o regime autoritário, agora chefiado pelo Presidente Emílio Garrastazu Médici, chegou ao seu auge no que tange a hegemonia do poder Executivo em coordenar, elaborar e propor a política econômica, bem como toda a cadeia de políticas públicas, desconstruindo o papel do Legislativo e das organizações sociais.

Isto é, a estrutura criada em 1964, com o Governo Castelo Branco, não somente persistiu, mas também desenvolveu-se. À medida que se passaram os anos, cresceu e

institucionalizou-se ainda mais a força do Executivo, anulando-se a capacidade de debate, diagnóstico e proposição do Legislativo (IANNI, 2009, p. 233).

O autor ainda destaca que estas características da estrutura pública elaboradas no início do regime autoritário, pelas diversas ações normativas ao longo do próprio regime, vão se tornar “uma herança do militarismo para a “nova república” (IANNI, 2009, p. 233).

Sob o controle do Executivo federal frente ao debate do contraditório, organização social e de desconstrução da atuação do poder Legislativo, o Governo Médici, em 1970, lança o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo. O principal objetivo deste novo instrumento de planejamento governamental brasileiro era retomar os conceitos e diretrizes estabelecidas no governo Castelo Branco que sustentaram o golpe civil-militar em 1964 (SOUZA, 2004). Segundo Ianni (2009, p. 238-239), a persistência na hegemonia do Executivo se tratava de uma necessidade de aperfeiçoar o *status quo*, isto é, não era algo relacionado à um capitalismo de estado ou estatização da economia, mas sim de o Estado ser o legitimador das demandas e dos privilégios que eram pautados pelo capital e sendo essa a principal diretriz que “orientou o conjunto da política econômica governamental anos de 1964-1985” no Brasil.

Em resumo, enquanto evoluía a dimensão do Estado na elaboração e organização da política econômica brasileira, cresciam também as imposições sobre o melhoramento da burocracia enquanto produtora e sistematizadora de dados, informações, previsões e estratégias para o enfrentamento dos problemas (IANNI, 2009). O poder Executivo acaba, ao longo do tempo, assumindo esse papel de grande planejador e fomentador do desenvolvimento como um todo e o modelo de organização e de planejamento que irá perseverar até o momento é de caráter autoritário e impositivo frente aos demais poderes da República, tal como as necessidades sociais que não encontraram resolução nas limitações do planejamento estatal e no atendimento aos privilégios das elites locais, burguesas e oligárquicas e do capitalismo internacional.

3 NA NOVA REPÚBLICA

O regime militar brasileiro encontrou seu fim no ano de 1985, sucumbindo às pressões internas, na ausência de respostas para os problemas econômicos e externas, pois naquele momento, os regimes autoritários se enfraqueciam na medida em que os preceitos democráticos eram tomados pelo sistema capitalista como o caminho a ser trilhado pelas nações. Diante disso, os militares propuseram um governo transitório onde o Presidente e seu vice seriam eleitos indiretamente para, só *a posteriori*, as eleições fossem diretas. Nesse

encaminhamento foram eleitos Presidente da República e vice, respectivamente, Tancredo Neves e José Sarney, sendo que o primeiro passa mal na véspera da posse e vem a falecer no dia 21 de abril de 1985 e o vice – que havia sido empossado em 15 de março daquele ano – se efetiva no cargo, governando até 15 de março de 1990.

A transição de regimes (1984-1985), de autoritário para democrático, no Brasil acontece no momento em que o mundo sofre mudanças significativas, tanto na economia como na política. Um dos fatores é o enfraquecimento e, depois, colapso da União Soviética, principal referência de estado socialista no mundo e o fim de contestações concretas ao modelo econômico capitalista. Na década de 1970, ainda sob o regime militar brasileiro, o mundo inteiro vivenciou uma profunda crise econômica do sistema capitalista quando este combinou baixa taxa de crescimento com altas taxas de inflação e foi esse o terreno fértil para florescer mundialmente as ideias neoliberais acerca da economia e do Estado que vão nortear a reconstrução do capitalismo mundial, que antes estavam orientado pelos preceitos do estado de bem-estar social – *Welfare State* - implementado na Europa e o *New Deal* – de origem keynesiana – norte-americano (ANDERSON, 1995). No Brasil, onde a economia era considerada um subsistema do capitalismo mundial, a realidade também não poderia ser diferente. Com o desenrolar do fim do regime militar e o advento da Nova República e seus decadentes planos econômicos, o neoliberalismo vai adquirir espaço nos discursos políticos e nas proposições partidárias instando um processo de tolhimento do Estado brasileiro como motor do desenvolvimento econômico do país, por parte de sua elite dominante.

Essa dilapidação propiciou o clima para que a ideologia neoliberal, então já avassaladora nos países desenvolvidos, encontrasse terreno fértil para uma pregação anti-social. Aqui no Brasil, não apenas pelos reclamos antiestatais (na verdade anti-sociais) da grande burguesia, mas sobretudo pelos reclamos do povão, para o qual o arremedo de social-democracia ou o do Estado de bem-estar, ainda que de cabeça para baixo, tinha falhado completamente (OLIVEIRA, 1995, p. 25).

Em 1988, ainda sob o governo de José Sarney, foi promulgada a Constituição Federal que reestabeleceu as regras democráticas, reorganizou a República, bem como suas instituições e garantiu direitos civis, políticos e sociais tendo como cerne a defesa de uma cidadania participativa. Em outros termos, como o país estava superando mais de duas décadas de autoritarismo e de cerceamento de participação política, o sentimento mais intenso na sociedade e integrado às regras que reestruturaram a República e o regime político – democrático - era o de participação direta dos cidadãos nos processos públicos decisórios.

A CF-88 impõe uma ruptura, pelo menos quanto aos modelos normativos, no processo histórico do planejamento governamental brasileiro. Anteriormente, como visto, as decisões eram centralizadas no poder Executivo alijando das discussões até mesmo o Legislativo.

Agora, instrumentos de planejamento para o desenvolvimento foram instituídos pelo texto constitucional sob a preponderância de se garantir a participação direta da sociedade, não só pelos seus representantes, o que de fato não diminuiu o protagonismo do Poder Executivo. Avritzer (2008, p. 12) vai afirmar que com a promulgação da Constituição de 1988 foi “dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OP’s) e planos diretores municipais”, em outros termos, a Carta Magna proporcionou que os debates sobre o desenvolvimento – não só econômico – criassem diversas instituições e que nelas fossem embutidos processos que democratizem suas decisões. Destacamos aqui também outros instrumentos democráticos de planejamento propostos pela CF-88 como a Lei Orçamentária Anual – LOA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Plano Plurianual – PPA.

Porém, as ideias neoliberais de Estado e de desenvolvimento já estavam consolidadas e estariam presentes nas ações dos Presidentes da República pós-Sarney, principal com Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso, sendo que o governo de Itamar Franco se configurou como de acordo nacional entre as forças políticas que consolidaram o impeachment de Collor. Vaz (2015) vai argumentar que após a consolidação da revolução capitalista-industrial, no contexto democrático, a função do Estado é de garantir a proteção das conquistas do âmbito privado, como os direitos individuais e a propriedade privada.

Não nos cabe aqui aprofundar o debate econômico acerca dos primeiros governos da Nova República no Brasil, mas sim de compreender os fatores que influenciaram estes quanto as suas propostas de planejamento governamental. Mesmo com a vigência da CF-88, outros caminhos irão ser adotados, o principal deles é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC e chefiado pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira em sintonia com a Câmara da Reforma do Estado do Governo Federal.

Para o então Presidente da República, Fernando Henrique, a reforma ao aparelho do Estado que seu governo propunha objetivava estabelecer nova fase para a administração pública brasileira, que vinha, segundo o mesmo, de um histórico de lentidão e ineficiência, frente a expansão econômica que o Brasil vivia, em diálogo com a realidade global (BRASIL, 1995). Foi definido como apressadas as reformas administrativas feitas já na Nova República, “as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a “memória administrativa”, a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental” (BRASIL, 1995, p. 06). Cabe ressaltarmos que, na

apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, assinada por FHC, o único momento em que o chefe do executivo faz alusão à participação política direta nas discussões públicas é quando reconhece que, em uma sociedade democrática, o cidadão é quem dá legitimidade às instituições se tornando “cliente privilegiado” dos serviços públicos (BRASIL, 1995, p. 07). Essa ressalva nos evidencia que o governo de FHC estava preocupado em organizar o Estado para o “mercado” – financeiro, tanto nacional quanto internacional, conforme as orientações neoliberais - e ao passo que a intervenção direta da sociedade não se consolida com a rapidez desejada pela sociedade; em outros termos, a proposta de reforma do Estado fragiliza tanto institucional quanto simbolicamente os apontamentos da CF-88 para o aumento da participação social no processo público decisório alocando ao cidadão caráter de passividade e não de protagonismo frente aos seus problemas, os da sociedade e do próprio Estado.

A Reforma tinha como horizonte atingir três planos: o institucional, o cultural e o da gestão, para alçar êxito em transformar o Estado brasileiro em um instrumento regulador - Estado gerencial - que fosse robusto e eficiente e não mais produtor, mudanças que o cenário mundial econômico daquele momento – o neoliberalismo – exigia como uma de suas principais demandas às nações do centro e da periferia, como o Brasil, do sistema capitalista.

Segundo Bresser-Pereira (2000), o Estado necessitava passar por essa transmutação, pois a sociedade exigia a prestação de serviços e bens públicos de maneira eficiente e que fossem extintas as relações públicas a partir do patrimonialismo e do clientelismo, historicamente ligados à estrutura estatal do Brasil. O autor também tentará negar qualquer direcionamento do modelo de Estado gerencial aos conceitos neoliberais.

Aos poucos, entretanto, foi ficando claro que a pecha de neoliberal ou neoconservadora não se aplicava à reforma brasileira: uma reforma neoconservadora da administração pública é aquela que se limita a propor a redução do aparelho do Estado, a promover o downsizing; não reconhece a especificidade da administração pública, pretendendo reduzi-la à administração de empresas; não dá um papel decisivo ao controle social dos serviços públicos; e, ao adotar os princípios da teoria da escolha racional, nega ou reduz ao mínimo a possibilidade de cooperação, acentuando apenas os controles rígidos (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 15).

Para Sechi (2009), o gerencialismo veio para substituir os conceitos da administração burocrática – no sentido weberiano – que predominavam entre as nações pelo mundo e que colocava o Estado como uma centralidade preponderante na sociedade. Segundo o autor, o gerencialismo é um termo utilizado para referendar o encontro de valores entre a administração pública gerencial (APG) e as ideias do “governo empreendedor” (GE) de Osborne e Gaebler (1992), que de acordo com o próprio Bresser-Pereira (2000) foram base para a sua formulação acerca das diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do

Estado. Sechi (2009, p. 353 - 357) vai identificar que a APG e GE compartilham conceitos de produtividade, orientação ao serviço, descentralização, eficiência na prestação de serviços, *marketization* e *accountability*, afirmando que o modelo de GE de Osborne e Gaebler “tem uma perspectiva positiva com relação à natureza humana” e que “evocam a importância do envolvimento cívico no processo de mudança, comunicação e parceria entre as esferas públicas e privadas”.

O relato de Bresser Pereira dos fatos sobre a elaboração e implantação das diretrizes propostas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado nos esclarece que há um momento de ruptura. O processo de elaboração, chefiado pelo ex-ministro, pode ter sim seguido às orientações que relatamos anteriormente, onde não há deliberado vínculo conceitual com o neoliberalismo, porém a implementação dessas diretrizes ficou a cargo de outra estrutura governamental que, inclusive, extinguiu o Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2000). Ou seja, a análise que compreende que a reforma do Estado de FHC atende prioritariamente às exigências do capitalismo mundial se consolida na perspectiva em que o único que poderia conter essa (re)orientação não mais compõe o governo. Desta maneira, as formulações gerencialistas, no Brasil, serviram de “esteio” para a implantação de políticas públicas e rearranjos institucionais alinhados ao ideário neoliberal que mantinha hegemonia política global naquele momento e a opção de não assumir de forma mais clara tal encaminhamento pode estar vinculada à forte oposição política interna, que ascendia eleitoralmente – vitórias consecutivas do Partido dos Trabalhadores em governos estaduais e municipais -, ao passo que, aos atores mais atentos, as perversas consequências sociais e econômicas já eram sentidas nas nações de capitalismo desenvolvido.

Santos (2011, p. 313) analisa, no cenário contemporâneo, que o atual modelo de planejamento governamental brasileiro foi formatado a partir da implantação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o qual foi concebido à luz de uma crise fiscal e que continha em seu cerne as ideias neoliberalizantes de “redução das funções diretas do Estado”. Dentre essas ideias, para o autor, estão contidas a de excessivo controle dos gastos públicos; diminuição da ação estatal em proporcionar bens e serviços públicos por meio de privatizações, descentralização e redução funcional; e a que trata de uma nova administração pública, que consiste do setor público absorver diversas técnicas da administração privada. Esse novo pensamento sobre o papel do Estado vai ingressar no contexto das administrações estaduais e municipais exatamente onde mais se exige a presença estatal.

Interessante notar, também, que esse movimento invade o Estado em um momento crucial para a organização do planejamento governamental, quando é necessário substituir o planejamento normativo. No ambiente democrático, a fragmentação do poder e a multiplicação de interesses e conflitos criam dificuldades ainda maiores para a coordenação das ações, exigindo ainda mais capacidade do Estado. Requisito este que, contraditoriamente, diminuía à medida que o Estado perdia sua capacidade de implementação e coordenação das políticas (SANTOS, 2011, p. 314).

Outro ponto, que merece destaque por ser uma variável influenciadora e base de nossa análise do planejamento governamental brasileiro, advindo dessa Reforma, é a questão simbólica acerca do aspecto negativo do Estado. Em outras palavras, se o Estado não indutor do desenvolvimento social e econômico, dominado pela racionalidade técnica e ausente de disputas políticas é o que deve prevalecer, então a ação política se torna algo contrário ao interesse público. Sendo que o planejamento governamental é essencialmente uma atividade política, não só dos mandatários, mas também da burocracia estatal e de toda a sociedade.

Na Nova República, para além dos esforços de planejar a política macroeconômica e estabelecer alguma previsibilidade na economia brasileira, os Planos Plurianuais, os PPA's serão o destaque no planejamento governamental brasileiro tanto nos municípios quanto estados e União. No entanto, a partir dos governos de FHC, com a Reforma do Estado e, agora, com a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar número 101 de 04 de maio de 2000, os governos brasileiros, em qualquer nível da Federação, acabam direcionando seus instrumentos de planejamento quase que exclusivamente na busca pelo equilíbrio fiscal e cumprimento de exigências constitucionais e legais sobre o gasto público. O contrário dessa busca era um pesadelo político/administrativo para qualquer gestor ou chefe do Executivo, seja pelo acompanhamento social feito através dos meios de comunicação ou das intervenções do Poder Judiciário. O formato da LRF, consolida a perspectiva analítica de que as reformas administrativas na ação estatal durante os oito anos de Fernando Henrique foram elaboradas na tentativa de nivelar o Brasil às concepções, à época, em que o Estado deveria se preocupar com setores sociais específicos, tornando a atividade econômica livre de intervenção significativa.

Agora, o que antes era perceptivo para poucos, passa a ganhar espaço contundente no debate político e econômico e, desde o começo do século XXI, o neoliberalismo, em todo o mundo, vem enfrentando contestações pelos inúmeros ataques à direitos, principalmente trabalhistas, recorrentes crises, mas, essencialmente, pela expansão da democracia como regime político quase que absoluto. Em resposta, o capital, de maneiras distintas como pelo financiamento às campanhas eleitorais, tentará absorver a democracia, reorganizar e moldar suas instituições de acordo com seus interesses, principalmente às ligadas ao setor e

econômico. O fato que nos é imposto na contemporaneidade é que, a partir dessa conjuntura política e econômica de enfraquecimento dos conceitos neoliberais, o Estado é chamado mais uma vez a assumir seu papel central nas discussões e ações sobre o desenvolvimento dos países capitalistas (VAZ, 2015). Esse novo momento do Estado o obriga a justificar seu retorno ao centro do desenvolvimento das sociedades, ao passo que, a primeira década do século XXI, “tem sido cada vez mais demandado a compartilhar com a sociedade o poder decisório que irá gerar as ações e as atividades balizadoras do seu projeto desenvolvimentista” (VAZ, 2015, p. 69).

Essas mudanças econômicas globais irão ressignificar algumas dessas teses, anteriormente, consolidadas no Brasil, muito pelo ciclo positivo das *commodities*, que possibilitaram aos países fornecedores papel de maior destaque na economia global, como o Brasil e o crescimento exponencial da China, que acaba alavancando as economias de seus parceiros. No campo político outras variáveis serão destaques nesse realinhamento global como – o que nos é pertinente – o estabelecimento de forte parceria entre as nações da América do Sul, com a fundação de diversas instituições – UNASUL, por exemplo - e a criação de um novo eixo que congrega os interesses de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, os BRICS³. Para ilustrar essa nova conjuntura político-econômica, no que se refere as parcerias comerciais, em 2006 a China importava do Brasil US\$ 8,4 bilhões de dólares e em 2013 esse número chega à US\$ 46,3 bi e os cinco produtos brasileiros mais exportados para seus parceiros são soja em grão, minério de ferro, óleo bruto de petróleo, pastas químicas de madeira a soda ou ao sulfato e açúcar em bruto e refinado (BRASIL, 2018a).

Ao governo do ex-presidente Lula, alinhado à conjuntura descrita, compete elaborar no Brasil instrumentos de planejamento governamental que organizassem as bases produtivas brasileiras, dentre eles, caracterizando nossa análise, logo na posse de seu primeiro governo, 01 de janeiro de 2003, o Ministério das Cidades é constituído e em 2005 lança a campanha “Plano Diretor Participativo: cidade de todos” com o objetivo de sensibilizar e mobilizar os governos municipais e os movimentos sociais para a elaboração dos planos diretores (JUNIOR, 2011) . O PPA, na União, retoma protagonismo de apresentar as diretrizes e os programas a serem seguidos e implantados, nas diversas áreas do governo federal, na busca de alcançar nova realidade nos indicadores econômicos e sociais, o que, de certa maneira, será feito, sem abandonar a importância do controle sobre o regime fiscal.

³ Em 2001, o economista Jim O'Neill criou o termo, em inglês, BRIC em referência à emergência econômica e política de Brasil, Rússia, Índia e China e, posteriormente, foi incluída a África do Sul, passando a ser considerado BRICS.

O papel desempenhado pelo Estado brasileiro durante o governo Lula sugeriu modelos de atuação e propostas de desenvolvimento que ora o aproximam da perspectiva que se convencionou chamar de “neoliberalismo”, ora o afastam, se associando a modelos como o keynesianismo. Ou seja, apesar da forte predominância das finanças e da liberalização financeira, observamos algumas evidências empíricas distintas da política neoliberal [...] (JARDIM; SILVA, 2015, p. 54).

No entanto, será o Plano de Aceleração do Crescimento, PAC, que em 2007 - bem como sua versão seguinte, o PAC II em 2011 e já sob o governo da ex-presidente Dilma, sucessora de Lula -, irá traduzir alocação de recursos, segundo a orientação político-econômica que os governos petistas estavam alinhados, de fortalecimento do capitalismo nacional no cenário local e internacional. O PAC busca solucionar, objetivamente, as lacunas na infraestrutura, estimular a competitividade do setor produtivo nacional, mas também assume, pelo aumento do investimento público, contribuir para extinguir as diversas desigualdades características do Brasil – econômicas e regionais, por exemplo (BNDES, 2008). Por exemplo, de R\$ 274,8 bilhões foram investidos em energia R\$ 65,9 bilhões para geração de energia elétrica e R\$ 12,5 bilhões para transmissão de energia elétrica; de R\$ 170,8 bilhões investidos em infraestrutura social e urbana R\$ 8,7 bilhões para o projeto Luz Para Todos, R\$ 40 bilhões para projetos de saneamento básico e R\$ 106,3 bilhões para projetos de habitação (Programa Minha Casa Minha Vida (JARDIM; SILVA, 2015, p. 64) e, segundo o 6º Balanço 2015 – 2018 (BRASIL, 2018b, p. 10) o programa, até 31 de dezembro de 2017, alcançou 87,1% do total previsto para o período, 2015-2018, o que representa um total de R\$ 547 bilhões de investimentos em “infraestrutura econômica social”

Em quatro mandatos presidenciais consecutivos do Partido dos Trabalhadores (2002; 2006; 2010 e; 2014) o PAC foi seu principal instrumento de planejamento governamental e de ação nos mais diversos setores do país, sua destacável envergadura financeira e política, seguramente, é responsável por essas, e outras, vitórias eleitorais, ou seja, foi instrumento técnico, mas também de consolidação do suporte político e simbólico dos governos petistas.

A seleção das obras é feita em três esferas: municipal, estadual e federal, ou seja, tanto o município quanto o Estado submetem propostas de obras a serem financiadas pelo PAC, que, depois de analisadas pelo comitê de gestão do PAC, são aprovadas ou não (JARDIM; SILVA, 2015, p. 63).

Por fim, segundo Vaz (2015), os últimos anos vêm sendo marcados por uma crescente demanda da sociedade por uma melhor aproximação com o Estado em todas as nações capitalistas, oriunda do fracasso do ideário neoliberal, tanto as nações desenvolvidas quanto as subdesenvolvidas. O Estado, durante seus processos de planejamento, deve não mais se ater apenas aos principais grupos de interesse de cada segmento, mas sim estar aberto

à participação irrestrita de qualquer cidadão. E é esse o grande desafio do Estado brasileiro no regime democrático, desconstruir sua história de centralidade, autoritarismo e exclusão quanto às organizações não representantes dos interesses das elites econômicas e/ou políticas, nacionais ou internacionais, em busca de políticas públicas capazes de pautar o desenvolvimento econômico, em nível de importância com o social, ambiental e cultural.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro, na busca incessante em restabelecer as bases locais, sejam materiais, políticas, sociais e/ou econômicas implantou, ao longo da segunda metade do século XX, um ritmo acelerado de instrumentos que visavam planejar os recursos públicos e privados de modo a alocar o Brasil no cenário global econômico. Diferentemente dos planos econômicos do mesmo período, os de planejamento governamental visando um rearranjo mais complexo de variáveis que, além das já citadas, também inclui as do âmbito simbólico para estabelecimento de maneiras de pensar a ação estatal de forma uniforme e em consonância com o grupo político que estivesse à frente da União, mas também alinhadas ao pensamento político-econômico que regia as regras da economia mundial. O planejamento foi adotado como instrumento não apenas técnico, no que refere a pensar quais são os recursos disponíveis e como melhor utilizá-los, mas também político, de como estabelecer alinhamentos e consensos necessários, mesmo que forçados pela imposição da lei, em um país de extensão continental e de diversidade cultural.

Evidente que qualquer afirmação que aponte que o Estado brasileiro jamais pensou em planejar suas ações de forma coordenada, tanto interna quanto externamente, não encontra ressonância diante dos fatos. A problemática sobre o planejamento governamental brasileiro não está na discussão sobre a sua existência ou não, mas sim na compreensão a quem e aos quais interesses estes instrumentos tendem a (re)desenhar as instituições e formular as políticas públicas e os serviços públicos ofertados. E esta reflexão deve ser feita compreendendo as características do Estado brasileiro, mas em diálogo perene na sua relação com a comunidade política internacional e as construções econômicas globais.

Na atualidade, o esforço é para transformar o Plano Plurianual em instrumento efetivo de planejamento a médio-prazo em todo o território nacional, como forma de unificar a forma e os métodos a serem utilizados. De certo, esse resultado só poderá ser alcançado na compreensão da totalidade dos preceitos escritos na Constituição Federal de 1988, pois o aparelho para consolidar o planejamento governamental não deve ter como perspectiva única

as necessidades do desenvolvimento econômico, mas também a pertinência das questões sociais, políticas, ambientais e culturais. Uma tarefa de quem formula críticas políticas e acadêmicas, mas também de quem opera as instituições brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. O Plano Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. In: LAFER, Betty Mindilin (org). **Planejamento no Brasil**. 5ª edição. São Paulo: Ed Perspectiva S/A, 2003.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: As políticas Sociais e o Estado Democrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol.14, n.1, p. 43- 64, 2008.

BNDES. **O BNDES e o PAC**. Rio de Janeiro: 2008. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atualizacao/Infraestrutura/pac.html. Acesso em: 23 de julho de 2018.

BONDUKI, Nabil G. **Origens da habitação no Brasil**. *Análise Social*, vol. XXIX (127), 1994 (3º), 711-732.

_____. **Origens da Habitação Social no Brasil: Arquitetura Moderna**, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 3ª edição. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico** (1989). São Paulo, Bertrand Brasil, 2011.

BRASIL, Felipe G; CEPÊDA, Vera A.; MEDEIROS, Tiago B. O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. **Revista TAP**, v. 09, n. 1, 2014.

BRASIL. **BRICS: Intrabloco**. Brasília: 2018a. Disponível em: http://brics.itamaraty.gov.br/images/documentos2017/BRICS-intrabloco-JANEIRO10_2018ET.pdf. Acessado em 23 de julho de 2018.

_____. **PAC: 6º Balanço 2015 – 2018**. Brasília: 2018b. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/11f9b2f7cbe3ec5c1f9f67b5f3be.pdf>. Acessado em: 23 de julho de 2018.

_____. **Plano diretor de reforma do aparelho do estado**. Brasília: 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 21 de julho de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 34(4): 7-26, jul/ago de 2000. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/81refgerenc1995-ina.pdf>. Acessado em: 21 de julho de 2018.

CARDOSO JR, José Celso; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): Evidências e possibilidades do ciclo recente. In: CARDOSO JR, José Celso (org). **A reinvenção do planejamento**

governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

CASTRO, João Paulo M. Ritos e memória: trajetórias e experiências sobre a ditadura militar. **Mana**, vol.20 no.1 Rio de Janeiro Apr. 2014.

DUARTE, Maurizete P. L. O governo Vargas e as primeiras tentativas do Estado na provisão de habitação popular. **XXVII Simpósio Nacional de História, ANPUH, 2013.** Disponível em: http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364149670_ARQUIVO_ARTIG ODEZE TEPARARN-24-03-2013.pdf. Acessado em: 21 de julho de 2018.

FELDMAN, Sarah. O arranjo SERFHAU: Assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva. **XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano e regional – ANPUR**, Salvador, 23-27 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/553.pdf>. Acessado em: 21 de julho de 2018.

FERREIRA, Mauro. A efetividade do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado no município de Franca (SP). **Ciência Et Praxis**, v. 01, n. 02, 2008, p. 17-20.

FICO, Carlos. **O Grande Irmão: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FURTADO, Celso. **Análise do “modelo” brasileiro.** 7ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2009.

JARDIM, Maria C.; SILVA, Márcio R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Editora UNESP, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

JUNIOR, Orlando A. S. Políticas públicas, arenas e atores sociais: o fórum nacional da reforma urbana e a agenda pelo direito à cidade, 279 - 302. In: NATAL, Jorge Luiz A. (org.). **Território e planejamento: 40 anos de PUR/UFRJ.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: IPPUR, 2011.

KON, Anita. **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Perspectivas, 1999.

LAFER, Betty Mindilin. O conceito de planejamento. In: LAFER, Betty Mindilin (org). **Planejamento no Brasil.** 5ª edição. São Paulo: Ed Perspectiva S/A, 2003.

LESSA, C. et al. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise.** 1ª edição. São Paulo: Editora Brasiliense S/A, 1982.

MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964 – 1966). In: MINDLIN, Betty (org). **Planejamento no Brasil.** 5ª edição. São Paulo: Ed Perspectiva S/A, 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Neoliberalismo à brasileira. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.** Reading, MA: Addison-Wesley, 1992

ROSA, Thaís T. Planejamento urbano e política habitacional no Brasil: institucionalização, dicotomização, municipalização. Reflexões a partir do caso de São Carlos – SP. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, RISCO**, n. 16, p. 17-34.

SANTOS, Eugênio Andrade V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: JÚNIOR CARDOSO, José Celso (org). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

SANTOS, Matheus H de S. **Análise da revisão do Plano Diretor de Araraquara-SP (2014): Em discussão o papel do Legislativo e os pilares da participação no planejamento urbano**. 2018. Dissertação (Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo.

SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da administração pública. **Revista de Administração Pública, RAP**, Rio de

Janeiro, 43 (2): 347-69, mar/abr, 2009.

SOUZA, Antônio R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, ano 55, n. 04, out-dez 2004.

SOUZA, Nelson Mello. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n 04, p. 25-71, out/dez, 1984.

_____. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 01, 1994.

VAZ, Alexander Cambraia N. Ação estatal, desenvolvimento e democracia: Elementos para uma discussão na contemporaneidade. IN: CARDOSO JR, José Celso (org). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015.

THE BRAZILIAN GOVERNMENTAL PLANNING IN GLOBAL POLITICAL-ECONOMIC ALIGNMENT: HISTORICAL CONSIDERATIONS

Matheus Henrique de Souza Santos

How to cite this article: SANTOS, Matheus Henrique de Souza. O planejamento governamental brasileiro no alinhamento político-econômico global: considerações históricas. **Revista de Ciências do Estado**. Belo Horizonte: v. 4, n. 2, e16251. ISSN: 2525-8036.

Abstract: The objective of this work is to discuss the historical aspects of Brazilian governmental planning in dialogue with the global political-economic context, according to each period. To do so, it is divided into two parts, in which the first deals with three milestones considered most prominent: a) the governments of Getúlio Vargas; b) the JK Goals Plan; c) the military regime. The discussion then permeates the 1995 State Reform and its consequences in order to highlight the importance of the PAC as the current instrument of governmental planning in Brazil. It is characterized as a theoretical debate, proposing a dialogue with several authors on the subject, from the consecrated to the most recent

discussions. The conclusion is that the Brazilian state, during the 20th century, maintains an intense pace of planning, in the search to reorganize the necessary bases to implant a continuous development, even with different conceptions and different political regimes; and that the instruments of government planning will not only have a technical aspect but also a political relevance in order to consolidate internal ideals and consensus and establish alignments to the international political-economic conjuncture. Although, at present, the effort is to materialize the Plurianual Plan as a unique tool of planning of the federated entities.

Key-words: Government Planning; Brazil; Brazilian State.