

O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: UMA INTERLOCUÇÃO COM A LITERATURA

GOVERNMENTAL PLANNING TO DEVELOPMENT IN BRAZIL: AN INTERLOCUTION WITH LITERATURE

CARLOS PINHO¹

Resumo

Na gênese do século XXI, diante da revitalização do Estado e do seu *poder infraestrutural*, a temática do planejamento do desenvolvimento emerge na agenda pública nacional e de pesquisa em Ciência Política. A partir de uma modalidade intrinsecamente capitalista de intervencionismo estatal, este artigo aspira resgatar a *trajetória institucional do planejamento governamental* desde 1930 quando da emergência de Getúlio Vargas ao poder, até a heterogênea coalizão desenvolvimentista do governo Dilma Rousseff (em curso), identificando os seus atores estratégicos, limitações e potencialidades. O corporativismo enquanto instância de intermediação de interesses entre Estado/sociedade e público/privado joga um papel crucial ao longo dessa trajetória. Parte-se

1 Professor Contratado do Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro (DCP/IFCS/UFRJ) durante o ano de 2012. Mestre e Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Brasil. Bolsista CAPES e Pesquisador Assistente do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC/IESP-UERJ) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED), sob coordenação do professor e orientador Renato Raul Boschi. O autor é um dos editores da revista Ponto de Vista: Perspectivas sobre o Desenvolvimento, vinculada ao NEIC/IESP-UERJ. E-mail: cpinho19@gmail.com

da hipótese de que a finalidade precípua do planejamento estatal durante todo o Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), a despeito de algumas descontinuidades, foi à *industrialização com crescimento econômico, resultando em concentração de renda e ausência de incorporação social substantiva*. Nos anos 1980, em virtude da crise fiscal e de legitimidade do Estado, e das reformas de mercado, nos anos 1990, o planejamento estratégico nacional foi obliterado. Nos anos 2000, contudo, o planejamento atuou no sentido de promover a *normalização econômica com inclusão*, ainda que esta seja muito precária no que tange à sua qualidade e substância. Por se tratar de um processo ainda em curso, está sujeito a contradições e adversidades como é o caso da recente crise *financeira sistêmica do capitalismo global*, vigente desde 2008.

Palavras-chave: Planejamento Governamental, Nacional-Desenvolvimentismo, Reformas de Mercado, Poder Infraestrutural, Políticas Públicas, Brasil.

Abstract

The genesis of the XXI century, before the revitalization of the State and its infrastructural power, the issue of development planning emerges in the national public agenda and research in Political Science. From a intrinsically capitalist mode of state intervention, this article aims to rescue the *institutional trajectory of government* planning since 1930 when the emergence of Getulio Vargas to power, to the heterogeneous developmental coalition government Dilma Rousseff (ongoing), identifying its strategic actors, limitations and potential. Corporatism as a forum for interest intermediation between state/society and public/private sector plays a crucial role along this trajectory. We started from the hypothesis that the main purpose of state planning throughout the National-Developmentalism (1930-1980), despite some discontinuities, *was industrialization with economic growth*, resulting in *concentration of income* and lack of *substantive social incorporation*. In the 1980s, due to the fiscal crisis and legitimacy of the state and market reforms in the 1990s, the national strategic planning was obliterated. In the 2000s, however, the plan worked to promote *economic normalization with inclusion*, though this one is very poor in

terms of their quality and substance. Because it is a process still in progress, is subject to contradictions and adversities such as the recent *systemic financial crisis of global capitalism*, in force since 2008.

Keywords: Planning Government, National-Developmentalism, Market Reforms, Infrastructural Power, Public Policy, Brazil.

“Nos países capitalistas, a ideia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. Tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade (...) Tinha sido definitivamente perdida a crença no automatismo de mercado e abandonada a teoria do laissez-faire nas decisões econômicas

Betty Mindlin²

“Todos, ou quase todos, reconhecemos que o desenvolvimento do Brasil nos decênios recentes foi, em grande parte, o resultado de ação estatal, ainda que descontinuada e às vezes contraditória (...) Resultou menos dos automatismos econômicos operando espontaneamente do que da tomada de consciência coletiva da necessidade de concentrar esforços em pontos estratégicos para romper inflexibilidades estruturais...”

Celso Furtado³

1. Introdução

Nos anos 1990, as reformas de mercado contribuíram para a erosão do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI), vigente entre 1930-1980. No limiar do Novo Milênio, todavia, diante do esgotamento do modelo neoclássico, que não fomentou o crescimento econômico tampouco distribuiu de forma equânime a renda, a temática do *planejamento governamental para o desenvolvimento*⁴ retorna a agenda das Ciências Sociais e

2 MINDLIN, Betty. (2003). “O Conceito de Planejamento”. In: Betty Mindlin (Org). Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, p. 12.

3 FURTADO, Celso. (1962). A Pré-Revolução Brasileira. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, p. 42.

4 O planejamento governamental é aqui definido como uma modalidade de *planejamento nacional orientado “para dentro”* (e/ou interno), ou seja, diz respeito à formatação

adquire uma importância cada vez mais crucial. Tal revitalização do planejamento é concomitante ao restabelecimento do poder infraestrutural do Estado (Mann, 1984), em virtude da irrupção de coalizões políticas comprometidas com a recuperação das capacidades estatais e a superação do quadro de esgarçamento do tecido social, que assolava o Brasil nas décadas de 1980 e 1990.

Não obstante a agenda de reformas ortodoxas assentadas na privatização do patrimônio público pelos circuitos globalizados do capitalismo, na desregulamentação financeira e no arrocho fiscal, o Estado brasileiro manteve elementos da trajetória desenvolvimentista como o viés intervencionista, a preservação de instituições públicas como o BNDES e a capacidade, a partir de uma ordem corporativa de representação de interesses, de mediar conflitos no bojo das relações capital/trabalho e público/privado.

A contribuição deste legado institucional vem possibilitando ao Estado, no cenário mais recente, planejar gradativamente o desenvolvimento de modo a robustecer o seu *poder infraestrutural* (Mann, 1984). Trata-se de um déficit gravíssimo, que ainda assola a sociedade brasileira, sobretudo neste quadro de *crise financeira sistêmica internacional* (Pinho, 2012a), que impõe sérias contingências orçamentárias, e de demandas cada vez mais crescentes (e legítimas) por direitos sociais e melhoria da

de políticas públicas destinadas à redução da pobreza, da alarmante desigualdade social estrutural e à criação de um dinâmico *mercado interno de consumo de massas*. Ele visa estabelecer metas políticas, econômicas e sociais alicerçadas e respaldadas pela ação estatal que, por sua vez, é indispensável para a criação de condições institucionais e macroeconômicas a fim de dar concretude a uma estratégia nacional de desenvolvimento. Ademais, o planejamento doméstico diz respeito fundamentalmente ao *poder infraestrutural* do Estado (Mann, 1984). Tal poder se consubstancia na capacidade de penetrar homogênea, uniforme e universalmente o território, de ser responsivo e poroso às demandas da sociedade civil, permeável a ela na provisão de serviços públicos indispensáveis (saúde, educação, segurança, emprego, habitação, proteção social, transporte público etc.) e, sobretudo, de ser democrático. Nos anos 1990, após um período de reformas orientadas ao mercado, o Brasil vem lentamente retomando as capacidades estatais de planejamento para o fornecimento de tais serviços básicos, cuja oferta (integral) ainda é bastante precária ao longo do território nacional.

qualidade dos serviços públicos, como mostram as recentes manifestações populares em todo o país.

Tanto do ponto de vista discursivo como da prática política, o planejamento levado a cabo nos últimos anos tem sido uma ferramenta para a *incorporação social* de vastos contingentes populacionais, por mais que a ótica consumista, individualizante e privada engendrada por tal incorporação esteja deveras distante do modelo clássico e universal de cidadania. Ainda que seja bastante precária do ponto de vista da *qualidade* da inclusão, há uma agenda concreta e planejada de erradicação da miséria, formação de capital humano e *desmercantilização* da força de trabalho dos cidadãos mais pobres, isto é, tornar os trabalhadores menos suscetíveis à instabilidade do mercado.

Esses atores sociais foram excluídos das diversas faces da *modernização* capitalista e do planejamento capitaneados pelo Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), apesar de algumas exceções como a proposta fracassada do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), encabeçada por Celso Furtado, Ministro do Planejamento, e por San Tiago Dantas, Ministro da Fazenda, durante o governo João Goulart. De forma similar, os setores populares foram expurgados pelas reformas neoliberais dos anos 1990 que, ao submeterem todas as dimensões do aparato estatal – inclusive a própria política social – à esfera da política econômica – relegaram a estratégia do planejamento a uma dimensão secundária.

Tendo em vista esta breve reflexão, o objetivo desta pesquisa é analisar a *trajetória institucional do planejamento governamental* no Brasil, desde 1930 até os dias atuais, enfatizando elementos importantes que conferem especificidade ao padrão de desenvolvimento capitalista do país, que adquiriu recentemente uma faceta menos disforme e excludente. Parte-se da hipótese de que o objetivo principal do planejamento estatal durante todo o Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), apesar de alguns pontos de descontinuidade, foi à *industrialização com crescimento econômico*, resultando na *concentração social da renda*. Neste sentido, as duas principais perguntas de pesquisa são as seguintes: (1) Uma vez que, ao longo do experimento republicano brasileiro, este artigo

analisa a temática do planejamento em regimes autoritários e democráticos, em que medida o arcabouço institucional tem contribuído para o planejamento do desenvolvimento? e (2) Quais os seus impactos em termos de incorporação e/ou exclusão social?

Torna-se imprescindível considerar que, no Brasil, os planos governamentais foram definidos por grupos seletos de técnicos e políticos, sendo aprovados pelo sistema político tradicional, ainda que sua justificativa mais geral tenha sido apresentada freqüentemente em nome dos que não estão usufruindo do progresso econômico e dele devem vir a beneficiar-se por imperativos ético-políticos e para viabilizar o crescimento nacional. Tudo isso se consubstanciou dentro de um quadro geral de baixa informação política e de consenso limitado quanto às soluções políticas e econômicas concretas, embora com a aceitação generalizada, no plano ideológico, quanto à necessidade do fortalecimento da Nação (Cardoso, 2003: 172).

Em suma, o texto apresenta sete seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção analisa os aspectos antecedentes e posteriores à Revolução de 1930, que constituiu o pontapé inicial do *planejamento governamental* no Brasil, ao fazer convergir os interesses (antagônicos) do capital e do trabalho por meio da criação de uma estrutura corporativa. A terceira reconstitui a relação entre a participação política (voto) e a representação política no âmbito do Programa de Metas (1956-1961), mostrando como as massas legitimavam politicamente o regime em troca de direitos sociais elementares por parte do governo conciliatório de JK. A quarta ressalta o modo como, diante de um contexto inflacionário herdado do período JK, emergiu e sucumbiu o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), que tinha como principais mentores Celso Furtado e San Tiago Dantas, respectivamente, Ministros do Planejamento e da Fazenda. A quinta seção avalia como o planejamento insulado expandiu-se de modo acelerado no pós-1964, enfatizando os mecanismos subjacentes ao capitalismo de Estado, os principais planos de desenvolvimento e suas reverberações socioeconômicas. A sexta seção desenvolve - diante do esgotamento do regime militar e do modelo Nacional-Desenvolvimentista, nos anos 1980

- como as reformas orientadas ao mercado, nos anos 1990, que reconfiguraram o papel do Estado, suprimiram o planejamento governamental enquanto função estratégia do desenvolvimento. A sétima seção, a partir da retomada do papel do Estado, no início do século XXI, mostra como vem se delineando o planejamento no cenário pós-neoliberal, sobretudo no que concerne às suas potencialidades e limitações quanto à *incorporação social*. A última seção devota-se à feitura (crítica) das considerações finais.

2. 1930-1945: A Revolução Modernizante de Getúlio Vargas, Seus Antecedentes e o Planejamento

No final dos anos 1920, diante de uma ordem social estamental⁵, concentradora da propriedade fundiária e fundamentalmente excludente, pensar em planejamento constituir-se-ia em um verdadeiro anátema. A lógica do *laissez-faire* e do mercado autorregulável (Polanyi, 2000) simbolizavam os parâmetros a partir dos quais a sociedade brasileira deveria ser regida. O planejamento e a intervenção do Estado para a promoção de um desenvolvimento relativamente inclusivo estavam intrinsecamente ausentes do debate nacional, já que a questão social era vista pelas elites como “caso de polícia”. Posteriormente, a despeito dos avanços importantes em termos de planejamento do desenvolvimento, que se configurou, sobretudo, dentro de uma ordem industrial, urbana e corporativa, que procurava coadunar os interesses (antípodos) do capital e do trabalho - como é o caso elucidativo do governo Vargas – essa postura de letargia face à questão social

5 De acordo com Raymundo Faoro, o estamento burocrático possui uma estrutura própria que, embora condicionada pelas forças sociais e econômicas, eleva-se acima da nação, a qual, pobre de recursos, não logra dominá-lo e aniquilá-lo. Trata-se de uma estratificação aristocrática, com privilégios e posição definida pelo Estado, acima da nação. Resulta do estabelecimento do estamento burocrático que a nação e o Estado se cindem em realidades diversas, antípodos, que mutuamente se desconhecem. Tal camada autônoma coloca-se acima e impõe-se sobre todas as áreas de atividades sociais, comandando os ramos civil e militar da administração, invadindo e dirigindo a esfera econômica, política e financeira. O estudo de Faoro é exitoso no sentido de mostrar a natureza patrimonial do Estado brasileiro da Colônia à República (Faoro, 2008).

perdurou até o início do século XXI, quando da irrupção de uma heterogênea coalizão trabalhista e desenvolvimentista ao poder. Na República Velha (1889-1930), segundo Wanderley Guilherme dos Santos, após o predomínio incontestável da ideologia capitalista mercantil, que fazia de todas as relações sociais contratos livremente ajustados entre indivíduos juridicamente iguais e, portanto, submetidos aos códigos de direito privado, a crescente intensidade e magnitude dos conflitos gerados pela forma industrial de produção e acumulação de bens termina por provocar a ingerência do Estado. Subseqüentemente, com a chegada de Vargas ao poder a partir da Revolução de 1930, é que efetivamente se introduz um conjunto de regulamentos atingindo diretamente o processo de acumulação. A possibilidade de êxito na execução dessas medidas foi criada por duas providências estratégicas tomadas pelo governo revolucionário de Vargas: (1) a criação, em 4 de fevereiro de 1931 (decreto 19.667), do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, ao qual seriam providos meios materiais e humanos para a execução e fiscalização da legislação trabalhista e previdenciária e (2) a criação da *carteira profissional* obrigatória para os trabalhadores urbanos, pelo decreto 21.580 (29 de julho de 1932) e 22.035 (29 de outubro de 1932) (Santos, 1998: 86-87).

A partir de então, as únicas iniciativas dignas de nota são a regulamentação e implementação, em 1940, da lei do salário mínimo, de 1936, que incumbia ao Estado, pela Constituição de 1934, decretar, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943 que, em realidade, constituía um misto de *regulação* da esfera da *acumulação* e da esfera da *equidade*. Nesta discussão acerca da experiência pioneira e efetiva de institucionalização do *planejamento governamental* no Brasil, o conceito-chave que permite entender a política econômico-social pós-1930, bem como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de *cidadania regulada*.

Esta, por seu turno, diz respeito a um sistema de estratificação ocupacional, que é definido por norma legal. Ou seja, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação das novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo

dos direitos associados a estas profissões. A regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna mais do que uma evidência trabalhista, uma *certidão de nascimento cívico* (Santos, 1998: 103-105).

Neste período, é imprescindível ressaltar que o planejamento estatal foi sumamente centralizador e se consubstanciou mediante completa deslegitimação das agremiações partidárias, do Congresso e dos mecanismos eleitorais como veículos de canalização das demandas sociais (Campello de Souza, 1983; Diniz, 1992). Ademais, a almejada implantação de um Estado forte e centralizado significou, de fato, não a marginalização dos interesses econômicos dominantes do período precedente, mas sim uma *redefinição* dos canais de acesso e influência para a articulação de todos os interesses velhos ou novos com o poder central. Houve uma *reacomodação* e/ou realocação das aspirações das elites arcaicas no âmbito do aparato estatal varguista, erigido por meio de estruturas nacionais, centralizadoras e unificadoras (Campello de Souza, 1983; Draibe, 1985: 15-16).

O planejamento centralizado de Vargas foi marcado por uma crescente “ocupação” do espaço organizacional e decisório governamental por agências burocrático-estatais (Campello de Souza, 1983). Um dos expoentes foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que constituiu uma inovação do aparelho estatal ao criar uma estrutura institucional, profissional e universalista de meritocracia. Ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, sagrou-se como a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala. Ainda que o DASP aspirasse modernizar a gestão pública por meio de princípios burocráticos weberianos, a sua matriz política era autoritária e centralizadora, sobretudo na vertente inaugurada pelo Estado Novo. A exorbitante concentração de atribuições no DASP conferiu-lhe, num regime autoritário, um grau extraordinário de poder, pois além de funções normativas e executivas, cumpriu funções legislativas (Abrucio, 2010; Draibe, 1985; Figueiredo,

2010).

Tal experiência pioneira de planejamento autoritário se materializou a partir da interação entre quatro *gramáticas* políticas distintas, contudo, complementares. Ademais, ao longo do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980) e das experiências de planejamento a ele atreladas, tais gramáticas mesclaram-se intensamente. Então, torna-se necessário defini-las com maior precisão e argúcia. Em primeiro lugar, o *clientelismo* repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos e burocracias. As instituições formais do Estado ficaram altamente impregnadas por este processo de troca de favores, de tal modo que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”. O clientelismo se baseia numa gramática de relações entre indivíduos, que é informal, não legalmente compulsória e não-legalizada. Ele remonta ao processo de colonização e à herança ibérica personalista, sendo concebido como uma característica do Brasil arcaico (Nunes, 2003).

Em segundo lugar, o *corporativismo*, que emerge com Vargas, diz respeito ao padrão de intermediação e representação de interesses do público com o privado, e do Estado com a sociedade, a partir da criação de estruturas hierarquizadas, centralizadas e verticalizadas. Instaure-se, portanto, uma modalidade de canalização das demandas das massas por meio da regulamentação jurídica das profissões, do sindicato público (subordinado ao ministério do Trabalho) e da criação da carteira profissional enquanto *certidão de nascimento cívico* das camadas trabalhadoras, todavia à custa da sua exclusão dos acordos cooperativos e do processo decisório concernente às políticas públicas. A legislação corporativa busca inibir a emergência de uma ordem de conflitos de classe, garantindo uma (relativa) compatibilidade entre *acumulação* e *equidade* no bojo de uma ordem urbano-industrial, moderna e capitalista. Delineia-se uma espécie de corporativismo bifronte e/ou bipartite do Estado com o empresariado. Portanto, a inserção do Brasil na modernidade industrial dá-se pela via corporativa (Diniz e Boschi, 1991; Diniz, 1992; Ianni, 1991; Nunes, 2003; Santos, 1998).

Em terceiro lugar, o *insulamento burocrático* é o processo de

proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Não há uma sujeição das práticas do Estado ao escrutínio público tampouco *accountability*. Como uma característica intrínseca do Executivo desde Vargas até os anos 1990, e que alcançou o seu ápice com o regime militar pós-1964, tal gramática é marcada pela marginalização da instância parlamentar-partidária, do Congresso e da participação popular do processo decisório governamental (Diniz, 1992; Nunes, 2003).

Em quarto lugar, o *universalismo de procedimentos* confere uma aura de racionalidade, impessoalidade e de legalidade pública ao sistema político e às instituições formais. O exemplo mais notório se deu quando da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), durante o Estado Novo de Vargas. Com base nos ideais de meritocracia e racionalidade, o DASP foi o responsável pela implantação dos concursos públicos, pela supervisão dos mecanismos de gestão de pessoal e pela criação de uma burocracia profissional institucionalizada (Nunes, 2003). Entre 1944/1945, no âmago do debate público nacional, o tema do planejamento foi objeto de intensa controvérsia entre dois influentes atores sociais que defendiam posicionamentos antitéticos acerca do desenvolvimento do Brasil, sobretudo em um cenário caracterizado pela crescente “metamorfose do Estado” (Draibe, 1985). Os principais artífices deste complexo debate foram, de um lado, Roberto Simonsen, intelectual renomado e um dos maiores líderes empresariais de todos os tempos e, de outro lado, Eugênio Gudin, homem público destacado, intelectual brilhante e hoje tido como o pai do moderno pensamento econômico brasileiro.

Em primeiro lugar, tendo como principal referência o relatório da Missão Cooke⁶, Simonsen propõe a *planificação* da economia

6 Em 1942, a Missão Cooke foi enviada ao Brasil pelo governo americano, que queria contar com o apoio brasileiro para o esforço de guerra. O relatório da Missão Cooke (feito em parceria com técnicos brasileiros) ressaltava a necessidade de melhoria da infraestrutura econômica do país, de suas indústrias de base e da industrialização (Simonsen e Gudin, 2010). Ainda nos anos 1940, no governo de Eurico Gaspar Dutra foi proposto o Plano Salte (Saúde, alimentação, Trans-

brasileira para a satisfação das necessidades básicas da população e para a obtenção de um razoável padrão de vida mínimo, propiciando ao país uma estrutura econômica e social forte e estável. Simonsen atenta para a necessidade de quadruplicação da renda nacional, dentro do menor prazo possível. Isso somente seria viável a partir de um programa de industrialização, que não está dissociado, porém, da intensificação e do aperfeiçoamento da produção agrícola. A planificação do fortalecimento econômico nacional deve abranger por igual o trato dos problemas industriais, agrícolas e comerciais, como o dos sociais e econômicos, de ordem geral. Simonsen é partidário do desenvolvimento de um programa de *guerra econômica contra o pauperismo* (Simonsen e Gudín, 2010; Ianni, 1991).

Outrossim, em virtude da falta de aparelhamento econômico nacional e das condições em que se apresentam os recursos naturais, a renda nacional está praticamente estacionária, não existindo possibilidade, com a simples iniciativa privada, de fazê-la crescer, com rapidez, ao nível indispensável para assegurar um justo equilíbrio econômico e social. Diante disso, é aconselhável a planificação de uma nova estruturação econômica, de forma a serem criadas, dentro de determinado período, a produtividade e as riquezas necessárias para que o país alcance uma suficiente renda nacional. Para Simonsen “o planejamento é uma técnica econômica e o intervencionismo uma técnica política” (Simonsen e Gudín, 2010: 47).

Tanto Simonsen como Gudín convergem no tocante à debilidade da economia brasileira, ao pauperismo das massas e à necessidade de aumentar a renda nacional. Todavia, este autor critica

portes e Energia). De fato, o Plano constituía uma sistematização de esforços para racionalizar o processo orçamentário segundo conceitos de prioridades, e não um plano de desenvolvimento efetivo. Uma vez aprovado no Congresso, após longos debates, o Plano Salte deveria ser implantado no quinquênio 1950-1954, mas isso não ocorreu por outras questões terem se tornado mais relevantes. Essas tentativas pioneiras de planejamento, ainda que não concludentes, convergiram para criar a “mentalidade que deveria conduzir às realizações da década de 1950”, segundo o Programa de Metas (Lafer, 2002: 52-53).

ardentemente a “mística da planificação”, que não passa de uma derivada genética da experiência fracassada e abandonada do *New Deal* americano, do fascismo e do nazismo, que conduziram o mundo à catástrofe, e dos Planos Quinquenais da Rússia, inaplicáveis em outros países. A solução para os problemas nacionais, segundo Gudín, está no aumento da produtividade agrícola e na capacidade para exportar. Assim, se é para a democracia e a economia liberal que o Brasil deseja caminhar, então urge mudar de rumo e ao invés de ampliar ainda mais o campo industrial do Estado, deve-se, ao contrário, fazer voltar à economia privada as empresas industriais em mãos do governo.

Gudín afirmava a incompatibilidade entre, de um lado, o *capitalismo de Estado* com regime autoritário e supressão da propriedade privada e; de outro lado, a *democracia política com economia liberal de mercado*. A verdade é que o Brasil tem caminhado assustadoramente para o primeiro. Mostrando apenas a grave herança de capitalismo de Estado que nos ficou do regime totalitário que ora se extingue na Alemanha nazista, Gudín ressalta (ironicamente) que, se o Brasil quer marchar para o capitalismo de Estado, para o comunismo, para o nazismo ou para qualquer modalidade totalitária, o país está no bom caminho (Simonsen e Gudín, 2010: 47-79).

3. 1946-1964 – Planejamento na República Populista: o Plano de Metas de JK

Neste período do experimento republicano (e democrático) brasileiro, a sociedade adquiriu cada vez mais complexidade e robustez tendo em vista o processo crescente de industrialização, a emergência de novos atores sociais na esfera política e uma demanda cada vez maior por direitos sociais. O planejamento e sua vinculação ao sistema político foram fundamentais para corresponder (ao menos parcialmente) a estas expectativas.

Entre 1930 e 1961, há duas fases específicas da dinâmica de industrialização: (1) Entre 1933 e 1955, há industrialização, pois a dinâmica de acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou seja, porque existe um movimento endógeno de acumulação; e (2) Entre 1956 e 1961, o surgimento de um bloco

de investimentos altamente complementares e concentrados no tempo promove uma alteração radical na estrutura do sistema produtivo. Sob essas formas históricas - a economia exportadora capitalista, a industrialização restringida e a industrialização pesada -, a transição capitalista no Brasil envolveu um processo de profundas transformações sociais (Draibe, 1985). Trata-se de um momento em que o processo de industrialização por substituição de importações (ISI) adquiriu uma saliência bastante significativa, e cujo Programa de Metas, do governo JK (1956-1961), constituiu-se em uma política efetiva de planejamento do desenvolvimento nacional.

Uma pesquisa inovadora que analisa minuciosamente os aspectos políticos e administrativos do processo de planejamento no Brasil durante o governo JK (1956-1961), do ponto de vista do sistema político e do seu desempenho, é a de Celso Lafer. Trata-se de um trabalho detalhado sobre a República Populista (1946-1964) e/ou “interregno democrático”, que confere uma ênfase particular sobre o Plano de Metas. Convém ressaltar que Juscelino Kubitschek foi o primeiro presidente a fundamentar sua campanha eleitoral em torno das questões do planejamento como solução para os problemas brasileiros.

O estudo de seu governo permite esclarecer as relações entre as variáveis de participação (nas quais o voto é componente crucial) e o processo de planejamento no âmbito do sistema político brasileiro. A obra, portanto, enfatiza as relações entre (1) a variável representação política, que diz respeito ao grau de legitimidade do regime e das autoridades; e (2) a variável participação política, ou seja, a participação dos membros no sistema, que é mensurada pelo voto. Tais variáveis expressam a interação entre o *nível das demandas* e o *grau de apoio no sistema político*. Neste sentido, foi o crescimento do eleitorado durante a República populista, que motivou, em Juscelino Kubitschek, a decisão de planejar. A política brasileira deixa de ser um assunto circunscrito às suas elites. Isso ocorre concomitantemente ao declínio da importância dos partidos dentro do sistema político brasileiro, pois não conseguiram se impor como partidos de massas. A ausência de canais para a integração política propiciou a emergência de novas modalidades de integração política de

tipo massa/elites, na qual a relação entre a nação e o Legislativo torna-se *metafísica*, à proporção que a relação do presidente com a nação tornara-se *pessoal* (Lafer, 2002: 29-40).

Tal relação pessoal e direta foi indispensável para a emergência do populismo, reforçando a tendência do Executivo para atuar como árbitro entre grupos distintos. Todavia, a eficiência dessa arbitragem dependia da capacidade de conciliação dos interesses entre os membros do sistema político. Toda essa engrenagem se dava no âmbito da política de massas enquanto estilo peculiar, e na qual havia a manipulação das massas pelas elites, haja vista o comportamento e os interesses específicos destas. Trata-se de um compromisso entre a elite vinculada ao setor exportador (existência da fronteira agrícola) e a elite ligada ao setor industrial num cenário em que as massas mobilizadas requeriam o progressivo aumento das oportunidades de trabalho e a melhoria das condições sociais de existência. O movimento de *participação política* por meio da extensão da franquia eleitoral era convergente ao da *representação política*, que ganhava concretude pela legitimidade do regime e das autoridades por meio do voto, na medida em que o governo: (1) aumentava as oportunidades de trabalho, e (2) se comprometia, junto às massas mobilizadas, com a *democratização fundamental da sociedade* (Lafer, 2002: 43-46).

Na medida em que JK era apresentado como um manipulador de incentivos e não como um controlador de decisões, como um investidor pioneiro e supletivo, e não como um absorvente Leviatã, o Programa de Metas ia ao encontro do *estilo conciliatório das elites*. A decisão de planejar consistiu em uma tentativa de reduzir a incerteza sobre as novas políticas. A visão do futuro não revelava a incompatibilidade entre as aspirações das massas (expansão das oportunidades de emprego) e das elites (tradicional estilo conciliatório). JK soube interpretar as características da representação e da participação políticas no Brasil e conseguiu, portanto, minimizar as tensões do sistema por meio do *uso político* do Programa de Metas. Durante sua campanha, o Plano serviu como garantia e promessa de atender às necessidades das massas e aos interesses das elites. O Programa de Metas, levado a efeito em um contexto inflacionário e mediante dependência do capital externo, não visava ao planejamento global, mas

concentrava-se em certos setores-chave da economia brasileira, tanto públicos como privados, que englobavam cerca de ¼ da produção nacional. O objetivo era superar os “pontos de estrangulamento” da economia e investir em setores prioritários como (1) estradas de ferro – construção e reequipamento; (2) estradas de rodagem – construção e pavimentação e (3) portos e dragagens (Lafer, 2002: 49-56).

4. 1963-1965 – O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: sonho e fracasso

Uma vez que o Programa de Metas do Governo JK constituiu a experiência anterior de planejamento nacional, o Plano Trienal atentava para a necessidade de uma radiografia geral do Brasil que, por sua vez, pressupunha o planejamento, e sem o qual o país estaria condenado ao acirramento das disparidades sociais. O país vinha da fase de euforia do período 1957-1961 em que a intensificação do processo de substituição de importações propiciou um crescimento do PIB à elevada taxa média de 6,9% ao ano (Macedo, 2003).

A polarização política se agrava a partir da emergência de João Goulart ao poder. Este somente conseguiu tomar posse sob o beneplácito dos militares, após um acordo que estabelecia um sistema parlamentar, que limitava os seus poderes de presidente. Diante da responsabilidade de elaborar um plano de recuperação nacional, o Brasil vivia a fase final do interregno parlamentarista, inaugurado com o impasse a que levara à renúncia do ex-presidente Jânio Quadros. Em 6/01/1963, o eleitorado era consultado em plebiscito sobre a manutenção do regime parlamentarista ou o retorno do presidencialismo. A confiança que o Plano despertou contribuiu amplamente para a volta do segundo. Em 15/03/1963, portanto, Goulart envia mensagem ao Congresso, na qual afirma focar o desenvolvimento e o planejamento, que se constitui em uma reforma de base⁷ (D’Aguiar Furtado, 2011: 9-18).

7 Segundo Celso Furtado, as reformas de base somente serão viáveis se alcançarem efetivamente dois objetivos mínimos: (1) dotar o país de uma agricultura que possa

Neste contexto, dez semanas depois de ser nomeado Ministro Extraordinário do Planejamento, Celso Furtado conclui o Plano Trienal em meados de dezembro de 1962. Orientado pelo pensamento estruturalista e pela ação racionalizadora deste intelectual, que aspirava implantar no país a planificação como técnica administrativa, o Plano previa manter a taxa anual de crescimento em torno de 7%, elevar a renda *per capita* de 323 dólares, em 1962, para 363, em 1965, e reduzir progressivamente a inflação, dos 50% anuais para 25%, em 1963, e 10%, em 1965. *O Plano Trienal subordinava as medidas antiinflacionárias à política de desenvolvimento econômico e social do país.*

Não obstante, para reduzir a pressão inflacionária do Tesouro sem prejudicar a taxa de crescimento da economia, a estratégia delineada no Plano baseava-se na adoção das seguintes medidas: (1) elevação da carga fiscal; (2) redução do dispêndio público programado; (3) captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e (4) mobilização de recursos monetários. Entretanto, na luta contra o déficit governamental, o aumento da carga tributária é sempre um argumento convencional e, com isto, pode-se reduzir as taxas de retorno dos investimentos privados, o que implica inibi-los (D’Aguíar Furtado, 2011: 7-10; Macedo, 2003: 58-59).

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social atuava em direção oposta à ortodoxia dos monetaristas imposta pelo FMI. Trata-se de um programa de várias frentes: elevação do nível de renda dos mais pobres (abarcando políticas públicas setoriais

responder ao estímulo de uma procura crescente pela absorção de técnica e de capitais e não pela elevação dos preços e da remuneração relativa dos grupos parasitários, e (2) possibilitar ao governo um instrumental fiscal que o habilite a financiar seus investimentos crescentes com recursos arregimentados naqueles setores que realmente estão sendo beneficiados pelo desenvolvimento, resultante do trabalho de toda a coletividade. Como o Parlamento representa apenas uma fração da opinião pública nacional – aquela economicamente mais bem aparelhada para vencer nas eleições, dentro do sistema eleitoral vigente, - o investimento público é financiado não com o esforço daqueles que se beneficiam dos frutos do desenvolvimento, mas sim com o sacrifício daqueles que não têm acesso a esses frutos e sofrem com a inflação (Furtado, 1962: 42-45).

como saúde, transporte, energia, agricultura, indústria etc.) e a reforma da máquina administrativa. Goulart imprime um viés democrático ao planejamento, defendendo a partilha dos frutos do desenvolvimento entre os distintos grupos sociais. Tudo isso em um contexto de conflitos ideológicos polarizados e intensos, entre a direita e a esquerda, além de forte oposição da imprensa privada conservadora (D'Aguiar Furtado, 2011: 11-12).

Pela primeira vez, um plano oficial de combate à inflação não falava de contenção de salários tampouco culpava os aumentos salariais pela elevação de preços. Ademais, propunha um teto de 40% para os aumentos de salários do funcionalismo público e das forças armadas, ainda que efetivamente o governo não conseguisse cumprir esta meta. No que tange ao capital estrangeiro, não o atacava, porém não fazia a sua defesa como o fizera o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek. No plano internacional, por mais que o Plano Trienal tivesse uma boa repercussão nos EUA, era arraigada na Casa Branca a resistência à orientação política do governo Goulart. Em síntese, seria difícil levar o plano à frente sem que houvesse no governo um grau de integração para a execução das tarefas previstas (D'Aguiar Furtado, 2011: 12-15).

Diversas implicações do plano não foram aprofundadas, como a meta de assegurar uma taxa de crescimento de 7%, o que significaria abrir o debate sobre uma questão polêmica fundamental: *a redistribuição mais equitativa da renda*. Ainda que em abril de 1963, o governo reintroduzisse os subsídios do trigo e dos combustíveis, reajustasse o salário do funcionalismo, de 60% e não de 40%, conforme acordado com o FMI, em maio, a inflação voltou a subir, atingindo os 4%. Isso frustrou as aspirações desenvolvimentistas do Plano. O governo não teve como implementar as medidas de estabilização e reformas. Soma-se a isso a falta de coesão entre o Executivo e o Legislativo no tocante à reforma agrária bem como a instabilidade política.

O Plano Trienal somente durou 5 meses, todavia, foi o primeiro plano efetivamente profissional que o Brasil jamais teve. Portanto, dentre os fatores que obstaculizaram o Plano Trienal bem como a efetiva implantação do planejamento no Brasil destacam-se:

(1) a premência do tempo; (2) a dificuldade de informações estatísticas detalhadas e de boa qualidade, (3) a deficiência da estrutura governamental para suportar a organização necessária ao planejamento, (4) a falta de experiência; (5) a inexistência de adequados instrumentos de ação; (6) o desconhecimento dos efeitos das políticas executadas e (7) a resistência dos empresários (Macedo, 2003).

5. O Pós-1964: Planejamento, Autoritarismo e Enclausuramento Decisório

De acordo com o que este estudo considera, a ditadura militar brasileira (1964-1985), marcada pelo exponencial fortalecimento do Poder Executivo, instituiu a terceira forma mais importante de *planejamento governamental* para o desenvolvimento, sendo a pioneira com Getúlio Vargas, nos anos 1930, e a segunda com JK entre 1956-1961. Nesta modalidade de Estado autoritário-burocrático (AB)⁸ (O'Donnell, 1982) assentado na ideia de “segurança nacional”, o planejamento foi indubitavelmente tecnocrático, insulado e centralizado.

No auge do projeto Nacional-Desenvolvimentista, a expansão do aparato estatal foi fundamental para a consecução das metas econômicas do governo autoritário. Isso se deu tanto por meio da ampliação do corpo burocrático governamental quanto pela penetração da lógica de atuação do capitalismo na esfera da empresa pública. O regime militar de 1964 promove a hipertrofia do “insulamento burocrático” (Nunes, 2003), centraliza o processo decisório em matéria de políticas públicas e aumenta a intervenção do Estado na economia, assumindo papel produtivo, por meio da criação de inúmeras empresas públicas, no que foi

8 Vigente nos países da América Latina – Argentina, Brasil, Chile, Uruguai - nas décadas de 1960 e 1970, este Estado apresenta como principais características: (1) a supressão da cidadania; (2) a exclusão econômica do setor popular, (3) a “despolitização” das questões sociais e (4) o fechamento dos canais democráticos de acesso ao governo, sobretudo os de representação dos interesses populares e de classe (O'Donnell, 1982).

acompanhado pelos estados e municípios (Figueiredo, 2010).

Desta forma, o crescimento e a diversificação da atividade empresarial do governo teria resultado muito mais de uma atitude pragmática orientada para a solução de problemas específicos de política econômica em determinadas fases do processo de crescimento do que por uma orientação de longo prazo para uma maior estatização da economia. Tal intervenção exacerbada envolveu: (1) reações a crises econômicas internacionais; (2) o desejo de controlar as atividades do capital internacional (sobretudo nos setores de serviços de utilidade pública e na exploração de recursos naturais) e (3) a ambição de industrializar rapidamente um país atrasado (Rezende, 1987).

No cerne do planejamento autoritário⁹, uma medida de grande envergadura que contribuiu fundamentalmente para a organização da produção pública e o crescimento das empresas estatais foi à instituição do Decreto-Lei n. 200 de 25/02/1967,

9 Tendo em vista a retomada do planejamento capitaneada pelo regime autoritário, após o fracasso do Plano Trienal, é importante apontar o papel de duas agências burocráticas específicas de planejamento, formulação, coordenação e gestão da política econômica e dos rumos do avanço capitalista nacional. Em primeiro lugar, entre 1964-1974, o Conselho Monetário Nacional (CMN) que, manipulando instrumentos de política econômica e organizando prioridades, transformou-se em aparelho decisório adequado, uma vez que: (1) nele e a partir dele, foi possível hierarquizar e controlar diversas agências econômicas do estado; (2) nele se configurou a filtragem das reivindicações setoriais privadas, igualmente hierarquizadas. Neste sentido, a participação do setor privado foi viabilizada em consonância com a sua influência sobre as decisões governamentais, evidenciando uma articulação entre o padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro, o ordenamento político (autoritário) e as fórmulas corporativas de intermediação dos interesses (Vianna, 1987). Em segundo lugar, o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), instituído pela Lei 6.036 de 1/5/1974 e que existiu durante os governos Geisel e Figueiredo (1974-1981). A partir da centralização autoritária do exercício do poder no Executivo federal e da consagração do “setor público” como o principal agente do desenvolvimento capitalista, a criação do CDE assinalou uma alteração radical não somente na organização da política econômica, mas também no processo decisório como um todo, convergindo para reforçar o insulamento decisório e o *centralismo burocrático* (Nunes, 2003; Codato, 1997: 9-114) em torno do planejamento governamental para o desenvolvimento capitalista nacional.

que dispõe sobre a organização da Administração Federal, dividindo o setor público em quatro grandes conjuntos de instituições, com características distintas do ponto de vista da autonomia de decisão, fonte de recursos e personalidade jurídica: (1) administração direta; (2) autarquias; (3) empresas públicas; e (4) sociedades de economia mista. As duas últimas adquiriram condições de funcionamento idênticas às do setor privado (Decreto-Lei nº 200, 1967).

Um dos objetivos explícitos dessa reforma era aumentar a eficiência na produção pública pela descentralização na execução das atividades governamentais, contribuindo, na década de 1970, para a proliferação de empresas públicas. Tais empresas contavam com um considerável reforço representado pela capacidade de obtenção de empréstimos (sobretudo externos) e pela transferência de recursos governamentais oriundos da vinculação de receitas de tributação (via impostos). Nestas condições, a Petrobrás e a Vale do Rio Doce constituíram os exemplos mais proeminentes dessa tendência de formação de conglomerados na área industrial (Rezende, 1987: 217-221; Martins, 1985).

Nesta linha analítica, segundo Luciano Martins, a expansão das atividades empresariais¹⁰ do Estado militar se realizou por meio de um movimento integrado tanto por *forças centrípetas* (concentração de recursos e de decisões normativas ao nível do Governo Federal) como por *forças centrífugas* (agências relativamente independentes e/ou dotadas de autonomia relativa para a alocação desses recursos e aplicação dessas decisões). Há um notável fortalecimento financeiro dos órgãos que integram a administração indireta. Desta forma, o grau de liberdade de ação dessas agências é bastante amplo e potencializado pelo volume dos recursos por elas manejados. Consequentemente, acentua-se a tendência para que o setor produtivo do Estado passe a desenvolver suas próprias políticas, a partir de critérios tipicamente empresariais, que nem sempre são compatíveis com a política do Governo (Martins, 1985: 55).

10 Entre 1966 e 1975, o número de empresas governamentais passa de 40 a 271, isto é, um aumento de 231 empresas (Martins, 1985: 67);

No tocante aos principais projetos e planos de desenvolvimento dos governos autoritários, em 1964 foi instituído o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período 1964-1966, com o objetivo precípuo de combater o processo inflacionário. Além disso, o programa tinha como metas acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, minorar as disparidades setoriais e regionais, viabilizar uma política de investimentos que aumentasse as oportunidades de emprego produtivo e corrigir a tendência de déficits no balanço de pagamentos (Kon, 2010: 20).

Em 1967, foi criado o Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1968-1970, apresentando como objetivos básicos o fortalecimento da empresa privada, com a meta de acelerar o desenvolvimento econômico concomitantemente à estabilização gradativa do comportamento dos preços, consolidação da infraestrutura pelo governo, expansão das oportunidades de emprego, fortalecimento e ampliação do mercado interno. Como consequência das medidas de estímulo do programa, observou-se, a partir de 1968, a queda da taxa de inflação e o aumento da taxa de crescimento do PIB (Kon, 2010: 21-22).

Em 1971 é submetido ao Congresso Nacional o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (I PND) para o período 1972-1974. As estratégias e prioridades definidas tinham como metas cruciais manter o alto nível global do PIB, a continuação do combate à inflação, o equilíbrio da balança de pagamentos e a melhor repartição da renda. Seriam implantados instrumentos para permitir a modernização da empresa nacional, do sistema financeiro e do mercado de capitais. O padrão de desenvolvimento econômico escolhido foi consentâneo com a visão de integração nacional. Esse conjunto de políticas possibilitou que a retomada do crescimento econômico, verificada em 1968, continuasse em aceleração até 1973, quando as taxas médias anuais do PIB atingiram 13% entre 1971-1973, constituindo o “milagre econômico” do governo Médici. Ademais, foram criadas novas instituições para a formação compulsória de poupança, como o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e novos instrumentos de captação de recursos ao público (Kon, 2010: 22-23).

A partir de tais instrumentos de política econômica, observou-se uma expansão na demanda de consumo, como produto da elevação do nível de emprego e do aumento da massa salarial e das facilidades de financiamento pelo crédito direto ao consumidor. O crescimento industrial do período 1968-1973, portanto, manifestou-se como o auge do ciclo de expansão, liderado pelas indústrias de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos e automobilística) (Kon, 2010: 24).

Todavia, o aumento dos preços internacionais do petróleo, em fins de 1973, teve como reverberações uma crise internacional e reajustes nas economias mundiais, acarretando uma série de limitações à política econômica que vinha sendo orquestrada no país. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), formatado para o período 1975-1979, previa um programa de investimentos condizentes com uma taxa média de crescimento de 10%, aspirando à substituição de importações como estratégia. Tendo como objetivo central o *crescimento econômico acelerado* e contínuo, e como retórica reafirmar o país como potência emergente, o plano estipulava, como metas adicionais, a continuação da política antiinflacionária pelo método gradualista, a manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos e a realização de uma política de melhoria na distribuição pessoal e regional da renda. A crise econômica que emergiu com o “choque do petróleo” não alterou os objetivos de desenvolvimento acelerado do plano. Em convergência com esses objetivos, o Brasil recorreu ao endividamento externo reagindo à nova situação mundial (Kon, 2010: 25).

A incompatibilidade da implementação do plano original, sem as reformulações necessárias para enfrentar as pressões inflacionárias externas surgidas com a nova situação mundial, não apenas comprometeu as metas definidas, como também fomentou o agravamento das contas externas e das tensões inflacionárias. O endividamento externo bruto elevou-se de U\$ 21 bilhões em 1975 para U\$ 49,9 bilhões em 1979. A alta acelerada dos preços externos e internos já acentuada em 1979, a evolução da taxa externa de juros em 1980 para níveis inusitados, onerando ainda mais o pagamento da dívida externa do país, bem como a manutenção da queda da atividade econômica no

âmbito internacional associada à restrição do crédito externo, já delineavam a tendência para a restrição do ritmo de produção global. Para tanto concorreram à diminuição da demanda interna, em consequência de políticas salariais sucessivas que reduziram consideravelmente o poder de compra da população, e outras políticas governamentais de ajustes, que passaram a ser executadas nos anos 1980 (Kon, 2010: 26-28).

Por fim, o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), elaborado para o período 1980-1985, tinha seus objetivos substancialmente alterados em relação aos planos anteriores, visando o reequilíbrio das contas cambiais e do balanço de pagamentos, bem como ao controle da taxa de inflação; todavia, *as medidas efetivas não foram colocadas em prática*. Houve um rápido processo de contenção da atividade econômica, que decorreu da elevação drástica da taxa de juros doméstica e da tentativa de controle do déficit do setor público. O desequilíbrio da balança de pagamentos do país resultou, no período 1982-1983, em uma situação em que mais de 80% das receitas cambiais em transações correntes eram destinadas ao serviço da dívida externa. Ademais, a partir de 1982 observou-se uma retração do sistema financeiro privado internacional com relação à renegociação das dívidas externas de 25 países, entre os quais o Brasil, o que levou o país a um estado de liquidez. O ano de 1983, portanto, observou sucessivas revisões da política salarial, que redundaram em média na perda do poder de compra do assalariado de cerca de 20%. Atrelado a isto, o aumento da taxa de desemprego levou a uma maior queda da demanda agregada (Kon, 2010: 28-29).

6. 1980-1990: A Decrepitude do Regime Militar, a Transição para a Democracia e a Atrofia do Planejamento diante das Reformas Orientadas para o Mercado

A despeito da euforia que norteou o (efêmero) “milagre econômico” dos anos 1960 e 1970, o planejamento orquestrado pelo regime autoritário foi incapaz de garantir um *crescimento sustentado com distribuição de renda e inclusão social*. Nos anos 1980, diante da instabilidade econômica, da crise da dívida externa, da deterioração fiscal do Estado e da exacerbação do desemprego

(Gremaud e Pires, 2010), o autoritarismo sucumbiu. Ele abriu precedentes para a mobilização da sociedade civil por democracia, liberdade e direitos sociais substantivos que seriam consagrados pela Constituição de 1988. Soma-se a isso o movimento de desestatização e de abertura da economia capitaneados pelo empresariado nacional, insatisfeito com a intervenção estatal demasiada, o protecionismo e a estratégia ISI.

No âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, que precedeu a feitura da Carta Constitucional de 1988, o Congresso foi um ambiente crucial no qual os grupos privados nacionais exerceram o *lobby* e procuravam criar condições institucionais para a liberalização econômica. É nesta conjuntura complexa e contingente que o planejamento estratégico de políticas públicas para o desenvolvimento é negligenciado, tendo em vista a supremacia do receituário neoclássico, advogado pelo *Consenso de Washington*, que se tornou hegemônico, no Brasil, durante os anos 1990.

Diante do fracasso do governo Sarney em resolver o problema crônico da inflação, e da corrupção desmedida do presidente Collor de Mello, que renunciou ao cargo e sofreu um processo de *impeachment*, as reformas orientadas para o mercado, assentadas nos pilares da privatização do patrimônio público, da desregulamentação financeira e da abertura comercial foram incrementadas no Brasil. Tal agenda foi consolidada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que foi exitoso ao instituir o Plano Real, estabilizar a economia e conter o processo inflacionário. Entretanto, o *custo social* do processo de estabilização foi indiscutivelmente perverso, tendo em vista o acelerado crescimento do desemprego, o agravamento da pobreza e a desconstrução do Estado (Pinho, 2012b).

Tal desmonte da máquina estatal teve a sua gênese a partir da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo principal mentor foi o ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, criador do *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* em 1995. Segundo este Plano, de inspiração fundamentalmente exógena (Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e EUA) e que em hipótese alguma os seus formuladores

o intitularam como neoliberal, a crise brasileira da década de 1980 foi também uma crise do Estado. Neste contexto, a reforma do Estado passou a ser o instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Segundo o Plano, seria preciso dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública “gerencial”, baseada em conceitos atuais de *administração e eficiência*, voltada para o *controle dos resultados e descentralizada*. Ademais, seria fundamental reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público (Presidência da República, 1995).

Neste sentido, são inadiáveis: (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) as reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas. A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da *redefinição do papel do Estado*, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (Bresser- Pereira, 1998; Presidência da República, 1995).

O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Em relação à política social, o plano é signatário da descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica (Bresser-Pereira chama isso de “publicização”). Portanto, estabelece-se um sistema de parceria entre o Estado e a sociedade para o financiamento e controle da produção dos serviços competitivos ou não-

exclusivos de Estado (Presidência da República, 1995).

Busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura. Isso viabilizaria a transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão, concebido como um “cliente” (Bresser- Pereira, 1998; Presidência da República, 1995: 18-19);

De um ponto de vista fundamentalmente crítico à Reforma Gerencial do Estado dos anos 1990, embora o Estado tenha sido consideravelmente débil na provisão de serviços públicos essenciais, o Executivo foi progressivamente fortalecido para a consecução da agenda de reformas neoliberais. De fato, houve uma recomposição tanto das iniciativas estatais quanto da reconstrução e readaptação dos interesses privados. Uma das mudanças cruciais foi *à penetração da lógica de atuação do mercado no Estado*. Paradigmaticamente, o eixo da política econômica passa a subordinar todas as dimensões da atuação estatal, sobretudo a própria dinâmica da política. Nesta configuração, o Executivo emerge como o centro de toda a reordenação que se processa no ambiente institucional, cuja marca principal é a *redefinição do papel estratégico do Estado* diante dos atores organizados e destes entre si (Boschi e Lima, 2002).

Para além das visões de que as privatizações constituiriam o desmonte e a redução do aparato estatal, observou-se, contraditoriamente, um crescente intervencionismo estatal para renunciar as suas tarefas históricas, com a produção de um amplo espectro de leis e regulações para ampliar os espaços de autonomia do mercado, na crença de que o receituário do *Consenso de Washington* levaria os países da região a superar o histórico atraso. Além de um papel central do mercado, prevalecia uma visão tecnocrática do desenvolvimento, na medida em que o desmantelamento do Estado desenvolvimentista, sobretudo

a partir dos processos de privatizações, abriu espaços para uma nova coalizão vencedora, que antecipava ganhos futuros, moldando um novo aparato estatal e novas modalidades de intervencionismo regulatório com essa finalidade.

Enquanto uma estratégia das elites para driblar a arena controlada pelos partidos políticos e proteger o núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público - ou de outras organizações intermediárias -, o *insulamento burocrático* foi uma das “gramáticas políticas” (Nunes, 2003) a que a coalizão neoliberal recorreu. Isso para dotar o aparato estatal de capacidade de governança, ou seja, definindo e implementando políticas públicas de forma eficiente e racional, tal como preconiza os mecanismos de livre-mercado.

Por mais que o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* tenha defendido o *controle público sobre as ações estatais* e a não execução de políticas neoliberais (Bresser-Pereira, 1994; 1998), o mesmo careceu, mormente de *accountability* e contribuiu para arrefecer o protagonismo do Estado na provisão uniforme e homogênea de políticas públicas basilares (saúde, educação, segurança e proteção social). Nesta dimensão, as elites modernizantes e aquiescentes à ideologia do *laissez-faire* não se sujeitaram ao *escrutínio público*. A participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas, não passou de mera *retórica*.

7. O Retorno do Estado e do Planejamento: possibilidades, limitações e antinomias

A partir da chegada do Novo Milênio, com a eleição de governos progressistas, nacionalistas ou de centro-esquerda em diversos países da América Latina como Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela foram abertos novos horizontes e perspectivas para a superação do receituário neoliberal dos anos 1990. Este, por seu turno, não garantiu o crescimento econômico, aumentou o desemprego, deteriorou as condições sociais de existência das populações mais pobres e arrefeceu o *planejamento governamental* enquanto estratégia de

desenvolvimento. Particularmente, no caso do Brasil, a eleição da heterogênea coalizão desenvolvimentista capitaneada por Lula da Silva, em 2002, inaugura um novo ciclo de desenvolvimento a partir da retomada do *planejamento governamental*, ainda que o debate público do período tenha sido marcado pela controvérsia continuidade X ruptura com as políticas neoclássicas ortodoxas.

Nesta linha de argumentação, segundo Eli Diniz e Renato Boschi, podem-se destacar três tipos de percepção acerca do governo Lula. A primeira delas atribui primazia à continuidade, durante o primeiro mandato, sobretudo na condução da política macroeconômica, marcada pela prioridade à estabilização econômica, metas de inflação, superávits primários elevados, juros altos, política fiscal restritiva e flexibilização da taxa de câmbio. Observa-se a hegemonia do grupo monetarista orientado pela ortodoxia convencional. Esta visão não apenas teria sido dominante, mas teve também poder de veto sobre as decisões. Tal política teria no Banco Central, dotado de ampla autonomia operacional, no Conselho Monetário Nacional (CMN) e no Copom (Comitê de Política Monetária) as agências governamentais responsáveis pela consecução de suas metas. O apoio de uma aliança conservadora, integrada pelo setor financeiro, pelos investidores institucionais, como os fundos de pensão, companhias de seguro, entre outros interesses, garantiria seu suporte político (Diniz e Boschi, 2011).

A segunda percepção vê a primazia da mudança a partir do segundo mandato, quando se verifica a ampliação, no interior do governo, do espaço ocupado pelo grupo desenvolvimentista, configurando um movimento de *inflexão* da política econômica. Essa visão encontra seu lócus de expressão principalmente na Casa Civil e no BNDES, e, em menor grau, no Banco do Brasil e na Caixa Econômica. De certa forma, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) simbolizaria a expansão da influência desse núcleo mais desenvolvimentista. Outro marco apontado foi a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em maio de 2008, com o objetivo de coordenar as ações do governo de incentivo ao desenvolvimento industrial do país. Elaborada sob a supervisão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e de Comércio Exterior (MDIC), teria sido de fato produzida pelo

BNDES, principal órgão de fomento do país, destacado como o principal propulsor da visão desenvolvimentista (Diniz e Boschi, 2011; Diniz, 2011; Erber, 2011).

Finalmente, o primado das mudanças já se fazia sentir desde o primeiro mandato do governo Lula, combinado, porém, com a preservação da estabilidade, cuja relevância jamais foi negada. Segundo essa percepção, a inflexão poderia ser situada entre 2005 e 2006, com a saída de José Dirceu da Casa Civil, em junho de 2005, seguida da demissão de Antonio Palocci do Ministério da Fazenda, em 27 de março de 2006. Há, então, uma importante reestruturação do núcleo central da burocracia econômica com a nomeação da Ministra Dilma Rousseff para a Casa Civil e de Guido Mantega, para o Ministério da Fazenda. Neste sentido, foram tomadas certas medidas na área da desoneração tributária, incentivos a setores industriais, capitalização das agências de financiamento, como o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica, tornando possível a revitalização e expansão da economia sem ameaçar a estabilização da moeda (Diniz e Boschi, 2011; Morais e Saad-Filho, 2011).

A partir de 2003, convém apontar que o planejamento governamental foi induzido por vasta disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas em áreas como Proteção Social, Direitos Humanos, Saúde, Minorias, Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte, Infraestrutura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. Trata-se de um fenômeno de institucionalização e desenvolvimento de instâncias como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conferências Temáticas que reforçam a *interface socioestatal* no âmbito do planejamento e execução de programas federais. Nesta configuração, a emergência de novos espaços democráticos como as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, bem como de novos atores envolvidos na gestão das políticas públicas, pode, todavia, ser encarado como forma de aprimoramento da representação política, e não como um indício de enfraquecimento das suas instituições. As práticas participativas e deliberativas de democracia não são antípodas à democracia representativa, mas constituem mecanismos

de reforço do sistema político democrático em seu conjunto (Pogrebinschi e Santos, 2011; Ipea, 2012).

Outro fator de considerável importância no tocante à retomada da função planejamento governamental é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Criado pela Lei nº 10.683, de 28 de Maio de 2003, cabe ao CDES assessorar o Chefe do Executivo na formulação de políticas, diretrizes específicas, apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico que lhes sejam submetidas pelo Presidente da República para a articulação das relações do governo com a sociedade civil (empresários, trabalhadores, intelectuais e organizações sociais). Trata-se de um canal institucionalizado de interlocução, concertação e de representação de interesses que, todavia, privilegia majoritariamente o empresariado em sua composição (CDES, 2012; Doctor, 2007).

Ainda que o governo Lula tenha sido rigorosamente aquiescente à ortodoxia fiscal, sobretudo no seu primeiro ano de mandato, ele inaugurou um ciclo de desenvolvimento assentado nos seguintes pilares: (1) fortalecimento do mercado interno, (2) crescimento econômico, (3) distribuição de renda, (4) inserção internacional assertiva e (5) criação de uma agenda neo-desenvolvimentista ancorada na sinergia Estado/mercado. Não obstante, as elevadíssimas taxas de juros durante o seu governo beneficiaram grandemente o setor financeiro rentista e não produtivo, cuja renda provém majoritariamente da especulação.

A singularidade dessa nova agenda de *desenvolvimento* que emerge com a revitalização do planejamento é a dimensão da *incorporação social*. Esta foi relegada a um patamar secundário tanto durante o Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980) quanto durante as reformas neoliberais dos anos 1990. Tal inclusão social deu-se, sobretudo, por meio do aumento da formalização, da redução do desemprego e da informalidade, do acesso ao crédito, das políticas (focalizadas) de redução da pobreza e da miséria (cujo Programa Bolsa Família é o baluarte) e do aumento do poder aquisitivo do salário mínimo, que sofreu reajustes acima da inflação.

Instituições governamentais e de pesquisa como o IPEA, o

Centro de Políticas Sociais da FGV e a própria imprensa privada tem defendido a existência de uma nova “classe média” no Brasil, fruto do aprimoramento das políticas sociais do governo Lula e das políticas de estabilização econômica, herdadas da Era FHC. Ainda que muito importantes, as mudanças conduzidas pelo governo Lula da Silva foram sumamente individualizadas e fragmentadas, na medida em que os cidadãos brasileiros passaram a adquirir bens de consumo duráveis como carros, celulares, computadores, geladeiras bem como maior acesso ao crédito para a compra desses bens. Nesta lógica, o cidadão pleno é o consumidor em potencial, o que perverte a concepção universal e clássica de cidadania.

Essa “classe C” emergente, fruto inegável do “planejamento governamental orientado para dentro”, em sinergia com a gradual recuperação do *poder infraestrutural* do Estado (Mann, 1984), no cenário pós-neoliberal, ainda é muito precarizada do ponto de vista da inserção no mercado de trabalho, do acesso a serviços públicos de qualidade, do nível salarial e do padrão educacional. A esmagadora maioria dessa população habita em favelas (frequentemente desprovidas de políticas adequadas de saneamento básico), estuda em escolas públicas de qualidade (ainda) precária, não possui plano de saúde e está inserida em empregos de baixíssima qualificação e remuneração, o que constitui um gravíssimo problema do ponto de vista da produtividade do trabalho e da formação de capital humano, em dissonância com as demandas para o desenvolvimento sustentado e a inserção competitiva do país no cenário global.

Não se trata de uma classe média, mas de “batalhadores” brasileiros, desprovidos de capital cultural, de privilégios de nascimento e de tempo livre para a incorporação de qualquer forma de conhecimento técnico, científico ou filosófico-literário valioso, que são típicos das classes médias tradicionais. Os batalhadores, em sua esmagadora maioria, precisam começar a trabalhar cedo e estudam em escolas públicas muitas vezes de baixa qualidade. Como lhes faltam tanto o capital cultural altamente valorizado das classes médias quanto o capital econômico das classes altas, eles compensam essa falta com extraordinário esforço pessoal, dupla jornada de trabalho e aceitação de todo

tipo de superexploração da mão de obra (Souza, 2010). Nesta linha de análise, entre 1995 e 2010, a maioria dos pobres latino-americanos que prosperou não ingressou diretamente na classe média, mas passou a fazer parte de um grupo inserido entre os pobres e a classe média: o “segmento vulnerável” (Ipea e Banco Mundial, 2013)¹¹, que é passível de retrocesso em um quadro de grave *crise financeira sistêmica internacional* (Pinho, 2012a).

O grande desafio que se impõe ao governo Dilma Rousseff - fruto da mesma coalizão heterogênea de Lula - que chegou ao poder em 2011, e é menos complacente com a austeridade fiscal do que a gestão precedente é universalizar serviços públicos de qualidade pelo território nacional para que as conquistas sociais não sejam tão *individualizadas* como foram entre 2003 e 2010. Outro fator crucial é preservar o mercado de trabalho das vicissitudes da crise global; caso contrário, haverá um retrocesso das relevantes conquistas sociais obtidas nos últimos anos.

Indiscutivelmente, instituir um *Welfare State* requer um aumento considerável do *poder infraestrutural* (Mann, 1984) do Estado brasileiro para penetrar o território e garantir serviços públicos de qualidade e, sobretudo, acessíveis à maioria da população. Reiterando, o maior dilema do governo Dilma, sobretudo diante das atuais manifestações populares em diversos estados do Brasil, é como criar, robustecer e sustentar um *Welfare State*. Essa tarefa está em patamar diametralmente oposto ao que exige o mercado: austeridade fiscal, desregulamentação financeira, aumento dos juros, retração do Estado e contingenciamento dos gastos públicos. Eis uma posição dúbia em que se encontra o Estado brasileiro e suas elites decisórias atualmente. Essa pauta é em demasia controversa, bem como o fato de se o Estado ou o Mercado deve ser a vanguarda do processo de desenvolvimento.

11 Entre 45,7% da população que era pobre em 1995, menos da metade (22%) se manteve pobre em 2010, enquanto o restante ascendeu para o segmento vulnerável (21%) e uma parcela substancialmente menor saltou direto para a classe média (2,2%). De forma análoga, entre os 33,4% da população que iniciou vulnerável em 1995, mais da metade (18,2%) ascendeu e ingressou na classe média (Ipea e Banco Mundial, 2013).

Desde a gênese do século XX, tal discussão polarizada permeia a trajetória do planejamento governamental brasileiro. Um notório exemplo é o debate atual acerca de qual caminho o governo deve adotar para atender as crescentes (e legítimas) demandas da sociedade brasileira.

Por um lado, na opinião de Gustavo Loyola, ex-presidente do Banco Central durante a gestão de FHC e sócio da Tendências Consultoria, aumentar os gastos nesses setores em detrimento do controle fiscal seria um “tiro no pé” que pode resultar em inflação e aumento do desemprego, o que também geraria insatisfação popular. Segundo ele, não adianta querer acalmar as massas com um anestésico que, quando passar, daqui a pouco, vai causar mais dores ainda. Por exemplo, a *Standard & Poor's* colocou perspectiva negativa para o rating do Brasil. Para o país, seria extremamente negativo perder o *investment grade*. Do ponto de vista de investimentos, isso tiraria o Brasil do mapa, que voltaria a ser um país de alto risco. Assim, não há saída sem manutenção de responsabilidade da política macroeconômica. Qualquer afastamento dessa responsabilidade mais cedo ou mais tarde vai cobrar um preço político e social muito grande (Valor Econômico, 2013).

Por outro lado, na avaliação do diretor do Instituto de Economia da Unicamp, Fernando Sarti, o governo deve apostar todas as fichas no crescimento econômico via expansão dos investimentos, por mais que isso tenha algum reflexo negativo sobre a inflação. A outra possibilidade seria partir para uma política econômica mais conservadora, o que fatalmente agradaria agentes de mercado, todavia acabaria se refletindo em algo que o governo não pode abrir mão: as baixas taxas de desemprego. Em uma economia que vai crescer menos, isso faria um agrado em uma parte da sociedade, mas fatalmente bateria no emprego, o que prejudicaria uma outra parcela importante que outorga legitimidade ao governo (Valor Econômico, 2013).

Para incrementar a capacidade do Estado para planejar e implementar políticas públicas estratégicas, o governo Dilma Rousseff tem enfrentado uma conjuntura bastante adversa: perda de competitividade e dinamismo da indústria nacional,

aumento (e resistência) da inflação, enfraquecimento do consumo, desaceleração do setor de serviços, baixo crescimento do PIB e queda das exportações (Ipea, 2013). Ademais, impõe-se a necessidade imperiosa de reforçar os investimentos em infraestrutura (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos) em parceria com o setor privado para desobstruir os “gargalos” do crescimento, reduzir custos e aumentar a produtividade da economia. Tudo isso diante de uma crise *financeira sistêmica do capitalismo global* (Pinho, 2012a), que se arrasta desde 2008 e afeta tenazmente a Europa, além da recente e preocupante desaceleração do mercado de trabalho (Caged, 2013) que, no entanto, ainda é favorável.

8. Palavras finais

À luz de uma interlocução com a literatura, o objetivo deste artigo foi analisar a *trajetória institucional do planejamento governamental*, no Brasil, desde 1930, quando da emergência de Getúlio Vargas à chefia do Executivo, até os dias atuais. Procurando responder ao menos parcialmente as perguntas suscitadas na introdução, é importante apontar a dimensão do *legado institucional do corporativismo* enquanto instância de representação e intermediação de interesses (contraditórios) do capital/trabalho e do público/privado na *ordem social capitalista brasileira*. Independente das críticas que se façam ao seu caráter autoritário, vertical, elitista e/ou conservador, - e a despeito da crescente instabilidade política do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980) consubstanciada em crises sucessórias e quedas de presidentes, sobretudo durante o “interregno democrático” de 1945/1964 - o corporativismo enquanto Poder Executivo atua, ao longo do tempo, como um proponente basilar do crescimento econômico, da diversificação do aparato produtivo e da promoção de políticas públicas para o desenvolvimento. Ao longo da trajetória do desenvolvimento capitalista nacional, o corporativismo constitui um componente importante e indutor do planejamento governamental.

Entretanto, o Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980), assim como os governos autoritários e democráticos que o conduziram, não formatou uma agenda concreta e efetiva de planejamento

governamental de longo prazo para a inclusão social. Trata-se de um verdadeiro paradoxo, já que o planejamento em si pressupõe o alcance de metas políticas, econômicas e sociais para o desenvolvimento. O planejamento orquestrado durante o período ISI esteve sumamente orientado para a promoção de uma *industrialização tardia com crescimento econômico*, às vezes pujante, ora débil. A dimensão social do planejamento foi relegada a um patamar secundário, haja vista a supremacia de um receituário assentado no crescimento a todo custo, o que gerou antíteses como a *concentração social da renda* e a *exclusão das massas*, tanto dos benefícios advindos do crescimento quanto do processo decisório acerca do planejamento governamental.

Ainda que a questão social não estivesse no cerne da agenda pública, um achado relevante a ser acrescentado é o fato de que o planejamento estatal adquiriu um caráter mais proeminente, em termos de incorporação de demandas sociais, nos períodos de vigoroso crescimento econômico do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980). Logo, sem a pretensão de enveredar para a seara do “reducionismo econômico”, pode-se estabelecer, no período em voga, uma relação entre *crescimento econômico pujante* e *planejamento governamental mais ativo*. Isso ocorreu em três momentos diversos, tanto do ponto de vista do regime político (ditadura ou democracia) como das prioridades institucionais acerca das estratégias de planejamento governamental.

Em primeiro lugar, no governo Getúlio Vargas (1930-1945), diante de um modelo industrial e urbano emergente, o planejamento instituiu uma iniciativa pioneira de ruptura com a ordem pregressa assentada do *laissez-faire*, marcada pela primazia inflexível do mercado auto-regulável e pela ausência de quaisquer direitos sociais. Via planejamento, o Estado promove a regulamentação jurídica das profissões, concede direitos até então inexistentes e cria a carteira profissional enquanto *certidão de nascimento cívico das camadas* trabalhadoras. Desta forma, procura compatibilizar políticas contraditórias de *acumulação capitalista* e *equidade social*.

Em segundo lugar, durante o período de crescimento alcançado pelo governo JK (1956-1961), o Estado recorre ao planejamento

para satisfazer as crescentes demandas de participação e incorporar socialmente as massas ao sistema político, legitimado, por seu turno, a partir do voto. Tudo isto levado a efeito por meio do *estilo conciliatório* entre massa/elites e o uso *político* do Programa de Metas, principal projeto devotado a alavancar o crescimento econômico.

Em terceiro lugar, a ditadura militar pós-1964, ao consagrar uma modalidade de planejamento insulado e fortemente centralizado, viabilizou um crescimento substancial durante o “milagre econômico” entre 1968-1973. Tamanho crescimento propiciou uma inserção de vastos segmentos populacionais ao mercado de consumo, todavia, não foi sustentado em virtude da eclosão de crises internacionais que afetaram intensamente o modo como o planejamento doméstico seria conduzido. A despeito da exclusão social como uma das chagas mais perversas do legado autoritário, o regime institucionalizou políticas sociais relevantes como o PIS/PASEP, o FUNRURAL, o INPS, o FGTS, ampliou os benefícios da previdência às empregadas domésticas e aos trabalhadores autônomos etc.

Nos anos 1980 e 1990, tendo em vista a grave crise fiscal do Estado e a adoção das reformas orientadas ao mercado, o planejamento tornou-se inerte e a política social foi integralmente subordinada à agenda da política macroeconômica. Tentando responder a tamanha atrofia do planejamento enquanto função basilar para o desenvolvimento, a coalizão política desenvolvimentista, que emergiu em 2003 ao poder, atua no sentido de restabelecer tal função e elege a *dimensão social* como a espinha dorsal do modelo de desenvolvimento. Um exemplo notório é a preservação da área social nos cortes orçamentários anuais efetuados pelo governo. Isso a singulariza tanto do Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980) – que privilegiou o crescimento com concentração de renda – quanto do Neoliberalismo dos anos 1990 – que primava pela estabilização econômica e o combate à inflação, à custa do agravamento da pobreza e da corrosão do tecido social.

Ainda que os seus impactos sejam relativamente positivos em termos de redução da pobreza, formalização do mercado de trabalho e aumento do salário mínimo, os grandes desafios

dessa coalizão desenvolvimentista são garantir a sustentabilidade do mercado doméstico de consumo de massas, diante das turbulências internacionais. Ademais, necessita urgentemente aprimorar o modelo individualizante de cidadania ancorado tão somente no consumo, fomentar uma coalizão de investimento e instituir um *Welfare State* robusto, capaz de fornecer serviços públicos de qualidade e que abarquem uniformemente todo o território nacional. Para tanto, terá que superar a polarização Estado X Mercado que, ao longo da trajetória institucional do planejamento, permeia a complexa discussão acerca de qual dessas instituições deve alocar os recursos na sociedade brasileira e promover o desenvolvimento. Daí a importância da política e das instituições, que fazem a diferença.

9. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L., PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos V. (2010). “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas”. In: LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando e PACHECO, Regina (Orgs.). *Burocracia e Política no Brasil - Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI*. Rio de Janeiro: FGV.

BOSCHI, Renato R. e LIMA, Maria R. S. de. (2002). “O Executivo e a Construção do Estado no Brasil: Do Desmonte da Era Vargas ao Novo Intervencionismo Regulatório”. In: Luiz Werneck Vianna. (Org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ. (pp.195-253)

BOSCHI, Renato. e DINIZ, Eli. (1991). “O Corporativismo na construção do espaço público”. In: Renato R. Boschi (Org.) *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed.; IUPERJ.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. (1998). Reforma do Estado para a Cidadania. *A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Enap/Editora 34.

CAGED (2013). *Nível de Emprego Formal Celetista*, Maio. Disponível em: http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3DCADFC3013F63223BA12FE9/CAGED%20Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20maio_2013consolidado.pdf. Acesso em: 23/06/2013.

CAMPELLO DE SOUZA, Maria do C. (1983). *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.

CARDOSO, Fernando. H. (2003). “Aspectos Políticos do Planejamento”. In: Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.

CODATO, Adriano. (1997). *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil Pós-64*. São Paulo: HUCITEC/ANPOCS/UFPR.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES). (2012). Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/>. Acesso em: 20/06/2013.

D’AGUIAR FURTADO, Rosa. F. (Direção). (2011). *O Plano Trienal e o Ministério do Planejamento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado (Arquivos Celso Furtado; v. 4).

DECRETO-LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967. (1967). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-actualizada-pe.pdf>. Acesso em: 18/06/2013.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato. (2011). “Brasil, Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento? A percepção de elites do Estado (2003-2010)”. *Trabalho Apresentado no 8º Fórum de Economia*. São Paulo: FGV-EESP. Disponível em: http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/2%20painel_Renato%20Boschi%20texto.pdf. Acesso em: 27/06/2013

DINIZ, Eli. (2011). O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 54, núm. 4,

pp. 493-531. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>. Acesso em: 27/06/2013

DINIZ, Eli. (1992). “Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 20, ano 7. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_20/rbcs20_05.htm. Acesso em: 13/06/2013.

DOCTOR, Mahrukh. (2007). “Lula’s Development Council: Neo-Corporatism and Policy Reform in Brazil”. *Latin American Perspectives*, v. 34, n° 6, 131-148.

DRAIBE, Sonia M. (1985). *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930 – 1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ERBER, Fábio S. (2011). As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n° 1 (121), pp. 31-55, janeiro-março. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n1/a02v31n1.pdf>. Acesso em: 27/06/2013.

FAORO, Raymundo. (2008). *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo, Editora Globo.

FIGUEIREDO, Argelina C. (2010). “Executivo e Burocracia”. In: Carlos Benedito Martins – Coordenador geral; Renato Lessa – Coordenador de área. *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: ANPOCS.

FURTADO, Celso. (1962). *A Pré-Revolução Brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

GREMAUD, Amaury. P. e PIRES, Julio. M. (2010). “II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979)”. In: Anita Kon. (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva.

IANNI, Octávio. (1991). *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Civilização Brasileira: Rio de Janeiro.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) e BANCO MUNDIAL (2013). *Mobilidade Econômica e a Ascensão da Classe Média Latino-Americana: Visão Geral*. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/MiddClass_portugues.pdf. Acesso em: 25/03/2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2013). *Carta de Conjuntura*, n. 19, GECON, 27 de Maio. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/130627_carta_19.pdf. Acesso em: 08/07/2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). (2012). “Participação social como método de governo: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais”. In: Comunicados do IPEA, n. 132, 25 de janeiro. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120125_comunicadoipea132.pdf. Acesso em: 17/07/2012.

KON, Anita. (2010). “A Experiência Brasileira de Planejamento Público Federal”. In: Anita Kon (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva.

LAFER, Celso (2002). *JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

MACEDO, Roberto B. M. (2003). “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)”. In: Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.

MANN, Michael (1984). “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results”. *European Journal of Sociology*, vol. 25, Issue 02, November, pp 185-213.

MARTINS, Luciano. (1985). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MORAIS, Lecio e SAAD-FILHO, Alfredo. (2011). “Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o

governo Lula”. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n° 4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n4/01.pdf>. Acesso em: 27/06/2013.

NUNES, Edson. (2003). *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar.

O’DONNELL, Guillermo. (1982). “Tensões no Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia”. In: David Collier (Org.). *O Novo Autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PINHO, Carlos. E. S. (2012a). “O Planejamento Estratégico e Social-Democrata do Brasil para o Desenvolvimento: alternativas políticas à crise financeira sistêmica do século XXI”. *Debates Latinoamericanos*, Ano. 10, n. 20, Outubro, p. 76-110. Disponível em: <http://revista.rlcu.org.ar/numeros/10-20-October-2012/documentos/Pinho.pdf>. Acesso em: 22/05/2013.

PINHO, Carlos. E. S. (2012b). “O Nacional-Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso social-democrata”. *Achegas.net: Revista de Ciência Política*, n.45, janeiro/julho, 2012c, 3-32. Disponível em: http://www.achegas.net/numero/45/carlos_eduardo_45.pdf. Acesso em: 01/05/2013.

POGREBINSCHI, Thamy e SANTOS, Fabiano (2011). “Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional”. *Dados - Revista de Ciências Sociais* [online], vol.54, n.3, pp. 259-305. ISSN 0011-5258. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>. Acesso em: 21/06/2013.

POLANYI, Karl. (2000). *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view>.

asp?cod=121. Acesso em: 16/06/2013.

REZENDE, Fernando. (1987). “O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira”. In: LIMA Jr., Olavo B. de e ABRANCHES, Sérgio H. (Coordenadores). *As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais.

SANTOS, Wanderley. G. dos. (1998). “A práxis liberal e a cidadania regulada”. In: *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco.

SIMONSEN, Roberto e GUDIN, Eugênio. (2010). *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Brasília: IPEA.

SOUZA, Jessé. (2010). *Batalhadores Brasileiros: Nova Classe Média ou Nova Classe Trabalhadora?* Belo Horizonte: Ed. UFMG.

VALOR ECONÔMICO. (2013). *Ruas e mercado pedem respostas diferentes*, quarta-feira, 26/06/2013.

VIANNA, Maria Lucia. T. W (1987). *A Administração do Milagre: O Conselho Monetário Nacional 1964-1974*. Rio de Janeiro: Vozes.

Recebido em 16/07/2013
Aprovado em 24/10/2013