XII Congresso Brasileiro de História Econômica
&
13ª Conferência Internacional de História de Empresas

Niterói,
28, 29 e 30 de agosto
de 2017

Planejamento governamental no Brasil: interseções com a política desenvolvimentista

Janikelle Bessa Oliveira

Marcos Gabriel Guedes Silva

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM HISTÓRIA ECONÔMICA

Planejamento governamental no Brasil: interseções com a política desenvolvimentista

Janikelle Bessa Oliveira[1]
Marcos Gabriel Guedes Silva[2]

Resumo
Esse artigo objetiva apresentar e analisar a relação estabelecida entre o planejamento governamental e o discurso de desenvolvimento utilizado pelo Estado. Para tanto, busco-se na pesquisa documental (planos governamentais) e revisão bibliográfica sistemática a possibilidade de estabelecer a interseção entre esses dois temas. No período de 1930 a 2015 foram observados vinte planos governamentais que em síntese propunham um tipo de atuação do Estado como resolvedor de demandas e indução dos caminhos para o crescimento econômico e social.

Palavras-chave: Planejamento, Governo, Desenvolvimento, Economia

Abstract
This article aims to present and analyze the relationship established between governmental planning and the discourse of development used by the State. In order to do so, we search for documental research (governmental plans) and systematic bibliographic review to establish the intersection between these two themes. In the period from 1930 to 2015, twenty government plans were observed, which in summary proposed a type of state action as a resolver of demands and induction of the paths to economic and social growth.

Keywords: Planning, Government, Development, Economy

[1] Mestre em Desenvolvimento Social; Professora da área de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes - Departamento de Política e Ciências Sociais.
[2] Bolsista de Iniciação Científica PIBIC – Junior CNPq.

O presente artigo objetiva apresentar os planejamentos governamentais colocados em prática no Brasil no período de 1930 a 2015, observando a relação estabelecida entre a proposta dos planos e a intenção desenvolvimentista do Estado. Indicando como o contexto político brasileiro esteve envolvido historicamente na perspectiva do que Offe (1994) chama de 'Estado resolvedor' de problemas e demandas sociais, o que pode ser percebido no processo de indução ao desenvolvimento pelo setor público.

Para tal intento fez-se uma revisão bibliográfica sistemática acerca do planejamento e do conceito de desenvolvimento e uma analise documental dos planos governamentais no século vinte e vinte um. Elencando as propostas de planejamento em consonância com o discurso de desenvolvimento, que no caso brasileiro esteve constantemente interligado à intervenção estatal

Quando fala-se de planejamento governamental diz respeito ao processo de organização da administração pública objetivando construir metas e uma agenda política que possa minimizar as incertezas da condução da ação estatal – políticas públicas (FILHO; MULLER, 2006). Essa noção de planejamento pode aparentar inicialmente ter uma forte condução racionalizante, mas como Dagnino *et al* (2014) afirma as relações no corpo do Estado por sua complexidade de interesses, valores e atores envolvidos tem mais aparência de racional do que uma prática racional.

Para tanto, esse artigo foi construído em três partes complementares, em que, no primeiro momento buscou-se trabalhar e apresentar os elementos conceituais e históricos da transformação do termo desenvolvimento em uma palavra mítica de uso constante e irrestrito tanto da iniciativa privada, quanto da iniciativa pública e como esse uso soa como *canto da sereia* para as sociedades.

Em um segundo momento inseriu-se a discussão do planejamento e como sua aplicação no mundo se intensifica após a Segunda Guerra Mundial, como uma necessidade de controle das ações e intervenções sociais, no campo urbano, das desigualdades e da economia globalizada.

Já em sua ultima parte trabalhou-se de forma localizada a construção do planejamento governamental com a união do ideário de planejamento e desenvolvimento em suas diversas influencias nos planos brasileiros colocados em prática. O perfil de Estado indutor e resolvedor de demandas assume protagonismo nas agendas dos governos brasileiros em grande parte da história da república.

A Mítica do Desenvolvimento

Um conceito aparentemente neutral da modernização, assim é o desenvolvimento. Amplamente aceito pelo senso comum e também por especialistas por agrupar possibilidades de condições melhores de vida e concentrar uma gama de possibilidades de adequação semântica. Sua tão comumente ligação com fatores econômicos foi se desenhando como um esforço metafórico de significação associado, através do entendimento de ações mais complexas em junção com as mais simplificadas, porém, esse exercício facilitador de analogia de um conjunto complexo com um elemento próximo simplificado nem sempre consegue manter a verdadeira significação.

Pela constância de ligação com fatores relacionados com progresso e crescimento, o desenvolvimento teve o ajuste necessário para descrever a modificação na sociedade por meio de processos econômicos. O mesmo processo de analogia que ligou o conceito de desenvolvimento com crescimento e progresso e, portanto por construção ao econômico, conseguiu sustentar ainda a naturalização dele como caminho inevitável da civilização.

A naturalização do conceito de desenvolvimento passa inicialmente por um processo de visão linear da história, Rist (2002) concebe o processo de construção da crença no desenvolvimento como elemento resultante de adequações do conhecimento, sua argumentação evoca citações do pensamento filosófico e das transformações de percepção histórica. Aristóteles (384-322 a.C.) encaminha uma análise do campo da ciência como co extensiva com a natureza, torna-se importante, então, ressaltar uma significação da natureza mais ampla do que seu entendimento biológico. A natureza grega envolve em seu principio a gênese das coisas crescentes, relacionando o movimento e o tornar-se.

A ciência nesse contexto se consolidaria como teoria da natureza, com intento de examinar cientificamente as coisas ‘em função da sua natureza’ em conformidade com seu desenvolvimento. A exposição aristotélica ainda define as especificidades de cada *phisis* e sua condição diferenciada de desenvolvimentos. Diante desse principio as coisas devem ser entendidas conforme sua finalidade, a premissa de que o todo ser necessariamente previa da parte, explica a citação do homem como animal político que tem em seu objetivo final o Estado.

A ciência se constituiria como uma história natural das instituições e das coisas. Rist esclarece a posição aristotélica da teoria dos ciclos e de seu movimento do nascer, crescer e desvanecer, numa perpétua série de novos começos, o que explicaria a persistência da mudança e consequentemente um retorno do mesmo baseado na condição cíclica da história.

Um dos fatores preponderantes para o estabelecimento de uma naturalização do desenvolvimento envolve a alteração de uma história cíclica para uma visão linear da história, Agostinho (354-430) percebe na tese aristotélica dos ciclos alguns impedimentos para a atuação divina na humanidade e acrescenta pontos consideráveis que influenciaram na história do desenvolvimento. Desenha um esquema universalista do mundo sob a divina providência com um único caminho de salvação, nesse contexto eventos históricos particulares são importantes na medida e só por integrarem o 'Plano de Deus' e seguir o caminho inevitável de uma evolução da humanidade, da criação até o juízo final está longe de desvios ou artifícios humanos.

O século XVII trouxe a possibilidade de debates que procuravam ir além de um retorno a noções antigas e consequentemente questionavam a inevitabilidade de um desvanecer da humanidade. O pensamento filosófico dessa época pavimentou a discussão do novo papel da razão e do processo cumulativo do conhecimento. A ideologia do crescimento, do progresso encontrava campo para atuar, pois o movimento que para Aristóteles levava a ciclos contínuos e novos começos e que para Agostinho levava a uma tendência linear da criação ao juízo final encontrava na base racional uma estrutura que adequava a expansão do conhecimento as diversas linhas e posições filosóficas.

O cenário de construção de uma naturalidade do desenvolvimento foi intensificando e se consolidou principalmente com o Iluminismo. Buffon com a defesa da história natural e de uma única espécie humana, porém, com toda a variedade e Condorcet com a história do progresso do espírito humano, são autores que contribuíram para uma visão de outros lugares e de suas diferenças que lançaram bases de uma cooperação para o desenvolvimento.

O pensamento ocidental foi cumulativamente construído e legitimando a ideia de uma história natural da humanidade, que me suma considera o desenvolvimento, o conhecimento e a riqueza ligados ao princípio natural da fonte de dinamismo da própria humanidade. Os retoques finais para a naturalização do desenvolvimento veio com o evolucionismo social do século XIX, e foi primordial para a construção de um

parâmetro comparativo, com o Ocidente assumindo sua superioridade em relação a outras sociedades. O progresso tem uma mesma substância e história para onde todas as nações caminhariam, porém com velocidades diferentes.

Rist busca através de um breve retorno ao caminho do pensamento ocidental, basear seu argumento de que o desenvolvimento considerado muitas vezes como salvação e uma panacéia possível em todas as realidades, não passa de um discurso legitimado pelo conhecimento e consolidado nas mentalidades. A fé no desenvolvimento só é possível através da constituição cognitiva de um calculo e da identificação do progresso como um estágio melhor, continuo e homogeneizante.

Mario Fleig (2005) quando analisa a ciência moderna e a técnica através da crítica heideggeriana, ressalta que a noção de discurso é a articulação da linguagem que faz laço social, a ciência não teria condições para instaurar laços sociais, mas produz um efeito que impactua a linguagem ordinária e o cotidiano.

A possibilidade do impacto no cotidiano é considerável para entender a posição de Heidegger quanto à história do abandono do ser, e como a ciência e a técnica passam por esse processo de calculo e maquinização das coisas que incidem nas relações humanas e configura uma ausência do ser. A natureza passa por esse processo de calculo e de ressignificação, em que o ser não é entendido como tal, as ações se explicam por um sentido econômico e de busca pelo bem estar, que em contrapartida vivência uma ausência do sujeito.

> Esse afastamento do ser é evidente no processo de objetificação ocorrido na ciência natural moderna, que oculta a plenitude essencial da natureza, isto é, as esplêndidas possibilidades de ligação e combinação dentro das coisas. Quando os entes são tratados como peças substituíveis, retiradas de qualquer sítio ou região adequados a que pertencem, tornam-se 'não seres', destituídos do tipo de ligação a contextos de sentido que podem deixá-los tornar-se manifestos no seu ser. (FLEIG, 2005:80)

O mito do desenvolvimento utiliza-se da visão histórica consolidada, em que as diferenças são percebidas, mas não levadas em conta na constituição de modelos baseados em experiências Ocidentais, com paramentos ocidentais e um conceito de felicidade ocidentalizado. A plasticidade do conceito de desenvolvimento é uma das condições da sua viabilidade continuada, as variações e, ou até mesmo apropriações substantivas, contribuem para sua permanência no imaginário do senso comum e também de especialistas.

Segundo Ribeiro (2008) 'desenvolvimento' opera um sistema de classificação em que fica evidenciado o exercício de poder nas sociedades humanas. As pretensões universalistas do conceito é uma faceta que advém dos parâmetros tratados anteriormente em que o modelo de boa vida está repousando em princípios ocidentais.

O desenvolvimento então é mais um modelo de discurso globalizante, em que suas alterações semânticas ou apropriações para complementar um significado aceitável regionalmente ou circunstancialmente, surge legitimamente de uma linha paradoxal de seu conceito como categoria universal.

Planejamento como aplicação do conhecimento

A técnica e a prática do planejamento foram essenciais para o desenvolvimento, simbolizando a aplicação do conhecimento científico e técnico ao setor público. O planejamento baseia-se na certeza de que mudanças sociais podem ser geridas e até produzidas quando necessário, e se constituiu muitas vezes como um conceito sem questionamento, embebido pela aura e cobertura de cientificidade.

O planejamento se situa dentro de um campo conceitual constantemente aceito, assim como o desenvolvimento e muitas vezes percebido como caminho para ele. O processo de planejamento é visto como condição para expansão de condições de vida melhor, Escobar (2000) o considera intrinsecamente ligado com as pretensões do desenvolvimento, o que concede uma essência técnico-científica aos projetos de intervenção, e utiliza-se muito do chamariz do 'especialista'. A aceitação cega as suas formas de atuação são preocupantes na medida em que inclui a extensão e difusão de seus efeitos na história.

> Como um sistema de representação, o planejamento precisa, assim, fazer que as pessoas esqueçam as origens de sua mediação histórica. Essa invisibilidade da história e da mediação é obtida através de um conjunto de práticas específicas. O planejamento, portanto, depende de várias práticas consideradas como racionais e objetivas, mas que, na realidade, são altamente ideológicas e políticas, e é através delas que ele se desenvolve. (ESCOBAR, 2000:221)

Em se pensando na atuação do planejamento além dos limites dos subdesenvolvidos ou de Terceiro Mundo[3], sua influência tem de ser considerada no ocidente como um todo, desde que em final do século XVIII esteve diretamente ligado ao progresso e a modernidade. A sensação de neutralidade que a aplicação do planejamento pode trazer tem sua base em construções ideológicas, resultado das relações políticas e econômicas.

O planejamento foi inicialmente pensado na Europa desencadeado por três fatores. Primeiro a necessidade de resolução do caos urbano e de uma sanitarização da cidade que precisava recuperar a respiração e a circulação. Segundo as dificuldades sociais, e a condição de pobreza com o crescimento das cidades industriais no século XIX exigiu uma intervenção, que se deu espaço para o planejamento social. E terceiro é a invenção da economia moderna com a institucionalização do mercado e da economia política clássica.

A intervenção em áreas tão complexas e diferenciadas não se deu de forma natural, contou sobremaneira com a preparação e reconhecimento do planejamento como condição de se alcançar o progresso, ou mesmo a organização social, com isso constituiu suas bases em operações ideológicas maciças com a alcunha de ciência.

Inevitável é entender que a intervenção feita socialmente por meio do planejamento requer uma normatização e uma padronização da realidade que inevitavelmente atinge a diferença e a diversidade. A proposta universalista se repete em seu mais fiel instrumento causal, a maturidade do planejamento veio nas décadas de 20 e 30, seu aperfeiçoamento, porém, consolidou-se durante e após a Segunda Guerra Mundial sob a perspectiva de desenhar sociedades através do planejamento com um discurso de ação racional encontrou campo fértil na ‘era do desenvolvimento’.

A hierarquização de realidades sociais, com a invenção do subdesenvolvimento qualificou a necessidade do desenvolvimento como salvação, e a aparente neutralidade da ciência, do planejamento, possibilitam a aplicação universalista de transferência de experiências racionais específicas do ocidente para a realidade dos subdesenvolvidos. A crítica de Escobar ao planejamento envolve a condição controladora e homogeneizante de sua aplicação, onde não considera toda a diversidade e noção de felicidade de cada sociedade.

[3] Monocromo artificialmente homogêneo, construído através de uma inevitável influencia de classe, raça, cultura e gênero, as sociedades foram colocadas dentro de classe, produzidas e hierarquizadas pelos chamados desenvolvidos.

> Depois de normatizados, regulamentados e classificados, os indivíduos, as sociedades e as economias podem então ser submetidos à observação científica e ao bisturi de manipulação social do planejador, que, como um cirurgião operando um corpo humano, tem a autorização para tentar produzir o tipo desejado de mudança social. (ESCOBAR, 2000:214)

O controle e a manipulação social por parte dos países desenvolvidos e legitimados cientificamente, demonstram como o planejamento foi tantas vezes utilizado como instrumento racionalizado de aplicação de modelos para situações específicas.

Como ficaria o planejamento participativo, diante do processo homogeneizante historicamente? Seus defensores entendem a forma participativa de planejamento como um ganho incontestável visto a existência do envolvimento local. Seus críticos entendem os atuais processos participativos, apenas simbólicos, muito mais para responder uma necessidade burocrática de legitimação de instituições de desenvolvimento, do que produzir por meio da participação efetiva.

Sachs (2004) tem uma visão otimista do planejamento desde que seja construído com parâmetros socialmente responsáveis e envolva a participação local efetiva. Por tratar o desenvolvimento como algo necessário dentro do sistema global estabelecido, é pragmático quanto aos caminhos e etapas a serem alcançadas para um desenvolvimento includente com base nas políticas públicas de incentivo ao emprego e fortalecimento interno.

O modo de participação encontra-se como o campo de discordância entre críticos e otimistas, é nesse processo que pode ou não ocorrer a manipulação. De ambas as posições, pode-se retirar o ponto central de questionamento, pois a participação efetiva só pode acontecer com o exercício da democracia, democracia aqui entendida no sentido defendido por Dewey (2008), para além da instituição eleitoral com o sentido radical da democracia que só pode florescer com o trabalho árduo da educação e continuidade.

> Pois a democracia significa não só os fins que até mesmo as ditaduras afirmam ser seus fins, segurança para os indivíduos e oportunidade para seu desenvolvimento pessoal. Significa também uma ênfase precípua nos meios pelos quais esses fins devem ser cumpridos. Os meios aos quais ela se dedica são as atividades voluntárias dos indivíduos ao invés da coerção; são assentimento e consentimento ao invés de violência; são a força da organização inteligente versus aquela da organização imposta de fora e de cima. O principio fundamental da democracia é que os fins de liberdade e

> individualidade para todos apenas podem ser obtidos por meios que estejam de acordo com esses objetivos. (DEWEY, 2008: 131-132)

O que fica evidente tanto para os críticos quanto para os que acreditam na efetividade do planejamento participativo, é necessidade do amadurecimento democrático, e do investimento na educação, para que tanto por meio de movimentos sociais como Escobar defende, quanto pelo planejamento participativo como Sachs define, esteja transparente a vontade e as particularidades da comunidade.

Inegável é, que o planejamento como um todo redefine caminhos da vida social, segundo critérios da racionalidade, eficiência e moralidade, consoantes com a história ideológica de um tempo, isso é garantia de um poder que independe das especificidades locais. As rubricas científicas, e categorias criadas para os países 'subdesenvolvidos' são estudadas, percebidas inicialmente pelos detentores do tão ansiado desenvolvimento.

O planejamento e o desenvolvimento são fortemente favorecidos pelo lugar de produção do conhecimento, e das distancias tão anunciadas quanto a ciência e tecnologia. A permanência dos dois como conceitos metamórficos mantém a viabilidade deles como explicação e caminho histórico. A fé ainda intacta no desenvolvimento permanece.

A trajetória do planejamento governamental brasileiro e suas interfaces com o desenvolvimentismo

O Estado como uma das principais peças do ordenamento social tem seus recursos disputados em torno dos mais variáveis interesses sejam eles de ordem social, política ou econômica. Objetivando planejar o futuro e organizar o processo de desenvolvimento econômico e com vistas à superação dos referidos conflitos de interesse, algumas instituições são criadas para mediar o 'jogo social'. (FILHO; MULLER, 2006)

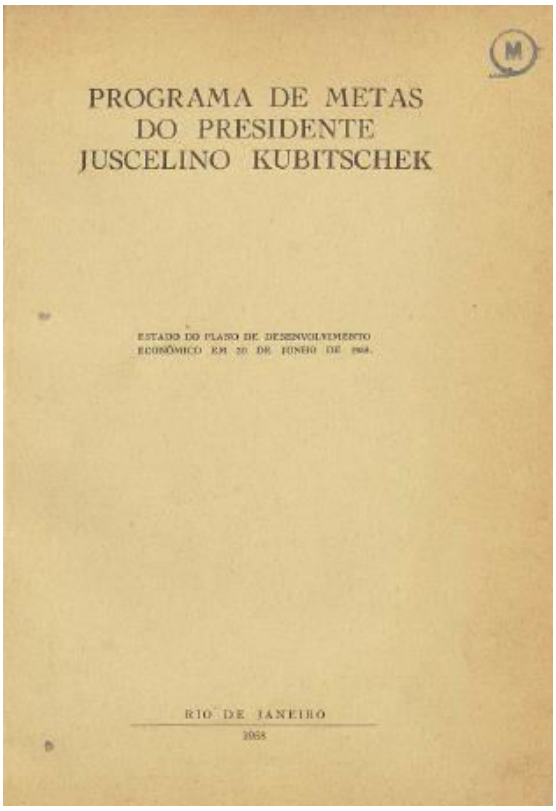
O planejamento público se insere nesse espaço de construção, que como instituição deve apresentar uma formulação não tecnicista, ou mesmo, imposta de cima para baixo, contando com uma participação efetiva dos interessados na estabilização e desenvolvimento do país.

Em síntese nas palavras de Filho e Muller (2006) o planejamento público pode ser definido como uma instituição que procura neutralizar os perigos de uma sociedade de massas, coordenando os instrumentos de controle social e buscando interferir em casos de deterioração institucional ou moral. É ação planejada e ao mesmo tempo inovadora e preservadora da ordem social, refletindo uma interferência racional (na medida do possível).

Abrucio *et al* (2010) afirma que em se tratando de construção e complexidade do aparato burocrático brasileiro, o marco central se encontra no governo de Vargas com uma visão mais ampla da administração pública e origem de entidades e empresas estatais. A analise proposta no artigo e o levantamento dos planejamentos governamentais iniciam-se no ano de 1930, por conta da condição de ampliação da intervenção do Estado na sociedade e da essência desenvolvimentista da proposta varguista.

Foram formulados e colocados em prática no período de 1930 à 2015 cerca de vinte planos governamentais, e quando se articula planejamento e discurso desenvolvimentista é inegável que como apropriação social encontra-se no imaginário brasileiro o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que propagava o crescimento exponencial do país no chamado ‘cinqüenta anos em cinco’.

Figura 1 - Capa do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek



Fonte: BRASIL, Ministério do Planejamento.

Tendo como escopo a supressão dos problemas econômicos e sociais brasileiros muitos planejamentos públicos foram construídos, de 1930 a 2015 quatro segmentos foram colocados em prática: o primeiro segmento no período de trinta a quarenta e cinco, tendo como órgão central o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. O segundo no período de 1946 à 1956 houve um período de transição entre um órgão central e a reorganização administrativo; o terceiro segmento de 1956 à 1963, com o estabelecimento de instituições e entidades balizados no planejamento geral e por fim, o quarto segmento a partir de 1964 onde tem-se o esforço de atrelar o planejamento público as demandas e necessidades globalizantes. (LAFER, 1975)

Quadro 1 - Planejamento Governamental no Brasil

Planos	*Período*	*Objetivos*
Plano especial	1939 - 1944	Criação de indústrias básicas; execução de obras públicas

		consideradas indispensáveis e o aparelhamento da defesa nacional.
Plano de obras e equipamentos	1944 - 1948	Apoiar obras públicas e indústrias básicas
Plano Salte	1950 - 1954	Eleição de quatro setores como prioritários para os investimentos governamentais: saúde, alimentação, transporte e energia
Programa de Metas	1956 - 1961	Estabelecia 30 metas em quatro grandes setores: energia, transporte, agricultura e alimentação e indústrias de base.
Plano Trienal	1962 (5 meses)	Manutenção de elevada taxa de crescimento do produto, a redução progressiva da inflação, a redução do custo social do desenvolvimento, a melhor distribuição de seus frutos e a redução das desigualdades regionais de níveis de vida
PAEG: Programa de Ação Econômica do Governo	1964 - 1966	Acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter progressivamente o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar oportunidades de emprego, além de corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos
Plano Decenal	1967 - 1976	Manutenção dos Objetivos do PAEG, com a proposta de planejamento de longo prazo (dez anos)
Programa estratégico do desenvolvimento	1968 - 1970	A aceleração do desenvolvimento econômico simultaneamente com a contenção da inflação, o desenvolvimento a serviço do progresso social e a expansão das oportunidades de emprego e de mão de obra
Metas e bases para ação do governo	1970 a 1972	Ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, por meio de políticas que levassem ao crescimento expressivo do PIB
I plano nacional do desenvolvimento econômico - PND	1972 - 1974	Colocar o Brasil, em uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1980, a renda per capita do país; elevar a economia às dimensões resultantes de um crescimento anual do PIB entre 8% e 10%.
II plano nacional do desenvolvimento econômico – PND II	1975 - 1979	Manter o crescimento econômico, reafirmar a política de conexão da inflação pelo método gradualista; manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos e distribuição de renda.
III plano nacional do desenvolvimento econômico – PND III	1980 - 1985	Acelerar o crescimento da renda e do emprego, redução das disparidades regionais, contenção da inflação, equilíbrio do balanço de pagamento e controle do endividamento externo.
I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República	1986 - 1989	Equilíbrio da inflação; renegociação da dívida externa; responsabilização da iniciativa privada pelo crescimento econômico.

Plano de ação governamental - PAG	1987 - 1991	Eliminação dos desequilíbrios sociais, o desenvolvimento tecnológico e a formação de recursos humanos.
Plano Plurianual - PPA	1991 - 1996	Não tinha objetivos claros e definidos (cumprindo uma necessidade constitucional)
Plano Plurianual - PPA	1996 - 1999	Fomento aos eixos nacionais de integração (novas tecnologias, transportes, energia e telecomunicações)
Plano Plurianual - PPA	2000 - 2003	Lei de Responsabilidade Fiscal, controle das despesas públicas e redimensionamento do Estado.
Plano Plurianual - PPA	2004 - 2007	Junção de ações e políticas, fomento a distribuição de renda e equilíbrio dos desarranjos sociais.
Plano Plurianual - PPA	2008 - 2011	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 1, investimento em infra estrutura para crescimento econômico e social.
Plano Plurianual - PPA	2012 - 2015	Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2, continuidade dos programas infra estruturais de incentivo governamental.

Fonte: Ministério do Planejamento, 2017. (Elaboração própria)

Os planejamentos que abrangem o primeiro período foram realizados em torno da execução de obras públicas e equipamentos atrelados a indução de indústrias básicas, tendo como marco inicial o Plano Especial (1939-1944). O segundo período tem sua expressão maior no Plano Salte (1950-1954) feito sob a orquestração do general Dutra, esse plano elegeu quatro setores prioritários para investimento do Estado: saúde, alimentação, transporte e energias, mesmo sob essas diretrizes não logrou bons resultados, visto que houve defasagem entre os recursos previstos e os efetivamente aplicados.

O terceiro período de segmento do planejamento público governamental brasileiro se expressa no Plano de Metas instituído no governo de Juscelino Kubischek, as metas giravam em torno de energia, agricultura, transporte, alimentação e indústrias de base. Em síntese, o Plano de Metas conseguiu alguns êxitos econômicos e tem como baluarte e construção de uma Capital no centro do Brasil – Brasília, mas também ocasionou o desequilíbrio da balança de pagamentos e aumento maciço da inflação. (LAFER, 1975)

O ultimo período se inicia durante os governos militares, tendo como primórdio o PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo, cujo objetivo era acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico e o controle da inflação, embora não tenha abrangido

todas os seus objetivos iniciais houve melhora na situação econômica do país. O PAEG foi procedido pelo Plano Decenal (1967-1976), com a proposta de abrangência de dez anos, em uma tentativa de planejamento de longo prazo, o anos posteriores dos governos militares centraram-se nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (3 planos) em que buscou-se a manutenção dos níveis de crescimento econômico, mas que resultaram no aprofundamento da crise econômica e financeira do país.

O segundo momento do segmento de planejamento governamental no Brasil voltado as demandas globais, caracteriza-se pela redemocratização do país com a colocação dos dispositivos de Planejamento Governamentais (Planos Plurianuais – PPA) e posterior necessidade de estabilização econômica. O neoliberalismo enquanto ideologia econômica, política e social passa a ser incluída no processo de formulação do planejamento, como pode ser observado na seguinte citação do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República:

> O I PND da Nova República difere dos planos anteriores também na concepção de desenvolvimento. Este governo parte da tese de que cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento. O Estado retorna, portanto, às suas funções tradicionais, que são a prestação dos serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo e complementares à iniciativa privada. (BRASIL, Apresentação PND, 1986)

O dimensionamento das responsabilidades do Estado em termos de intervenção para o desenvolvimento assume outra característica que difere do que foi colocado em prática nos planejamentos anteriores. Até então, os planejamentos públicos atrelavam a concepção de desenvolvimento partindo o fomento do Estado, e o PND deixa claro que o Estado se responsabilizará pela prestação de serviços essenciais e que as atividades produtivas com vistas ao desenvolvimento são de responsabilidade da iniciativa privada.

Mesmo com essa inclusão de dispositivos neoliberais no processo de planejamento governamental, o que reduziria a participação do Estado nas propostas de desenvolvimento, para Dagnino *et al* (2014), o planejamento brasileiro ainda constitui-se como indutor e organizador do tipo de desenvolvimento proposto nacionalmente. Visto as políticas colocadas em prática nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que teve como ponto central a política econômica do Plano Real e no aspecto do Estado, a reforma administrativa do Estado brasileiro.

E ainda, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) com uma indução desenvolvimentista voltado para a inclusão social, e uma tentativa de

manutenção dos objetivos sociais no governo Dilma Rousseff, isso sem conseguir desvincular ainda a ideologia neoliberal.

Considerações Finais

O planejamento público governamental insere-se como um dispositivo que objetiva controlar 'na medida do possível' o jogo social. Entendendo que a especificidade desse jogo e a diversidade de interesses colocados no tabuleiro inviabiliza uma ação puramente racional. O'Donnell (1981) já alertava que o Estado hoje resulta da conformação de valores e interesses dos atores dominantes no processo de agenda decisória de um governo.

Quando traz a questão do planejamento e sua articulação histórica com o discurso do desenvolvimento, torna-se palatável como desde seus primórdios os governos brasileiros se colocaram na posição de indutores do tipo de desenvolvimento, com fortes interesses econômicos e voltados à esfera produtiva do país.

A redemocratização do país após 1985 e a implementação de um ideário neoliberal nos processos de planejamento não alterou consideravelmente a essência do planejamento governamental, mesmo com a perspectiva de redimensionamento das ações do Estado os PPA – Planos Plurianuais, ainda buscam dar o tom do tipo de desenvolvimento colocado em prática.

A instrumentalização dessa continuidade do papel 'resolvedor' do Estado pode ser percebida no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC que aparece nos PPA's de 2008-2011 e 2012-2015, voltando suas ações para a infraestrutura, energia, moradia e economia, o que influencia no direcionamento do tipo de espaços produtivos podem ter maior investimento estatal e consequentemente que áreas econômicas têm fomento.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. *A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas.* In: LOUREIRO, Marta; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva. Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 1ª Ed. 2010.

BRASIL, Ministério do Planejamento. *Marcos do planejamento público no Brasil*. 1947 a 2003. Brasília, 2005

BRASIL. Lei n. 7.486 - de 6 de junho de 1986. *Apresentação*. Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, 1986

DAGNINO, Renato; CAVALCANTI, Paula A.; SILVEIRA, Tatiana S. da. Planejamento governamental e democratização. In: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, v. 4, nº 2, 2014.

DEWEY, John. *A democracia é radical* (1937). In: FRANCO, Augusto de; PROGREBINSHI, Thamy. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

DINIZ, Clélio Campolina. *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. In: Revista Nova Economia, v. 19, n. 2, maio-agosto, 2009.

ESCOBAR, Arturo. *Planejamento*. In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento: guia prático para o conhecimento como poder. Petropolis/RJ: Vozes, 2000, pag. 211-228

ESTEVA, Gustavo. *Desenvolvimento*. In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento: guia prático para o conhecimento como poder. Petropolis/RJ: Vozes, 2000, pag. 59-83.

FILHO, Wilson B. F; MULLER, Geraldo. *Planejamento como instituição provisória no Brasil*. In: GERARDI, Lucia Helene de O.; CARVALHO, Pompeu F. de. Geografia: ações e reflexões. Rio Claro: UNESP-IGCE: AGETEO, 2006, pag. 135-150.

FLEIG, Mario. *Os impasses da crítica heideggeriana à ciência moderna e à técnica*. In: REGNER, Anna Carolina R. P.; ROHDEN, Luiz. A filosofia e a ciência redesenham horizontes. São Leopoldo/RS: Ed. Unisinos, 2005, pag. 73-93.

IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. RJ, Civilização Brasileira, 1979

LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 3ª Ed. 1975.

O'DONNELL, G. *Anotações para uma teoria de Estado*. Revista de Cultura E Sociedade, n. 3, nov-jan, 1981, pag. 71-93.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

RIBEIRO, Gustavo Lins. *Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento*. In: Novos Estudos-CEBRAP, n. 80, março, 2008.

RIST, Gilbert. The *history of development: form Western origins to Global Faith*. New York: Zed Books, 2002.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, pag. 7-109.

SBERT, José Maria. *Progresso*. In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento: guia prático para o conhecimento como poder. Petropolis/RJ: Vozes, 2000, pag. 284-299.