

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Sociais
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

***O Planejamento Governamental
no Brasil e na Argentina no Século XXI:
Espaço de Expressão dos Múltiplos Papéis do Estado***

Cristóvão de Melo

Brasília, junho de 2013

Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Sociais
Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

***O Planejamento Governamental
no Brasil e na Argentina no Século XXI:
Espaço de Expressão dos Múltiplos Papéis do Estado***

Cristóvão de Melo

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), do Instituto de Ciências Sociais (ICS), Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do Grau de Doutor em Ciências Sociais: Especialista em Estudos Comparados sobre as Américas.

Orientadora: Dra. Sonia Maria Ranincheski

Brasília, junho de 2013

DEDICATÓRIA

À minha amada esposa, Rita Munck, pelo seu companheirismo, inteligência e compreensão.

À minha mãe, Ivanir Pires de Melo, que desde cedo ensinou-me o valor da educação e deu-me oportunidades de seguir adiante.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que me ajudaram direta e indiretamente na elaboração desta tese.

Agradeço especialmente à minha esposa, Rita Munck, que, durante todo o tempo da pesquisa, selecionou para mim textos pertinentes ao tema e que foram fundamentais para uma melhor compreensão do assunto. Agradeço a sua paciência e o seu carinho.

Agradeço a Ely Arima Takasaki, com quem trabalhei na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que me apresentou a Carlos Mussi, da CEPAL, a Graciela Garcia Oporto, da *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública* e a colegas do escritório da CEPAL no Chile.

Agradeço especialmente a Carlos Mussi, Diretor da CEPAL no Brasil, por haver me aberto as portas da CEPAL na Argentina e ter me colocado em contato com pessoas da mais alta hierarquia naquele organismo, como Martín Abeles, *Oficial de Asuntos Económicos*, e Pascual Gerstenfeld, *Director de la Oficina en Buenos Aires*, além de haver me fornecido valiosos textos e de ter posto à minha disposição o acervo e os serviços da biblioteca da instituição em Brasília.

Também agradeço ao Dr. Alfredo Costa-Filho, ex-Diretor do ILPES/CEPAL, contatado por intermédio de Carlos Mussi, que ministrou-me um seminário particular sobre planejamento por mais de 3 horas, onde aprendi, entre muitas outras coisas, que uma soma de curtos prazos não resulta num projeto de longo prazo e que o planejamento requer, acima de tudo, inteligência.

Registro um agradecimento especialíssimo à Dra. Claudia Bernazza que, além da entrevista que me concedeu e de sua tese inspiradora sobre o planejamento na Argentina, indicou-me, em Buenos Aires, muitos *senderos* que se bifurcaram em entrevistas e conversas importantes, que levarei comigo, para além desta tese, como uma experiência a recordar para toda a vida. Agradeço por haver me colocado em

contato com o texto de Claudio Casparrino que, ademais de me auxiliar a entender o momento de reconstrução do planejamento de seu país, me motivou a procurá-lo para um diálogo instigante. Esta conversa gerou uma reunião com o Vice-Presidente do *Banco de la Nación*, Dr. Enrique Arceo, cuja potência intelectual me fez compreender a dimensão que o objeto da tese tem e que este está imbricado na história recente de nossos países. Dra. Bernazza apresentou-me a Gustavo Blutmann e a Daniela Navarro Brandán, da equipe do *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*, com quem pude me reunir e coletar valiosas informações. Também agradeço a Claudia por conseguir-me uma entrevista com o Dr. Daniel García Delgado, da FLACSO de Buenos Aires, que, mesmo com os muitos afazeres gerados por seu vasto currículo acadêmico, concedeu-me a atenção de um amigo.

Da mesma forma, agradeço à equipe de Graciela Oporto – Marta Aguilar, Daniela Tregierman, Hernán Seiguer e Luna Miguens – por haver me recebido em reunião na sede da *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública*, onde pude entrar em contato com algumas especificidades do planejamento territorial daquele país.

Agradeço ao Dr. Hector Cordone pela entrevista de mais de uma hora concedida a mim por telefone, em que pude conhecer outros detalhes de sua pesquisa histórica sobre o planejamento argentino.

Agradeço a Apolinário Rebelo pela seleção de textos referentes ao planejamento soviético e aos livros de história argentina, pelas anedotas sobre Lênin, além das boas conversas sobre o tema.

Agradeço a minha irmã, Andréa Cacilda Melo da Silva, pela pesquisa bibliográfica na ENAP sobre o assunto.

Agradeço a Eugênio Andrade Vilela dos Santos pelas reflexões subversivas sobre nossas burocracias e por me haver enviado textos recentes sobre o planejamento no Brasil.

Agradeço às pessoas com quem trabalhei na SPI durante três anos, entre 2008 e 2011, quando buscamos fazer um exercício conjunto sobre a necessidade de

aperfeiçoamento do modelo de planejamento brasileiro. Nominalmente: Afonso Oliveira de Almeida, Amarildo Baesso, Cilair Rodrigues de Abreu, João Carlos Gonçalves Barreto, Leonardo Lanna Guillén, Mauro Santos Silva, Marcelo Ryudi Komeno, Rosana Moutinho, Roseli Teixeira Alves, Rubem Oliveira de Paula e Vera Lúcia Habitzheuter de Oliveira. E todos com quem não trabalhei diretamente, mas que me deram a oportunidade de adentrar no tema do planejamento governamental no Brasil.

Agradeço ao pessoal do Ceppac, aos professores e aos colegas do mestrado e do doutorado pela riquíssima convivência intelectual da qual pude desfrutar. Registro um especial reconhecimento ao trabalho de Jacinta Fontenele Cavalcante, na área administrativa do Ceppac, que me auxiliou desde os meus primeiros momentos na instituição.

Agradeço aos membros integrantes da banca examinadora, Sônia Ranincheski, Moisés Balestro, Camilo Negri, João Cláudio Pompeu e Claudia Bernazza, por se disporem a analisar meu trabalho.

Por fim, agradeço muito especialmente à minha orientadora, Sonia Ranincheski, por sua paciência, objetividade e amizade; por ter sempre o texto preciso e o livro exato para as questões basilares da tese.

“Def-ghi!”

Juan José Saer

RESUMO

Esta tese realiza uma discussão a respeito dos papéis do Estado no mundo contemporâneo, a partir da análise do planejamento governamental, apresentado como atividade legítima e racional do Estado. O trabalho faz um apanhado histórico sobre a trajetória do planejamento e discorre sobre suas especificidades no contexto latinoamericano. Uma tipologia de funções do Estado foi construída a partir da dicotomia Estado-mínimo *versus* Estado-máximo para ser aplicada, no caso concreto, aos documentos formais de planejamento do Brasil e da Argentina. Buscou-se, com este exercício, mostrar o planejamento como espaço de expressão dos múltiplos papéis do Estado. O planejamento é o mote da pesquisa comparada apresentada na tese, primeiramente em relação à trajetória temporal e depois na análise do modelo vigente de planejamento nos dois países na atualidade. Nos primeiros doze anos do Século XXI, em que as perspectivas de análise sobre o Estado perderam o tom maniqueísta, a tese busca compreender os espaços ocupados pelo planejamento governamental.

Palavras-chave: planejamento governamental, Estado, papéis do Estado, racionalidade, legitimidade, funções do Estado, Estado mínimo, Estado máximo, Brasil, Argentina, Século XXI, liberalismo, intervenção estatal.

ABSTRACT

This thesis presents a discussion about the roles of the State in the contemporary world. It is based on the analysis of government planning as a legitimate and rational activity of the State. The document provides an overview on the historical trajectory of government planning and discusses its unique features in the Latin American context. A typology of functions of the State was constructed based on the dichotomy between the minimal-State and the maximum-State to be applied in the analysis of the planning documents of Brazil and Argentina. This exercise tried to present planning as a space of expression of the multiple roles of the State. To comprehend planning is the motto of the comparative research presented in the thesis. Firstly it provides an historical trajectory and then analyses the current models of planning in both countries. In the first dozen years of the twenty-first century, in which the analytical perspectives on the State lost a Manichean tone, the thesis seeks to understand the spaces occupied by government planning.

Keywords: *government planning, roles of the State, rationality, legitimacy, functions of the State, minimal State, maximum State, Brazil, Argentina, XXI Century, liberalism, state intervention.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES:

Figura 1 – Dimensões do Não-Estado	43
Figura 2 – Tipos Gerais de Funções do Estado	51
Figura 3 – Funções Básicas do Planejamento	100
Figura 4 – Planejamento Plurianual com Ênfase na Racionalização da Arrecadação e dos Gastos	105
Figura 5 – Estrutura Hierárquica das Partes Componentes de um Plano	106

LISTA DE QUADROS:

Quadro I – Características Descritivas	29
Quadro II – Funções Gerais e Funções Específicas do Estado	52
Quadro III – Síntese das Funções de Estado Expressas das Diretrizes e Objetivos Estratégicos dos Planos de Brasil e Argentina	144
Quadro IV – Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento Governamental no Brasil e na Argentina	158
Quadro V – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do PPA 2000-2003 – Plano Avança Brasil.....	176
Quadro VI – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do PPA 2004-2007 – Plano Brasil de Todos.....	181
Quadro VII – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade.....	187
Quadro VIII – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil – Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação.....	190
Quadro IX – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do <i>Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020</i>	194
Quadro X – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do <i>Plan Estratégico Territorial Bicentenario (1816 -2010 – 2016)</i>	200

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE QUADROS

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	14
1.1. O Planejamento Governamental no Século XXI	15
1.2. Estrutura da Tese	19
1.3. Contextualização do Objeto Teórico.....	21
1.4. Contextualização do Objeto Teórico-empírico.....	22
1.5. Por que Brasil e Argentina?	28
1.6. A comparação na Tese	31
1.7. Objetivos e Hipóteses	34
2. O ESTADO CONTEMPORÂNEO E SUAS FUNÇÕES	37
2.1. Teoria do Estado	37
2.1.1. Estado Mínimo e Estado Máximo: as Esferas do não-Estado	40
2.1.2. O Estado e sua Legitimidade de Atuação	44
2.1.3. Tipologias de Funções do Estado	49
3. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO ESTADO CONTEMPORÂNEO	54
3.1. Reflexões sobre a Natureza do Planejamento	54
3.2. O Desenvolvimento do Planejamento no Estado Moderno	64
3.3. Contextualização Histórica do Planejamento Governamental	71
3.3.1. Contextualização Histórica do Planejamento Governamental na América Latina	86

3.4. O Planejamento Governamental como Atividade Legítima de Estado	95
3.5. Elementos Constitutivos do Planejamento Governamental	98

4. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E NA ARGENTINA	108
--	-----

4.1. A Contextualização do Planejamento no Brasil e na Argentina: da Construção do Estado aos Dias Atuais	108
---	-----

5. OS MODELOS DE PLANEJAMENTO VIGENTES NO BRASIL E NA ARGENTINA	132
---	-----

5.1. Principais Aspectos dos Modelos e Experiências de Planejamento no Brasil e na Argentina no Século XXI	132
--	-----

5.2. Os Tipos de Funções do Estado Expressos no Planejamento Governamental de Brasil e Argentina	142
--	-----

6. CONCLUSÃO	145
--------------------	-----

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	149
-------------------------------------	-----

ANEXOS

Anexo I – Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento Governamental no Brasil e na Argentina	157
---	-----

Anexo II – Quadros Classificativos de Funções do Estado Expressas Documentos Formais de Planejamento de Brasil e Argentina	175
--	-----

Anexo III – Notas sobre as Entrevistas Realizadas com Especialistas e Atores Governamentais Ligados ao Tema do Planejamento Governamental	204
---	-----

1. APRESENTAÇÃO

Esta tese tem como propósito perscrutar dois objetos de estudo que se entrelaçam de forma inequívoca. O primeiro deles é o Estado nacional, organização social preponderante desde a Idade Moderna e que é tema constante de debates acadêmicos e políticos. O segundo, o planejamento governamental, que pode ser caracterizado como objeto teórico-empírico, não existe sem o primeiro, que é assunto controverso da reflexão humana desde a antiguidade e pode ser entendido como o objeto teórico. No planejamento governamental estão centradas as principais reflexões históricas, teóricas e analíticas da tese.

Há muito conhecimento sistematizado a respeito do objeto teórico-empírico, analisado nesta tese como espaço legítimo de expressão do Estado nas suas mais variadas funções, que são o reflexo das ideias vigentes sobre o que pode (ou não pode) e deve (ou não deve) fazer o Estado em determinado momento histórico.

O planejamento governamental coloca-se como objeto de estudo legítimo das Ciências Sociais porque sua natureza pertence à atividade humana coletiva; depende da interação política, social, cultural e econômica de indivíduos em sociedade. Sua realização parte do pressuposto de que as organizações humanas podem buscar objetivos comuns e intervir no futuro de forma racional.

O planejamento floresceu no desenvolvimento do Estado-nação, a partir das disputas ideológicas que se travaram a respeito das formas de organização econômica e social – contendas que só foram possíveis de existir pela ascensão de uma classe operária como sujeito ativo no novo mundo urbano das revoluções industriais europeias. Trata-se de uma atividade que está intimamente ligada à racionalização do mundo, deriva do projeto utópico de progresso do Iluminismo e reflete o primado da razão instrumental em sua práxis.

Por muitas vezes, em sua trajetória, foi o espelho de sistemas políticos democráticos ou autoritários, coletivistas ou liberais. A segunda metade do Século XX foi o momento em que o planejamento governamental atingiu seu apogeu na política, na economia e nos debates acadêmicos. Ao final daquele período também viveu seu declínio e abandono por boa parte dos países que o tinham como prioridade.

Este trabalho busca apresentar um recorrido histórico das principais características do planejamento governamental, com foco nas experiências de Brasil e Argentina, e também entender como estão colocadas as novas dinâmicas do planejamento governamental nos primeiros doze anos do Século XXI, tendo como pano de fundo o contexto do declínio das ideias neoliberais e o advento, em 2008, da maior crise do capitalismo desde a quebra da bolsa em 1929. Os debates sobre o papel do Estado ganharam força renovada desde a virada do milênio. As discussões centram-se nas possibilidades de intervenção do Estado na vida econômica, social e cultural das nações. A tese busca nas vivências reais de Brasil e Argentina ampliar a compreensão sobre o tema.

1.1. O Planejamento Governamental no Século XXI

Brasil e Argentina, ex-colônias Ibéricas, têm em comum muitos aspectos históricos – desde quando eram territórios submetidos aos desígnios das metrópoles, até os tempos mais recentes, quando suas sociedades vivenciaram situações análogas, tais como as ditaduras militares do contexto da guerra fria, os ciclos de desenvolvimentismo nacionalista estatal e a posterior crise fiscal do Estado, caracterizada pelo endividamento internacional e pela hiperinflação.

No momento de inflexão e questionamento dos Estados desenvolvimentistas, ao fim dos anos 1970 e começo dos anos 1980, que culminou com a incapacidade

operacional para resolver os problemas estruturais de suas economias, ambos os países foram obrigados a adotar reformas liberalizantes, condição imposta por organismos credores internacionais para a autorização de empréstimos então necessários. Entrava em vigência o Consenso de Washington¹, após a derrocada do mundo socialista ao final do Século XX.

O recorte temporal proposto pela tese para a análise empírica, exposta no capítulo anterior à conclusão, não busca apenas restringir o tamanho da pesquisa por meio do artifício de determinar arbitrariamente um momento da história, mas por este momento ser intrínseco ao que se quer tratar no trabalho. Escolheram-se, pois, os primeiros doze anos do Século XXI, porque eles marcam a mudança na supremacia das ideias neoliberais, que foram hegemônicas nas décadas de 1980 e de 1990, tendo seu auge acontecido no início da última década do milênio passado, após a queda do muro de Berlim.

As ideias neoliberais são, até os dias de hoje, propugnadas por parte da grande mídia nacional e internacional e podem ser resumidas como sendo defensoras de uma inerente supremacia do mercado como organizador da sociedade, não somente como mecanismo eficiente de alocação de recursos, mas também como força mais capaz de produzir justiça social no longo prazo do que o Estado que, por sua vez, seria de natureza ineficiente, teria crescido demais após a Segunda Guerra Mundial, privilegiaria uma burocracia estagnada e serviria a setores com mais poder político e econômico para a mobilização de recursos a seu favor.

Por estas razões, o Estado deveria se retirar de toda e qualquer atividade produtiva, reduzindo sua atuação ao poder de polícia, ao zelo pela garantia do cumprimento de contratos, ao monopólio da emissão de moeda e à regulação, apenas quando absolutamente necessária, da atividade econômica.

¹ Termo cunhado pelo economista John Williamson para descrever um conjunto de 10 recomendações políticas, defendidas por instituições sediadas em Washington, para a recuperação das economias latino-americanas, no fim dos anos 1980.

As crises fiscais dos Estados desenvolvimentistas na América Latina, ao final dos anos 1970 e que se estenderam pelos anos 1980, fizeram com que tal ideário florescesse na região. Tal cenário elevou ao poder coalizões políticas, no Brasil e na Argentina, e em todos os países da região, que promoveram reformas que viriam ao encontro das concepções neoliberais na década de 1990. As ideias políticas e econômicas que se seguiram, e que tinham como seu principal alicerce o Consenso de Washington, previam profundos ajustes fiscais a serem feitos pelos países latino-americanos que, além de privatizações das empresas e dos ativos estatais, deveriam seguir a premissa de que o Estado não fizesse investimentos diretos (em infraestrutura, por exemplo). Tais investimentos ocorreriam por meio da iniciativa privada.

O Estado era convocado a reformar marcos legais que fossem entraves à atração de capitais que, sob a lógica então vigente, teriam fluxos livres para se assentarem em mercados (países) mais eficientes, os quais deveriam competir por sua presença com ações reformadoras para além das privatizações, tais como a diminuição de direitos trabalhistas, redução de impostos e subtração de garantias previdenciárias.

Era a ideia de Estado mínimo, que impactou, além das configurações institucionais dos países latino-americanos, os processos de planejamento governamental, historicamente importantes na região, como a preponderância das ideias cepalinas e os modelos de desenvolvimento e ocupação territorial promovidos pelo Estado – como o do caso brasileiro, que tem como marco a criação de Brasília no fim dos anos 1960.

Planejamento governamental, sob a ótica do neoliberalismo, nada mais seria do que dirigismo ineficiente, espécie de herança dos países que viveram o socialismo real a ser sumariamente rechaçada pela nova ordem, na qual a mão invisível, anunciada por Adam Smith², ajustaria da melhor maneira as ofertas e demandas de

²Metáfora concebida por Adam Smith para descrever o comportamento autoregulatório do mercado.

quaisquer trocas econômicas. O desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, a partir de então chamados emergentes, deveria ocorrer sem o protagonismo estatal.

Por todo esse contexto anteriormente apresentado, o planejamento governamental dos países latino-americanos foi, nos anos 1980 e 1990, se não completamente abandonado como lógica sistêmica de atuação dos governos, domado pela imposição fiscalista de superávits primários para o pagamento de dívidas e de crescimento das instituições de controle interno e externo dos governos. E quando não foi pulverizado em ações com foco local, supervisionadas por organismos de cooperação, como no caso argentino, a existência de um planejamento central foi gradualmente adaptada para um *modus operandi* restritivo da ação governamental, como no modelo brasileiro.

Os anos 2000, por sua vez, ainda que bastante marcados pela supremacia das ideias neoliberais, assistiram ao renascer da discussão sobre a diversidade institucional dos países, tanto sobre suas formas de lidar com o capitalismo como da vertente focada nos desenhos de sustentação dessas novas democracias. A constatação da perda de poder dos Estados para corporações transnacionais, as discussões sobre a competição dos tradicionais centros produtores com novos mercados de leis trabalhistas mais flexíveis, o fluxo desregulado de capitais entre nações, as diferentes formas de financiamento das inovações tecnológicas e de novos negócios, as tipologias de capitalismo, entre muitas outras que estão no bojo das discussões da Sociologia Econômica, reabriram um flanco de análise subjogado pela preponderância das correntes neoliberais.

Mesmo assim, tais análises ainda soavam tímidas porque as bolhas econômicas mundiais ainda pareciam fenômenos isolados e passageiros. O ano de 2008 marcou definitivamente o ponto de virada na discussão sobre que concepções deveriam nortear os países em suas relações Estado-mercado. Uma crise econômica de proporções mundiais chegou, não sem prolongado anúncio, e atingiu em cheio as maiores economias do mundo.

A América Latina, no cômputo geral, reagiu bem à crise, que foi considerada a mais séria desde o *crack* da bolsa de 1929. Este acontecimento ao final da década representa a inflexão de uma concepção de mundo que, em países como o Brasil e a Argentina, já vinha sendo contestada ou contornada por seus governos.

No caso brasileiro, a mudança deu-se de forma mais paulatina, respaldada pelas escolhas dos dois governos de Lula. No caso da Argentina, a quebra foi abrupta e significou uma ruptura completa com o modelo neoliberal, quando o país decretou moratória em 2002, no começo do governo interino de Eduardo Duhalde e, logo em seguida, com a chegada de Néstor Kirchner ao poder em 2003 e a continuidade dada por sua esposa Cristina Kirchner a partir de 2007.

O Estado na América Latina, em especial nos dois países estudados, não se alinhou às concepções neoliberais na década de 2000 por mecanismos e dinâmicas internas que se legitimaram em disputas e acordos entre os campos da política e o da técnica, configurados, no caso brasileiro, após o período de estabilização de preços, por um novo cenário de superávits no setor público e pela necessidade de ampliação de políticas sociais e investimentos em infraestrutura, e, no caso argentino, pela premência de um novo caminho, onde o Estado pudesse retomar seu papel de garantidor da ordem social e econômica em uma sociedade alquebrada pelas décadas neoliberais.

1.2. Estrutura da Tese

A tese está dividida em seis capítulos principais, na seguinte sequência: esta introdução, um capítulo sobre o Estado contemporâneo e suas funções, um capítulo sobre o planejamento governamental no Estado contemporâneo, um capítulo comparativo histórico sobre o planejamento governamental no Brasil e na Argentina,

um capítulo sobre os modelos vigentes de planejamento nos dois países, contendo a análise das diretrizes e objetivos estratégicos expressos nos planos elaborados desde o ano 2000, e a conclusão. Ressalta-se que nos anexos da tese, além dos quadros-sínteses da comparação histórica do planejamento nos dois países e da análise dos planos, encontra-se o resumo das entrevistas realizadas com atores afetos ao tema do planejamento na Argentina. Tais entrevistas ajudaram a conformar um panorama atual sobre a atividade de planejamento naquele país.

Nesta introdução, apresenta-se o escopo da tese, seus principais pontos de reflexão, o recorte temporal e suas implicações nos objetos de pesquisa, a estrutura do documento, o objeto teórico, o objeto teórico-empírico, o porquê de comparar Brasil e Argentina, a metodologia comparativa utilizada e as hipóteses principal e secundária.

O capítulo sobre o Estado contemporâneo tem três partes. A primeira aborda a discussão teórica feita por Norberto Bobbio sobre as esferas do não-Estado, com foco na esfera econômica e coloca a dicotomia Estado mínimo *versus* Estado máximo como fundamento das tipologias de funções do Estado apresentadas na terceira. A segunda parte do capítulo discute o tema do Estado e sua legitimidade de atuação.

O capítulo sobre o planejamento governamental no Estado contemporâneo está dividido em cinco partes, onde se abordam: a natureza do planejamento governamental, seu desenvolvimento no Estado moderno, sua contextualização histórica no mundo e na América Latina, a questão do planejamento como atividade legítima de Estado e os elementos constitutivos do planejamento governamental.

O capítulo comparativo sobre o planejamento governamental no Brasil e na Argentina trata da trajetória do planejamento no Brasil e na Argentina: da construção do Estado aos dias atuais.

O penúltimo capítulo faz uma reflexão comparada do atual momento dos dois países em relação à atividade de planejamento e, em uma segunda parte, analisa

classificação feita para as diretrizes e objetivos estratégicos expressos nos planos, à luz da tipologia apresentada no capítulo sobre o Estado.

Por fim, a conclusão busca sintetizar os resultados da pesquisa e delinear os desafios faltantes para uma melhor compreensão do tema do planejamento governamental no Século XXI.

1.3. Contextualização do Objeto Teórico

Pode-se dizer que o objeto teórico sobre o qual esta pesquisa reflexiona é abstrato em sua natureza. Abstrato por pertencer ao campo das grandes ideias estruturantes das sociedades modernas. Objeto que nasce no ocidente europeu pós-feudalismo, consolida-se nos séculos XVI a XVIII com o colonialismo, e que irrompe precocemente, repleto de adaptações peculiares, na América Latina. É de uma teoria genérica do Estado Nacional que a tese trata, embora o objeto teórico-empírico aborde, no caso concreto, Estados latino-americanos.

A partir das reflexões teóricas de Norberto Bobbio em “Governo, Estado, Sociedade”, a tese trabalha com uma concepção de Estado de cunho liberal, isto é, a partir da utilização de teorias filiadas à tradição de pensadores que contrapõem o Estado ao indivíduo. Sob esta perspectiva, o Estado seria o mecanismo social legitimado para impor regras aos indivíduos nas diversas esferas sociais.

Desta feita, o trabalho preocupa-se, na questão teórica central, com entender a atuação do Estado contemporâneo, tendo como ponto de partida as esferas da vida em que o Estado regula a ação individual, sejam elas de ordem econômica ou espiritual, no sentido amplo do termo.

1.4. Contextualização do Objeto Teórico-Empírico

O objeto teórico-empírico da pesquisa, ao redor do qual orbitam as questões inerentes a este trabalho, é o planejamento governamental. **Sob um olhar idealizado, o planejamento governamental é o projeto de futuro de médio e de longo prazo de determinada sociedade, a ser implementado com a utilização do aparelho estatal, cujo processo de construção é referendado pelas instituições democráticas.** Ele pode resultar tanto de discussões legislativas como de negociações com governos subnacionais e tem por base, normalmente, a plataforma de campanha de um governo eleito pelo voto popular. O planejamento governamental, embora liderado pela política, deve se expressar nos mecanismos legais-burocráticos do Estado, o que lhe confere uma racionalidade legitimadora para a ação.

Em uma visão imperfeita de causalidade, como qualquer uma que busque uma relação direta entre os processos democráticos e a ação de governo, o planejamento governamental pode ser visto como a expressão formal da vontade da maioria dos eleitores. Ele se exprime, frequentemente, por meio de um plano, que é a explicitação de suas promessas de ação. Representa anseios estratégicos de futuro que extrapolam a mera alocação de recursos. Coloca à vista conflitos de classe e necessidades de modificações nas estruturas da sociedade.

Sob um ponto de vista formal, muitas vezes é visto como uma peça literária (em palavras, orações, sentidos) de um orçamento. Nesta perspectiva é, em última instância, a explicação legitimadora do poder de tributar do Estado. Funciona também como um espaço de disputa política, mas que deve ter regras e procedimentos legais que são requisitos para a sua validade.

Em outra instância, na esfera do cotidiano político e burocrático, onde se exercem os micro-poderes, também ali instalam-se processos, rotinas e procedimentos que definem no planejamento governamental seu ciclo de vida, onde

constam os momentos de elaboração, de implementação, de acompanhamento e de revisão de um plano.

O planejamento governamental também pode ser o espaço de poder e ação de uma burocracia especializada, responsável pela formalização do plano como proposta que vai ao legislativo e como sistema de regras a serem seguidas pelos órgãos implementadores das políticas.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988³ prevê a existência de um plano plurianual com vigência de quatro anos a ser enviado pelo Presidente da República ao legislativo para ser apreciado e ter validade a partir do segundo ano de mandato do governo eleito. Resumidamente, pode-se dizer que a prescrição de um plano plurianual na constituição brasileira buscou organizar as despesas públicas, de forma a contemplar a racionalização dos gastos, estabelecendo um horizonte temporal mínimo de projetos explicitados no plano, com manifestas intenções de redistribuição regional para seu orçamento, mas que favoreceram, quando da implementação das regulamentações indicadas no texto constitucional, o controle e a lógica fiscal.

A função central de planejar, embora mais organizada, ficou mais atada a contrapesos burocráticos que privilegiam os processos e o domínio do discurso técnico por boa parte do funcionalismo envolvido na administração do plano. No Brasil, o planejamento de longo prazo, para além dos quatro anos da regra constitucional, vem sendo tratado de forma errática, por algumas iniciativas para as quais não se tem continuidade⁴, uma vez que tais iniciativas são pouco consideradas, quando da elaboração dos planos plurianuais.

³ O Artigo 165 da Constituição de 1988 determina que ao Poder Executivo compete elaborar projeto de lei que estabelece o plano plurianual, além de outros instrumentos de organização do gasto público.

⁴ É o caso do Projeto Brasil em 3 Tempos, de 2004, que a partir de exercícios prospectivos, propunha horizontes de curto (2007), médio (2015) e longo prazo (2022) para o Brasil.

A Argentina, por sua vez, não possui em sua constituição um ordenamento para que se faça um planejamento público completo para um período mínimo de anos. Existem, sim, a partir de 2003, planos setoriais nacionais que não formam um único plano, mas que obedecem às diretrizes do governo eleito para cada área.

Bernazza (2006) afirma que desde o *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional* para o período de 1974 a 1977 não houve outra experiência de planejamento nacional na história argentina⁵. Nos anos neoliberais⁶, houve planos locais de desenvolvimento que enfatizaram a gestão técnica da administração estatal e prescreveram ações para o desenvolvimento baseadas nas orientações dos organismos internacionais de crédito, desvinculando-as de um projeto político de alcance nacional.

Apesar das diferenças de trajetória, pode-se notar que ambos os casos resultaram, nos anos 1990, em uma lógica de freios à ação estatal. Os anos 2000 foram marcados pela retomada de investimentos públicos, com mais ênfase na segunda metade da década. Tais iniciativas depararam-se, no caso brasileiro, com o engessamento da máquina estatal, por meio de seus mecanismos legais de planejamento – como o próprio PPA, seus sistemas estruturantes (de tecnologia da informação e orçamentário) e seus processos pouco alinhados às realidades dos órgãos executores das políticas –, o apego de uma burocracia especializada a um modelo de racionalidade contábil, mas de pouca serventia à gestão, e os entraves legais paralelos de apoio ao Controle que foram se criando desde a Constituição de 1988.

⁵ Héctor Cordone, em entrevista concedida ao autor da tese (constante do Anexo III), classificou o *Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991* como um exercício de planejamento elaborado com grande acurácia, não tendo sido implementado devido às contingências impostas pela crise fiscal e a dívida.

⁶ Esta separação histórica de um período classificado como neoliberal é bem presente nos debates políticos e acadêmicos na Argentina. Daniel García Delgado, da Flacso da Argentina, expôs ao autor da tese esta classificação em entrevista (constante do Anexo III).

Na Argentina, as capacidades institucionais viram-se debilitadas após a moratória de 2002 e o país tem apresentando queda relativa em alguns índices de qualidade de vida ao longo dos últimos vinte anos⁷. Todavia, pode-se afirmar que a criação do *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios* em 2003⁸ – transferindo para esta instituição atribuições provenientes de outros órgãos, como, por exemplo, as do *Ministerio de Economía* (energia e comunicações) – significou uma mudança no modo de atuação do Estado, dando sinais de uma retomada da atuação governamental para além da regulação econômica.

Se houve, como afirma-se aqui, a descontinuidade em relação aos paradigmas neoliberais dos anos 1990, marcantes nos governos Menem na Argentina e Collor e FHC, no Brasil, este trabalho observa, nas dinâmicas que envolvem o planejamento governamental, as mudanças ocorridas nos anos 2000, que propiciaram maior legitimidade à ação estatal. Tais movimentos dizem respeito, além dos mecanismos formais de planejamento, como os que existem no Brasil, às maneiras encontradas pelos governos para contornar a rigidez da lógica fiscal, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento, ou mesmo às ações políticas para desnaturalizar no aparelho do Estado práticas condizentes com o contexto neoliberal.

Outro entrave enfrentado pela retomada da ação estatal foi a constatação de que o Poder Executivo perdeu, em ambos os países, ao longo de 20 anos, capacidades técnicas de planejamento governamental e projetos, principalmente pela extinção ou enfraquecimento de órgãos especializados no planejamento e pela não

⁷ Em 2007, a Argentina ocupava o primeiro lugar entre os países da América do Sul no ranking de IDH da ONU, e o 38º lugar entre todos os países. Em 2013, o Chile ocupa a primeira posição na AL, tendo a Argentina caído para a 45ª posição na lista geral. O Brasil está na 85ª posição geral e é o 5º mais bem classificado na América do Sul.

⁸ O Decreto 27/2003 do *Poder Ejecutivo Nacional* recria um Ministério do Planejamento com funções ativas, principalmente nas áreas de infraestrutura.

reposição de pessoal com perfil planejador⁹, principalmente para os projetos de infraestrutura¹⁰.

Este trabalho também aponta, em sua parte histórica e na análise de documentos empíricos, as instituições com atuação tradicionalmente preponderante no planejamento governamental, tais como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ipea, Secretaria de Assuntos Estratégicos e Casa Civil da Presidência da República, no Brasil. Na Argentina, são mencionadas as ações do *Ministério de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*, do *Ministerio de Economía*, do *Ministério de Agricultura, Ganadería y Pesca* e da *Presidencia de la Nación*, além de outros órgãos preponderantes na função de planejar do Estado.

Ao longo do trabalho, alguns assuntos correlatos ao tema são ocasionalmente abordados dentro do texto, como, por exemplo, as características mais gerais dos corpos burocráticos e tecnopolíticos encarregados da elaboração dos planejamentos governamentais e sua relação com os governos eleitos. Da mesma forma são tratados os mecanismos de legitimação da construção dos planejamentos. De maneira geral, há no trabalho uma crítica da racionalidade, como legitimadora do processo burocrático de construção do planejamento, e da política como mecanismo que pode tudo em relação à racionalidade.

A comparação histórica e a análise das funções de Estado expressas nos documentos governamentais, constantes dos últimos capítulos, ajudam a entender não só como cada país lidou a partir dos anos 2000 com o tema do planejamento governamental em termos de modelos institucionais, mas também implica na

⁹ No Brasil existe a carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, mas, devido principalmente à obrigação formal do plano plurianual do modelo brasileiro, sua atuação concentra-se no curto e médio prazo das ações de governo. Tem um papel muito diferente da tecnocracia do IPEA no auge do planejamento, no regime militar, cujo contexto exigia uma maior amplitude de atuação.

¹⁰ Como forma de suprir tal deficiência, foram criadas em 2007 as carreiras de Analista e de Especialista em Infraestrutura. Este corpo burocrático tem atuado nos ministérios setoriais de suas especialidades e no órgão central de planejamento do Brasil.

compreensão de projetos de poder e de visões de mundo acerca do papel do Estado, que resultam em um quadro mais amplo para o entendimento do planejamento governamental como aglutinador das ideias vigentes na primeira década do Século XXI sobre o papel do Estado na América do Sul.

1.5. Por que Brasil e Argentina?

O recorte do “Estado nacional” como objeto teórico é demasiadamente amplo e vago para caracterizar, ao menos que seja, uma dimensão territorial. De forma a delimitar o lugar da pesquisa, por razões arbitrárias e também por afinidades e razões práticas, escolheu-se trabalhar com Brasil e Argentina.

Brasil e Argentina são países que, além da proximidade física, do passado colonial ibérico e da semelhança linguística, viveram dilemas históricos recentes e tiveram que fazer escolhas institucionais e políticas que interessam às Ciências Sociais. Escolhas que podem ser comparadas para ajudar sua compreensão.

Da mesma forma, as semelhanças, embora não essenciais, ajudam a alinhar traços característicos dos perfis das duas nações, como os momentos políticos fundamentais para a conformação das suas relações internas entre sociedade e Estado. Por outro lado, também suas diferenças delineiam bom terreno para comparação: seus perfis demográficos, suas culturas, seus caminhos pós-independência e suas trajetórias de construção da democracia aportam assuntos férteis para discussões que podem ser sistematizadas por análises acuradas.

A escolha dos países deu-se por um conjunto de características gerais que os assemelham ou os diferenciam, mas que os tornam bons casos para o estudo proposto. Dentre as principais razões para a escolha de Brasil e Argentina estão: o fato de serem ambos latino-americanos e federalistas; de suas economias serem as mais pujantes da América do Sul; de atuarem como principais parceiros na região; de terem momentos históricos semelhantes e comparáveis; e de terem apostado no século XX em estratégias desenvolvimentistas com significativo papel para o planejamento governamental, especialmente o planejamento central.

Talvez dentre as diferenças possam-se destacar o perfil demográfico; as escolhas institucionais feitas nos anos 1990 e suas repercussões no século XXI; e as

diferentes trajetórias econômicas e sociais. De forma breve, no Quadro I abaixo, encontram-se alguns dados de diversas naturezas que explicitam recortes comparáveis concernentes ao tema do planejamento governamental em ambos os países:

Quadro I – Características Descritivas

CARACTERÍSTICAS DESCRITIVAS		
CARACTERÍSTICA	BRASIL	ARGENTINA
Territorialidade Jurídica	Estado Nação	
Forma de Governo	Democracia Republicana desde 1889.	Democracia Republicana desde 1816.
Organização Administrativa	Federalista (26 estados e 1 Distrito Federal)	Federalista (23 províncias e 1 Cidade Autônoma)
População	193.946.886 pessoas (IBGE - 2012)	41.117.096 pessoas (INDEC - 2011)
História recente	Economia dominada por elites agrário-exportadoras no início do Século XX. Planos econômicos desenvolvimentistas com foco na estratégia de substituição de importações a partir da crise de 1929. Ditadura militar influenciada pelos EUA entre os anos 1960 e 1980, como forma de contrapor a ameaça soviética na guerra fria. Elites beneficiárias do Estado. Hiperinflação dos anos 1980. Renascimento democrático e reformas administrativas pautadas pelo consenso de Washington. Privatizações nos anos 1990. Políticas econômicas (fiscais e monetárias) que visavam ao ajuste das contas públicas, mas com estratégias diversificadas. Implantação de racionalidades no gasto público. Reformas do Estado com pontos em comum referentes à privatização de empresas estatais e resultados diversos em relação à profissionalização burocrática. Retomada de projetos desenvolvimentistas, a partir dos anos 2000, com fortalecimento do papel do Estado.	
Recorte temporal	Primeiros doze anos do Século XXI	
Objetos de pesquisa	O planejamento governamental como espaço de expressão dos papéis do	

CARACTERÍSTICAS DESCRITIVAS		
CARACTERÍSTICA	BRASIL	ARGENTINA
	Estado. As escolhas estratégicas nos planos como espaço para essa expressão de papéis. A racionalidade, legitimidade e operacionalização do planejamento governamental. As relações entre os governantes e a burocracia nos processos de planejamento. Revisão histórica do planejamento no mundo e nos dois países. Os modelos atuais de planejamento. O planejamento como técnica: diferentes visões sobre o que é planejar (o planejamento econômico-normativo, o planejamento situacional e o planejamento participativo). A necessidade de intervir nas estruturas sociais no planejamento latinoamericano. As disputas ideológicas a respeito do papel do Estado concretizadas nas leis, regulamentos, processos de planejamento e sistemas de informação. A ideia de causalidade expressa e implícita nos mecanismos institucionais legitimadores dos processos de planejamento: do suposto nascimento nas plataformas de campanha à elaboração, execução, avaliação e revisão dos processos por burocracias especializadas e corpos tecno-políticos. A disputa entre plano e orçamento.	
Papel do Estado	Propenso à ampliação da regulação econômica, indutor de grandes obras de infraestrutura e executor de políticas estruturantes (educação, saúde, previdência e banda larga). Não abriu mão da produção de bens e serviços (bancos, e produção de petróleo).	Propenso à regulação econômica, indutor de grandes obras de infraestrutura e executor de políticas estruturantes (educação, saúde e previdência). Reestatizante de setores estratégicos, como o da aviação civil e o energético.
Atores	Burocracia (carreira típica de Estado para cuidar do planejamento: Analista de Planejamento e Orçamento), Políticos e nomeados politicamente.	Políticos e nomeados politicamente. Ausência de um projeto weberiano de burocracia.
Referencial Teórico	Planejamento Governamental: vieses econômico, legal-burocrático, administrativo e sociológico; Estado; papel do Estado; discussão sobre racionalidade e legitimidade da organização burocrática e suas formas de atuar; diversidade vs. convergência institucional; diversidade do capitalismo.	

CARACTERÍSTICAS DESCRITIVAS		
CARACTERÍSTICA	BRASIL	ARGENTINA
Marco Legal	Constitucional e Leis Específicas	Leis Específicas
Instrumentos	Programa de Governo, Plano Plurianual e Agendas Prioritárias;	Programa de Governo, Orçamento, Planos Setoriais.
Sistemas de Tecnologia da Informação	SIGPLAN, SIDOR, SIOP, SIAFI.	SIDIF
Instituições	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República , Casa Civil, IPEA.	<i>Ministério de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca</i>

1.6. A Comparação na Tese

A metodologia comparativa proposta para a tese aproxima-se da perspectiva orientada ao contraste, descrita por Theda Skokpol e Margaret Somers, onde a comparação histórica serve mais para ressaltar as diferenças entre os casos estudados do que propriamente produzir e testar novas teorias generalizáveis. Nesta estratégia, os pesquisadores que optam por este caminho “*make use of comparative history to bring out unique features of each particular case included in their discussions, and to show how these unique features affect the working-out of putatively general social processes*”. (Skokpol e Somers, p. 178)

Na pesquisa sobre o planejamento governamental no Brasil e na Argentina busca-se, como na descrição feita pelas autoras citadas, trabalhar com conceitos sociológicos “universais”, como as ideias weberianas sobre racionalidade,

legitimidade e burocracia. Também construiu-se uma tipologia de funções do Estado para facilitar o entendimento da comparação: “*Above all, contrasts are drawn between or among individual cases. Usually such contrasts are developed with the aid of references to broad themes or orienting questions or ideal-type concepts*”. (Scokpol e Somers, p. 178)

Além disso, a revisão bibliográfica sobre o tema funciona tanto como fonte de informações, como para formular comparações com outras concepções sobre o planejamento governamental em outros tempos históricos, proporcionando, assim, comparações diacrônicas intrasistêmicas e trans-sistêmicas. De toda maneira, a característica principal da parte empírica da pesquisa é ser sincrônica, por ater-se ao período específico do Século XXI, e ser trans-sistêmica, pela comparação entre dois países.

Procura-se, no entanto, dirimir os problemas apontados pelas autoras na perspectiva orientada ao contraste, quais sejam: o fato de que alguns casos concretos de pesquisas deste tipo usualmente utilizarem-se de teorias não explícitas ao longo do trabalho, de sua tendência a tornarem-se meramente descritivas, de valerem-se de uma cronologia estritamente ordenada e mesmo de impedirem o desenvolvimento de argumentos teóricos explicativos: “*Of course the price paid in Contrast-oriented comparative histories is that descriptive holism precludes the development of explanatory arguments (...). Worse yet (if not all) works of Contrast-oriented comparative history actually smuggle implicit theoretical explanations into their case accounts*”. (Scokpol e Somers, p. 193).

As teorias mais amplas presentes no trabalho encontram-se no debate a respeito do papel do Estado – que tem entre suas principais vertentes a discussão econômica entre liberais clássicos e keynesianos e a discussão a respeito de liberdades individuais *versus* vontade coletiva, além da literatura sobre o Estado desenvolvimentista e as novas análises sobre os países em desenvolvimento. Procura-se explicitar ao longo do trabalho as teorias às quais se vinculam as reflexões a respeito dos processos de planejamento.

No que tange à análise dos dados, pode-se dizer que esta pesquisa aproxima-se mais de uma pesquisa de caráter qualitativo e comparativo, não generalizante. O trabalho busca investigar diferenças e características peculiares dos processos de planejamento de Brasil e Argentina: *“Muchas de las cosas que interesan a los investigadores sociales y a sus audiencias son importantes, no debido a sus características generales, como su tamaño o su grado de jerarquía, sino debido a su importancia histórica o cultural”*. (Ragin, p.38)

Os dados que fazem parte da pesquisa foram obtidos por meio da literatura disponível, dos planos de governo, dos dispositivos legais que amparam as práticas e processos de planejamento, dos sistemas a eles vinculados, de entrevistas com atores chaves, bem como da experiência profissional do autor da tese como servidor público¹¹. Assim, buscou-se atingir o que Charles Ragin enfatiza como sendo o principal papel de qualquer que seja o método escolhido: *“The problem is not to show which methodology is best but to explore alternative ways of establishing a meaningful dialogue between ideas and evidence”*. (Ragin, p. viii).

¹¹ O autor da tese é da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2000. Trabalhou na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil entre 2008 e 2011, quando integrou o grupo responsável por fomentar mudanças no modelo de planejamento brasileiro, que resultou no PPA 2012-2015. Esta experiência foi apresentada no painel “Gestão do Conhecimento para o Planejamento Governamental”, no *XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, ocorrido em Santo Domingo, na República Dominicana, entre os dias 9 e 12 de novembro de 2010. (<http://www.clad.org/congresos/congresos-antiores/xv-congreso-clad>)

1.7. Objetivos e Hipóteses

A tese tem como objetivos principais: fazer uma reflexão a respeito dos objetos teórico e teórico-empírico, quais sejam: o Estado contemporâneo e o planejamento governamental, com ênfase na construção teórica e histórica destes objetos; apresentar um conjunto de tipos de funções do Estado que sirvam como instrumentos de análise dos diversos modelos de planejamento governamental e de políticas públicas em geral; cotejar as trajetórias dos planejamentos governamentais de Brasil e Argentina; aplicar o conjunto de tipos de funções do Estado aos planos pesquisados; e comparar as características dos modelos vigentes em ambos os países, à luz das impressões colhidas nas entrevistas com atores envolvidos¹² com o tema, bem como da experiência profissional do autor da tese.

A partir da constatação de uma maior preponderância dada ao papel do Estado no Século XXI em ambos os países, **a hipótese principal da tese é a de que os objetivos estratégicos explicitam-se nos planos de governo e que nestes e no conjunto de políticas abarcadas por estes planos, sejam setoriais ou nacionais, estão expressos diversos tipos de funções do Estado que podem ser classificadas dentro de um espectro que vai de uma extremidade mais minimalista a outra mais interventora.**

Como hipótese secundária, tem-se que os tipos de funções presentes nos planos analisados indicam que os planejamentos vigentes de Brasil e Argentina expressam diretrizes e objetivos que distanciam-se da concepção minimalista de Estado, indicando um vasto escopo de atuação estatal, legitimado tanto pelos processos democráticos, como pelo arcabouço legal vigente em ambos os países.

¹²As notas das entrevistas realizadas com atores envolvidos com o tema do planejamento encontram-se no Anexo III desta tese.

Além dos objetivos gerais e das hipóteses acima descritos, a tese também busca, por meio da comparação da atividade de planejamento dos governos centrais de Brasil e Argentina, ressaltar as características políticas e racionais-burocráticas de cada país nessa atividade e explicita uma reflexão a respeito do Estado, a partir da análise do planejamento como um processo mais amplo de desenvolvimento em cada nação.

Uma vez que a história dos dois países resalta especificidades sobre a formação do Estado e sobre os modos e objetivos de utilização do planejamento governamental, a tese também explora como o Estado legitima suas ações na contemporaneidade, por meio da interpretação do funcionamento dos processos de planejamento, dos seus marcos legais e das instituições de governo.

Parte-se do pressuposto de que é possível identificar tipos de funções do Estado nas diversas diretrizes e objetivos das políticas públicas explicitadas nos documentos formais dos planos de governo, nos quais se atém a pesquisa empírica do trabalho. Sabe-se que estas funções do Estado, de maneira geral, também estão refletidas nas legislações e regulamentos da atividade de planejar, nas práticas cotidianas da administração pública, nos sistemas que lhes servem de apoio e nos seus processos burocráticos, embora o trabalho não tenha enfatizado a reflexão empírica sobre estes elementos.

Muitas das políticas derivadas do planejamento seguem visões de Estado nem sempre lineares. As políticas específicas, chamadas setoriais, também têm suas trajetórias históricas e naturezas diferenciadas. Uma política industrial, por exemplo, é diferente de uma política previdenciária no seu modo de ver e expressar o papel do Estado. Às vezes, elas fazem parte de um plano de governo que as centraliza em uma lógica de atuação governamental. Outras vezes, como no caso argentino, estão diretamente ligadas a uma estratégia setorial.

A tese buscou associar políticas públicas a cada diretriz e objetivo estratégico analisado nos planos¹³. Foram escolhidas as políticas industriais, de comércio exterior, agrícola, de infraestrutura e sociais (com foco na diminuição da desigualdade), por serem, tradicionalmente, os instrumentos mais utilizados nas atividades de planejamento de governo. Sabe-se, por exemplo, que não se consegue fazer uma efetiva política industrial sem também tratar de uma política de ciência e tecnologia e ao mesmo tempo de uma política de educação. E que também uma política agrícola depende de uma política de crédito e de outra que promova instrumentos de seguro contra riscos.

Portanto, a escolha destas políticas como elemento de análise não tem a pretensão de determinar um núcleo mais importante de políticas pertencentes à atividade de planejamento governamental, mas apenas fornecer uma porta de entrada para análise dos tipos de funções de Estado expressas no planejamento. No caso brasileiro, as diretrizes e objetivos estratégicos são requisitos da elaboração dos planos plurianuais, de onde parte a análise. Quanto à Argentina, as diretrizes e objetivos foram identificados nos planos setoriais.

No próximo capítulo será abordado o objeto teórico, com o intuito de, a partir de uma perspectiva que contrapõe o Estado e o indivíduo, construir uma tipologia de funções do Estado a ser aplicada na parte empírica da tese: na análise das diretrizes e objetivos estratégicos expressos nos planos formais de governo de Brasil e Argentina elaborados no Século XXI.

¹³ Segunda coluna dos quadros do Anexo II.

2. O ESTADO CONTEMPORÂNEO E SUAS FUNÇÕES

Este capítulo busca delimitar o escopo da teoria a respeito do Estado que é utilizada na tese. Opta-se por uma aproximação das correntes liberais do Estado por estas contraporem o Estado ao indivíduo. Tal dicotomia permite observar que o tamanho do Estado determina o quanto ele avança sobre as esferas econômica e espiritual da vida, tendo como base o trabalho de Norberto Bobbio. Também discute-se a legitimidade de atuação do Estado, a partir do seu conceito minimalista elaborado por Max Weber. A partir daí prescrevem-se novas formas e tamanhos possíveis para o Estado contemporâneo, pela apresentação de uma tipologia de funções associadas a um espectro que vai de um Estado mínimo a um Estado máximo.

2.1. Teoria do Estado

Esta tese encontra-se sob o guarda-chuva teórico das análises sobre o Estado moderno. Do vasto campo de estudos que tem como foco o Estado, o presente trabalho utiliza a delimitação conceitual que entende a organização humana denominada Estado como aquela que, surgida do fim do feudalismo europeu pela unificação de poder em grandes espaços territoriais, deu origem ao que são hoje os países nacionais.

Faz-se necessário notar que tal perspectiva pode ter um viés ocidental por não dar ênfase, na definição do escopo do Estado que é utilizada no trabalho, à importância histórica das nações do Oriente e do mundo islâmico para a

consolidação das instituições do Estado, tal qual como este é entendido nos dias atuais.

Entretanto, não só por motivos de simplificação conceitual adere-se a uma definição de Estado restrita ao mundo ocidental pós-feudalismo. Também é mais relevante para a tese esta demarcação porque os países dos quais o trabalho faz investigação empírica são Estados cuja formação deriva da ação dos Estados europeus.

Ainda que as trajetórias históricas de Brasil e Argentina possam ser ressaltadas com o intuito de diferenciar as duas nações, as características comuns, como o fato de terem sido colônias de exploração que tornaram-se países independentes – mimetizando tipos de organização estatal em moldes, se não de todo europeus e estadunidenses, espelhados neles em boa parte –, aproximam o objeto teórico da tese, o Estado, de sua conformação ocidental. Ademais, também é inegável que tal concepção influenciou também a constituição organizacional dos Estados atuais do Oriente, como produto da hegemonia europeia, a partir do mercantilismo no Século XVI, e do Ocidente, de forma geral, durante todo o Século XX.

A tese também se atém aos pontos de vista teóricos que definem o Estado a partir de sua relação com os indivíduos, mais especificamente, às teorias de filiação liberal que entendem o Estado como organização formada a partir do consentimento dos indivíduos. Tal aquiescência pode ser compreendida como a busca do bem comum, seja porque o indivíduo, conhecendo os males de estar sujeito única e exclusivamente à sua capacidade de se impor o tempo todo perante os outros indivíduos, resolve abdicar de sua parcela de liberdade em favor de um ente que garantirá o direito de todos, seja porque vê a priori o Estado como “uma instituição favorável ao desenvolvimento das faculdades humanas, ao progresso civil, uma *civil society* no sentido setecentista do termo”. (Bobbio, p. 127).

Carnoy coloca que no contexto do colapso do feudalismo, que cedeu lugar ao absolutismo, e, logo em seguida, à hegemonia burguesa, foi “que se desenvolveu a teoria do Estado liberal, baseada nos direitos individuais e na ação do Estado de acordo com o 'bem comum' a fim de controlar as paixões dos homens, possibilitando que seus interesses se sobreponham a essas paixões.” (Carnoy, p.23)

Embora admitindo a importância de outros enfoques a respeito do tema, como as análises de vertente marxista que veem no Estado um instrumento de dominação de classe, a presente tese atém-se a uma discussão de natureza clássica-liberal, onde a relação Estado-indivíduo é a que permeia as análises a respeito dos tipos de funções do Estado expressos no planejamento governamental.

Reconhece-se, porém, o Estado como espaço de disputa política onde grupos lutam para a implantação de seus interesses pela ação legitimada do Estado. Ainda assim, importa dizer que a ação executada por meio da luta política de determinado grupo de interesse, ao fim e ao cabo, tem consequências para os indivíduos. A ação estatal sempre adentra esferas onde sua legitimidade é constante objeto de disputa.

Também sob o guarda-chuva desta concepção clássica-liberal, interpreta-se o Estado para além de uma abordagem unicamente jurídica, que por si só é minimalista, no sentido de restringir o Estado a uma capacidade exclusiva de emitir leis e garantir o cumprimento do aparato legal. Para esta tese, interessa a natureza das políticas públicas que, nas democracias liberais, são constantemente foco de debates, e cujo molde define o escopo da ação legítima do Estado sobre o indivíduo.

Tais definições sobre o que pode e deve fazer o Estado expressam-se na atividade de planejamento governamental que, nos dois países pesquisados, tem uma trajetória vinculada à superação dos entraves à chegada de um capitalismo moderno. O objeto teórico-empírico deste trabalho é analisado a partir da concepção de Estado clássica-liberal subjacente à sua história.

Vários campos do saber têm o Estado como objeto de suas análises. Se por um lado, o Direito limita sua visão de Estado a um instrumento utilizado por um grupo para manter o poder, sobre determinada população, dentro de um território, e não se preocupa com os fins que esta dominação pretende legitimar, por outro, a Ciência Política está fundamentada em axiomas da economia neoclássica e tem como pressuposto de suas investigações a abstenção de juízos de valor.

A tese preocupa-se com a legitimidade da existência do Estado, tornada real pelos fins a que este se propõe. Tal intuito aproxima-se mais das visões clássicas da Filosofia Política, da Economia Política e da Sociologia do que da Ciência Política tradicional e do Direito Positivo.

2.1.1. Estado Mínimo e Estado Máximo: as Esferas do não-Estado

As concepções sobre o papel do Estado apresentadas nesta tese são coerentes com a dicotomia Estado mínimo *versus* Estado máximo. Estes polos ideais opostos funcionam como marcos delimitadores para a identificação de uma tipologia de funções do Estado.

Trabalha-se com uma terminologia de caráter tipológico de variantes de funções do Estado, não restrita ao economicismo. Tal tipologia é delimitada nas fronteiras dos desenhos institucionais escolhidos pelos Estados para lidar com a esfera do não-Estado. Reflete a preocupação dos teóricos da Sociologia Econômica e dos neo-institucionalistas com a relação das instituições e o capitalismo. A pesquisa ocupa-se das razões de ser do Estado, expressas nas políticas públicas, cujas diretrizes e objetivos estão explicitados nos planejamentos governamentais.

Norberto Bobbio define o não-Estado como o espaço pertencente ao indivíduo tradicionalmente separado da esfera de ação do Estado. O não-Estado tem duas dimensões: a esfera econômica e a esfera religiosa, esta última entendida em um sentido amplo, abarcando as crenças espirituais e filosóficas (Bobbio, p. 121).

No mundo antigo a dimensão econômica era compreendida como aquela em que o indivíduo age como bem entender, sem a interferência do Estado, seja para a manutenção do lar, seja para buscar a riqueza. A dimensão religiosa (espiritual), por sua vez, é a que abriga as crenças religiosas, espirituais e filosóficas.

Desde a antiguidade, o não-Estado aparece como salvaguarda do indivíduo perante o Estado, que frequentemente tenta entrar neste espaço: “A presença do não-Estado, em uma das duas formas ou em ambas as duas, sempre constituiu um limite de fato e de princípio, na realidade objetiva e nas especulações dos escritores políticos, à expansão do Estado” (Bobbio, p. 122)

Se na idade média europeia, a Igreja buscava controlar o poder espiritual a partir da definição do que era correto e deixava a condução dos assuntos terrenos para os reinos, na idade moderna, o poder viu-se, sob as novas relações sociais estabelecidas pelo capitalismo industrial, diante da importância crescente da esfera econômica dos indivíduos.

Além da secularização já consolidada, com a revolução burguesa e a difusão dos valores liberais, o Estado ideal, para a ideologia vigente no Século XIX, passou a ser o que menos interviesse nos assuntos econômicos. “Este duplo processo pode ser também descrito, da parte do Estado, como processo de desmonopolização do poder ideológico de um lado, e de desmonopolização do poder econômico de outro”. (Bobbio, p.125)

Entende-se o Estado mínimo como aquele que menos invade o não-Estado. Não interfere nas decisões econômicas e nas crenças dos indivíduos. É o Estado liberal clássico por excelência. É laico, age como garantidor da ordem interna,

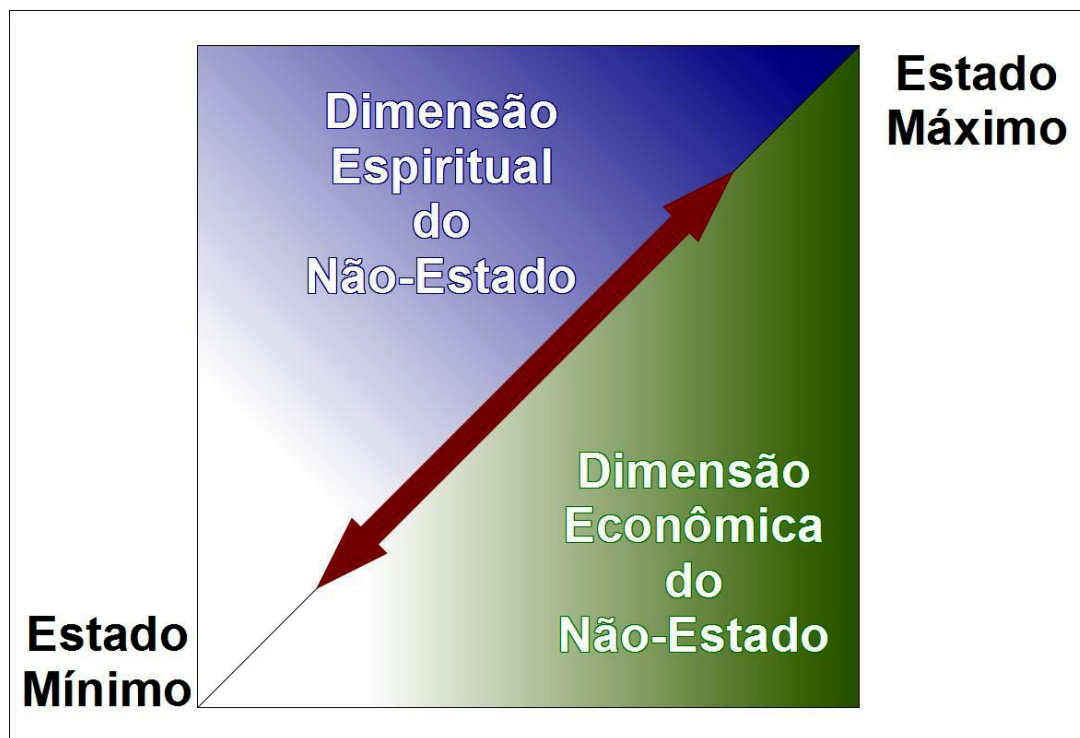
defende a nação contra os inimigos externos, zela pela liberdade individual e aplica a justiça. O Estado máximo, por sua vez, seria aquele que mais interfere nas esferas econômica e espiritual dos indivíduos.

No limite, o Estado máximo é um Estado total que, na esfera espiritual, “preocupa-se com o comportamento religioso dos próprios súditos e com este objetivo lhes controla os atos externos, as opiniões, os escritos, impedindo qualquer manifestação de dissenso e perseguindo os dissidentes” e, na esfera econômica, “advoga para si o direito eminente de regular a produção dos bens ou a distribuição da riqueza, facilita certas atividades e obstaculiza outras, imprime uma direção ao conjunto da atividade econômica do país.” (Bobbio, p.124)

Um outro tipo de variação do Estado máximo é o dos Estados comunistas do Século XX, que não reconheciam a propriedade privada, controlavam a produção e buscavam extirpar o mito religioso, tentando substituí-lo pela crença materialista oficial adotada pelos detentores do poder.

Os dois extremos, Estado mínimo e Estado máximo, funcionam como polos ideais que balizam os tipos de funções do Estado que a tese prescreta (Figura 1). Estas funções estão sempre a invadir as esferas do não-Estado em maior ou menor grau, nas mais das vezes na esfera econômica, mas também na espiritual, entendida de forma ampla.

Figura 1 – Dimensões do Não-Estado



Elaboração própria. Baseado em Estado, Governo, Sociedade, de Norberto Bobbio.

A discussão sobre os limites do quanto é legítimo o Estado adentrar as esferas do não-Estado constituiu boa parte dos debates políticos e econômicos de todo o Século passado, principalmente após a crise de 1929, e se estende aos dias atuais. Os desenhos institucionais, as reformas de Estado e as políticas públicas de várias naturezas, entre outras instâncias de debate político, lidam permanentemente com a questão do tamanho do Estado e de sua legitimidade de atuação.

2.1.2. O Estado e sua Legitimidade de Atuação

Weber escreveu que não se deveria definir uma instituição política, das quais o Estado é uma delas, a partir dos fins a que esta se propõe, uma vez que todo e qualquer objetivo pode ser abarcado por este tipo de organização. Para Weber, a legitimidade do Estado estava na obtenção do monopólio da violência legal, o que poderia ser utilizado para os mais diversos fins:

“2. Não é possível definir uma associação política – mesmo o 'Estado' – com referência ao fim de sua 'ação da associação'. Desde os cuidados do abastecimento de alimentos até a proteção das artes não existe nenhum fim que as associações políticas *não* tenham perseguido, em algum tempo, pelo menos ocasionalmente, e desde a garantia da segurança pessoal até a jurisdição, nenhum que tenham perseguido *todas* as associações. Por isso, o caráter 'político' de uma associação *só* pode ser definido por aquele meio – às vezes elevado ao fim em si – que não é sua propriedade exclusiva, porém constitui um elemento específico e *indispensável* de seu caráter: a coação física.” (Weber, 1994, p.34)

Trata-se de uma definição minimalista que não coloca juízo de valor sobre o que é legítimo. Por este ponto de vista, uma ditadura poderia ser legítima, porque eficiente é na manutenção do poder. A definição weberiana de Estado aproxima-se da jurídica, que enfatiza a exclusividade na feitura e aplicação das leis. A diferença está na linguagem econômica aplicada na descrição de Weber.

O exame do Estado em Weber tem relação direta com o cenário de seu tempo. Para este autor, a organização racional mais importante de suas análises era o mercado, quando comparado às diversas formas de comunidade, que vão das mais restritas, como a família, até as mais abrangentes, como a associação comunal:

“A todas as formas de comunidade até aqui examinadas, que em regra envolvem uma racionalização apenas parcial de sua ação social, sendo de resto muito diversas quanto a sua estrutura – mais ou menos amorfa ou socializada, mais ou menos contínua ou descontínua, mais ou menos aberta ou fechada – se contrapõe agora, como arquétipo de toda ação social, a relação associativa por troca no *mercado*.” (Weber, 1994, p. 419)

O Estado para Weber seria a forma mais bem acabada de dominação de sua época. Nas palavras de Johannes Winckelmann, organizador de “Economia e Sociedade”:

“Revela-se, assim, na estruturação do texto da grande Sociologia de Max Weber, em sua forma autêntica, seu elemento compositor geral: a ampliação contínua da esfera das formas sociais de ação, relação e organização e, com isso, a ampliação das unidades de sentido sociologicamente relevantes. E, por conseguinte, é também evidente que tanto histórica quanto sistematicamente reservaram-se para coroamento da obra sociológica completa, a análise e exposição da instituição do Estado racionalmente constituído, como última forma de dominação, por enquanto.” (Weber, 1994, p. xxiv)

Martin Carnoy, no último quarto do Século XX, observa que apesar da importância dada ao Estado por Weber, este não era o ponto principal de suas análises. O mesmo podendo ser dito de outros autores do fim do Século XIX e começo do XX, quando o Estado não era o protagonista na ordem econômica e social vigente:

“Até os anos 30, a força propulsora das sociedades capitalistas residia na produção da empresa privada. O setor de produção privada, e não o Estado, era a fonte dessa energia e o setor privado da economia era o centro da mudança social. Assim, Ricardo, Marx, Weber, Durkheim e Marshall puderam discutir o Estado como um elemento importante, porém, certamente não como o elemento central, em suas análises sociais. (...) Esse não é mais o

caso. Os pontos de vista tradicionais do século XIX (e do período precedente) são anacrônicos, embora continuem a dominar nosso modo de pensar sobre o que é e como deveria ser o setor público.” (Carnoy, 2001, p.10)

Deve-se ao contexto histórico vivido por Weber sua concepção minimalista do Estado como instrumento de dominação. Reconhece-se a importância da definição restrita ao monopólio da violência, aliada à concepção jurídica que determina os três elementos constitutivos do Estado: “o povo, o território e a soberania” (Bobbio, 1987, p. 94). Observe-se, porém, que a violência legal como lastro da dominação há muito tornou-se invisível em sociedades complexas:

“Formas legais correspondem, em todos os tempos, à estrutura da sociedade. (...) O poder que confere força aos títulos legais e direitos de propriedade não é mais diretamente visível nos tempos modernos. Em proporção ao indivíduo, ele é tão grande, sua existência e a ameaça que dele emana são tão axiomáticas que raramente é submetido a teste. É esse o motivo por que há uma tendência tão forte a considerar a lei como algo que dispensa explicação, como se tivesse sido baixada pelos céus, um 'Direito' absoluto que existiria mesmo sem o apoio dessa estrutura de poder ou se a estrutura de poder fosse diferente.” (Elias, 1993, p. 61)

Devido aos desenvolvimentos históricos do Século XX, a legitimidade da ação do Estado em sociedades contemporâneas reside, portanto, não somente na capacidade de editar leis e fazê-las serem cumpridas pela ameaça do monopólio da violência, mas em todo um jogo político complexo de debates quanto à expansão e retração do Estado frente ao não-Estado. As visões de mundo dos governantes e de seus partidos nos Estados contemporâneos dialogam o tempo todo com a questão sobre o que deve e o que não deve fazer o Estado.

A preocupação com a legitimidade da atuação baseada nos fins a que o Estado se propõe é, na realidade, mais antiga do que as definições restritivas. Talvez por uma influência da economia neoclássica e do positivismo jurídico, ou mesmo por uma busca de um ascetismo científico, as definições sociológicas do Estado influenciadas por Weber deixaram de lado os propósitos das ações do Estado enquanto objeto de análise de sua legitimação:

“Com o advento do positivismo jurídico, o problema da legitimidade foi completamente subvertido. Enquanto segundo todas as teorias precedentes o poder deve estar sustentado por uma justificação ética para poder durar, e portanto, a legitimidade é necessária para a efetividade, com as teorias positivistas abre caminho a tese de que apenas o poder efetivo é legítimo (...) Deste ponto de vista, a legitimidade é um puro e simples estado de fato. (...) No âmbito do positivismo jurídico (...) o tema da legitimidade tomou uma outra direção, não mais aquela dos critérios axiológicos mas a das razões da eficácia da qual deriva a legitimidade. (...) Nesta direção põe-se a célebre teoria weberiana das três formas de poder legítimo. Weber pôs-se o problema não de elencar os vários modos com os quais toda classe política procurou a todo tempo justificar o próprio poder, mas de individualizar e descrever as formas históricas do poder legítimo (...)” (Bobbio, p. 92)

O Século XX, porém, trouxe à tona novas teorias e práticas econômicas que recolocaram os objetivos da ação estatal no centro da discussão sobre sua legitimidade. Ao final do milênio passado, o foco do debate estava no tamanho do Estado, dado o contexto do fim da experiência histórica do bloco comunista e da crise fiscal dos países em desenvolvimento.

A onda de reformas privatizantes e institucionais que abarcou boa parte do mundo ocidental buscava superar o paradigma burocrático – pelo menos em discurso – e tinha como ponto central a questão sobre o que deveria e não deveria fazer o Estado, sob grande influência do pensamento neoliberal, que pendia para restrição da ação estatal.

No Século XXI, entretanto, devido principalmente às crises financeiras do final da primeira década e do começo da segunda, a discussão sobre a ação estatal foi reposicionada, inclinando o debate para uma maior atuação do Estado, ou pelo menos para a admissão de que definições à priori e fora de contexto sobre o que deve ou não fazer o Estado não dão conta de explicar a realidade:

“Con demasiada frecuencia, el debate acerca del papel del Estado, ya sea en relación con el sector empresarial privado o con las organizaciones de la sociedad civil, se ha esterilizado como consecuencia de una discusión abstracta y, por lo tanto, inconducente. La razón es simple, pero poderosa. No existe posibilidad alguna de delimitar las esferas de actuación de una manera general, sin referencias precisas a tiempo y lugar y, sobre todo, sin considerar la historia y el desenvolvimiento de cada una de esas instituciones.” (Martin, p.15)

No contexto de uma sociedade complexa e globalizada, a legitimidade da ação estatal passa necessariamente pela discussão dos fins a que o Estado se propõe, validados pelo jogo político e pelas instituições. Esse processo de legitimação está refletido no ordenamento jurídico e nas instituições, dentre elas a atividade racional do planejamento governamental.

2.1.3. Tipologias de Funções do Estado

As funções do Estado reconhecidas pelos escritores clássicos estão ligadas ao poder exclusivo de manter a ordem interna, de defender o território contra inimigos externos, de editar e zelar pelo cumprimento das leis e, ainda, de tributar de forma monopolística a população.

No Estado liberal típico, estas funções restringem-se à garantia da liberdade econômica: *“the maintenance of law and order to prevent coercion of one individual by another, the enforcement of contracts voluntarily entered into, the definition of the meaning of property rights, the interpretation and enforcement of such rights, and the provision of a monetary framework”* (Friedman, 2002, p. 27).

Pode-se dizer que estas funções clássicas e liberais de cunho econômico compõem um substrato mínimo de papéis gerais que são inerentes a qualquer Estado. As definições minimalistas, jurídica e econômica, ajudaram a delimitar o escopo desses papéis gerais, mais amplos e genéricos, que são ancorados no monopólio do uso da força e da edição e do poder de fazer cumprir as leis.

Para esta tese, estes papéis mais amplos (clássicos e liberais) são os requisitos básicos que qualquer Estado possui para aplicar e legitimar outras funções gerais mais ampliadas, expressas em funções específicas, que dão origem às políticas públicas e aos diversos desenhos institucionais de cada sociedade. Nas funções específicas reside o debate sobre o quanto pode o Estado invadir a esfera dos indivíduos, e de que forma.

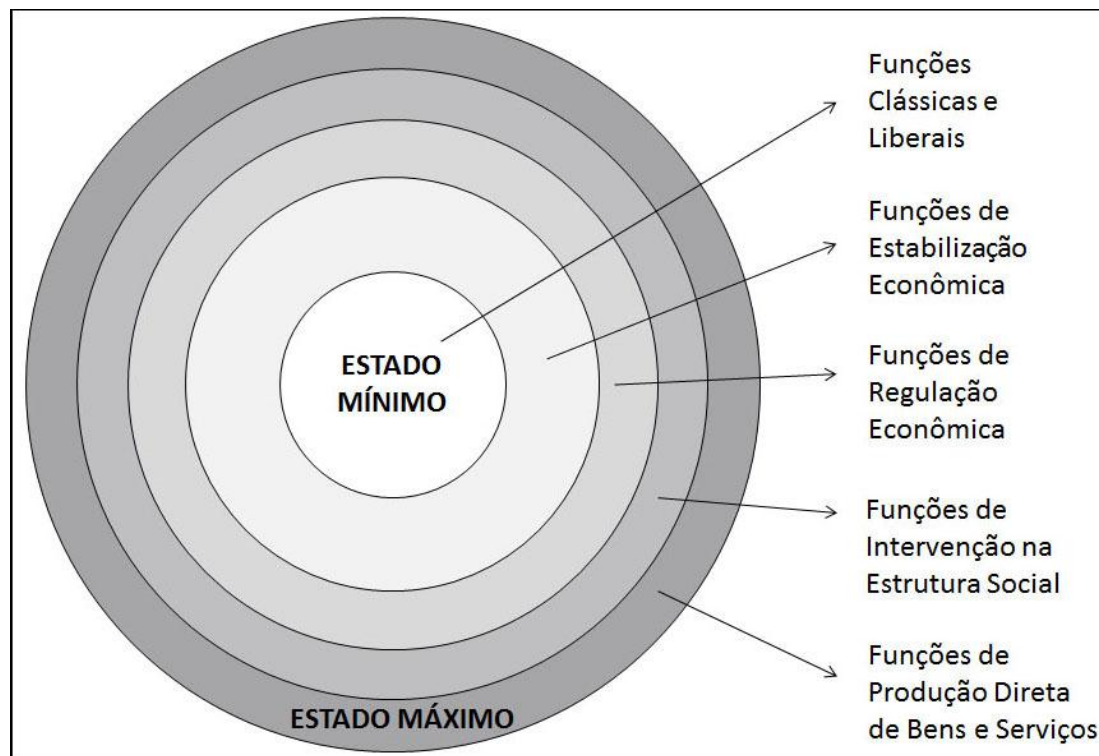
As funções do Estado expressam-se nas muitas atividades exercidas pelo Estado contemporâneo. Estão inscritas no aparato legal e nas práticas das instituições públicas. Fazem parte de um corpo que aumentou significativamente seu tamanho desde a expansão dos direitos dos indivíduos, das crises econômicas e das lutas ideológicas nos últimos dois séculos.

Estas funções definem não apenas o que é permitido ao Estado fazer, mas também como ele deve atuar na implementação de políticas públicas. Nos países que têm planejamentos governamentais compreensivos – isto é, que buscam abarcar e explicitar toda a atividade de governo – tais funções estão descritas nas peças legais e nas práticas cotidianas de planejamento.

Conceitualmente encontram-se divididas entre as esferas econômica e religiosa (espiritual) do não-Estado, com mais presença na primeira; e podem ser distribuídas em um espectro cujos extremos são o Estado mínimo e o Estado máximo, onde, no primeiro, atuam sob as prerrogativas dos papéis clássicos e liberais, buscando zelar pelo maior grau de liberdade possível dos indivíduos e, no segundo, proliferam funções específicas na copiosa quantidade de políticas públicas abarcadas pelo Estado.

Neste trabalho, são identificados cinco tipos gerais de funções do Estado distribuídos entre a dicotomia “Estado mínimo-Estado-máximo”: Funções Clássicas e Liberais (requisitos básicos do Estado); Funções de Estabilização Econômica; Funções de Regulação Econômica; Funções de Intervenção na Estrutura Social; e Funções de Produção Direta de Bens e Serviços. A Figura 2 abaixo busca representar esta tipologia, na qual as funções posicionadas no círculo central aproximam-se conceitualmente do Estado-mínimo liberal clássico e as funções posicionadas no círculo exterior são pertinentes com a definição de um Estado-máximo.

Figura 2 – Tipos Gerais de Funções do Estado



Elaboração própria, baseada na expansão das atividades do Estado, consolidada no Século XX.

Para cada tipo geral de função do Estado, buscou-se identificar funções específicas, mais aproximadas das políticas públicas, que representassem as formas possíveis de atuação do Estado contemporâneo, em conformidade com a dicotomia proposta. O Quadro II abaixo apresenta estas funções específicas, que estão associadas a cada uma das funções gerais, em um espectro onde as funções posicionadas mais acima no quadro aproximam-se conceitualmente do Estado-mínimo liberal clássico e as funções posicionadas mais abaixo são pertinentes com a definição de um Estado-máximo.

Quadro II – Funções Gerais e Funções Específicas do Estado

Estado Mínimo	Tipos Gerais de Funções do Estado	Funções Clássicas e Liberais (requisitos básicos do Estado)	- Manutenção da ordem interna; Defesa do território contra inimigos externos; Relação política e comercial com outros países; Definição e aplicação da justiça; Edição das leis e zelo pelo seu cumprimento; Tributação da população para manutenção da estrutura necessária ao aparato estatal; Garantia da liberdade econômica individual; Prevenção da coerção de um indivíduo sobre outro; Garantia da execução de contratos aos quais as partes aderiram voluntariamente; Definição e interpretação do significado dos direitos de propriedade, bem como a garantia de sua execução; Provisão de uma moeda padrão.
		Funções de Estabilização Econômica	- Execução das políticas fiscal e monetária; Manutenção da estabilidade econômica; Controle da inflação; Proteção da moeda; Administração da dívida do Estado; Manutenção de reservas de riqueza; Busca do pleno emprego; Busca do crescimento econômico.
		Funções de Regulação Econômica	Garantia da livre concorrência; Garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; Fomento financeiro e tributário às atividades produtivas; Intervenção para correção de falhas de mercado; Definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados; Definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; Zelo pela estabilidade financeira dos agentes econômicos prestadores de serviços de interesse público; Definição de regras, aplicação de sanções e decisão sobre conflitos em atividades econômicas de interesse público; Regulação de questões transversais (mormente externalidades econômicas).
		Funções de Intervenção na Estrutura Social	Regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos; Diminuição da pobreza (garantia de renda mínima de cidadania, combate à fome); Garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos; Redistribuição de Ganhos e Perdas Econômicos e Sociais (redistribuição de renda, diminuição da desigualdade); Redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade; Promoção regionalizada do desenvolvimento; Busca do aumento da produtividade (via capacitação, domínio de novas tecnologias e incremento de capital produtivo).
		Funções de Produção Direta de Bens e Serviços	Produção de matérias-primas por indústrias de base de controle estatal; Produção de bens de capital por empresas estatais com fins de promoção da industrialização; Fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
Estado Máximo	Funções Específicas do Estado		

Elaboração própria, a partir da reflexão sobre as atividades executadas no âmbito do Estado.

Os tipos gerais representam gradações da atuação do Estado sobre o não-Estado. À direita de cada tipo geral, na última coluna, estão elencadas funções específicas. A tipologia não busca ser exaustiva nem excludente, mas apenas indicativa das funções abarcadas pelo Estado e de como elas adentram mais ou menos a esfera do não-Estado. A partir dessas caracterizações, foram classificadas e analisadas as diretrizes e os objetivos expressos nos planejamentos governamentais de Brasil e Argentina (Anexo II).

Na classificação proposta, as funções de natureza social encontram-se mais próximas do Estado máximo e abarcam tanto a esfera econômica como a espiritual, uma vez que podem ter como objetivos – além da promoção das tradicionais políticas públicas de saúde, educação e moradia – cuidar da memória, da identidade, da preservação e do desenvolvimento de uma cultura nacional, por exemplo, e, ao mesmo tempo, buscar dirimir assimetrias econômicas e promover a justiça social, representadas explícita ou implicitamente em algumas funções específicas da função genérica de intervenção na estrutura social.

Os tipos de funções de Estado acima descritos materializam-se na ação do Estado por meio de políticas públicas, normalmente organizadas em torno de demandas da sociedade ou de saberes constituídos. Na presente tese, nos quadros (Anexo II) que classificam as diretrizes e objetivos expressos nos planos também tentou-se associar tais componentes do planejamento a políticas públicas tradicionalmente ligadas ao desenvolvimentismo: políticas de industrialização, agrícolas, de comércio exterior, de infraestrutura e sociais.

No próximo capítulo será abordado o objeto teórico-empírico, com o intuito de debater suas características principais, sua natureza, sua vinculação com o Estado Moderno, sua história no mundo e na América Latina, sua legitimidade e seus elementos constitutivos.

3. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Este capítulo busca abordar os aspectos intrínsecos ao planejamento governamental, ao apresentar as origens desta atividade como prática racional nascida do contexto iluminista, que deu origem, entre tantos outros saberes, às Ciências Sociais. Também discute a sua relação com a natureza humana, por meio da apresentação de autores que tratam da questão no âmbito da Filosofia e das Ciências Sociais. Em uma segunda parte trata da trajetória da atividade de planejamento no contexto da evolução dos direitos e das disputas ideológicas sobre a natureza do Estado. Em um terceiro momento trata das variantes reais de planejamento em suas circunstâncias históricas. Especifica-se também seu percurso na América Latina. Na quarta seção do capítulo, discute-se a legitimidade do planejamento no Estado contemporâneo e, por fim, trata-se, na quinta parte, dos elementos constitutivos desta atividade. No âmbito da tese, este capítulo almeja apresentar o escopo de elementos subjacentes ao objeto teórico-empírico.

3.1. Reflexões sobre a natureza do Planejamento

Esta tese tem como objeto teórico-empírico o planejamento governamental, considerado como atividade legítima e racional do Estado contemporâneo. A história do planejamento e a importância de suas variantes na consolidação do Estado constituem um campo específico de investigação para várias perspectivas das Ciências Sociais. No que tange à sua práxis – seus documentos, suas regras, processos e sistemas, resultantes da interação entre atores –, o planejamento fornece

material empírico para a pesquisa social, cujos enfoques podem prover diferenciadas compreensões sobre este fenômeno peculiar do mundo contemporâneo.

O planejamento é uma maneira de explicitação das razões de existir do Estado-nação. Em suas expressões formais, declaradas pelo governo e referendadas por um parlamento, encontram-se ideias legitimadas a respeito do escopo da ação do Estado sobre os indivíduos. Nas democracias, os planos, orçamentos e políticas públicas são espaços de declaração sobre o que pode e deve fazer o Estado em relação aos indivíduos, de forma consentida e validada por estes, por meio de mecanismos de participação imperfeitos.

Cabe ressaltar que o planejamento governamental tem, em seu nascedouro, imbricadas relações com algumas das ideias fundantes das Ciências Sociais, como a Fisiologia Social, de Saint-Simon, e a Física Social, de Auguste Comte (Friedmann, 2006: p.70 e 90). Tal ideário foi o que, pela primeira vez no mundo ocidental, abarcou a possibilidade de utilização da ciência e da técnica para a modificação da sociedade rumo ao seu progresso. O progresso, como fruto inexorável da ciência, fazia parte de certa ideologia evolucionista da época, cujas origens estavam no Iluminismo, com seu projeto de emancipação do indivíduo por meio da razão. Em defesa desse período, Rouanet lembra:

A Ilustração foi, apesar de tudo, a proposta mais generosa de emancipação jamais oferecida ao gênero humano. Ela acenou ao homem com a possibilidade de construir racionalmente o seu destino, livre da tirania e da superstição. Propôs ideais de paz e tolerância, que até hoje não se realizaram. Mostrou o caminho para que nos libertássemos do reino da necessidade, através do desenvolvimento das forças produtivas. Seu ideal de ciência era o de um saber posto a serviço do homem, e não o de um saber cego, seguindo uma lógica desvinculada de fins humanos. Sua moral era livre e visava uma liberdade concreta, valorizando como nenhum outro período a vida das paixões e pregando uma ordem em que o cidadão não fosse oprimido pelo Estado, o fiel não fosse oprimido pela religião, e a mulher não fosse oprimida pelo homem. Sua doutrina dos direitos humanos era abstrata, mas por isso mesmo universal,

transcendendo os limites do tempo e do espaço, suscetível de apropriações sempre novas, e gerando continuamente novos objetivos políticos. (Rouanet: p. 27).

No Século XVIII europeu, as ciências naturais eram o paradigma a ser imitado pelos campos de conhecimento nascentes com a modernidade. Pensavam os primeiros teóricos da sociedade que, se havia leis para a biologia, deveria haver leis para as organizações humanas que, se compreendidas pelos cientistas sociais, poderiam tornar-se conhecimento útil para o aperfeiçoamento da civilização. Era o que propugnava Saint-Simon, ao vislumbrar uma “corte de assessores científicos, com os talentos necessários para cálculo e formulação” que descobririam as “leis básicas do movimento histórico” e, com isso, auxiliariam os “verdadeiros promotores da nova sociedade, os industrialistas”. (Friedmann, p.88)

Se por um lado, o paradigma das ciências biológicas foi de grande influência para o planejamento, também o imaginário da engenharia – no caso específico de Saint-Simon: o pensamento da escola politécnica francesa, nascida após a Revolução de 1789 – estabeleceu um modelo de racionalidade aplicada que foi ao encontro dos anseios progressistas da época:

“O engenheiro típico, com seus pontos de vista, ambições e limitações características, foi aqui criado. Aquele espírito sintético que não reconheceria o sentido de nada que não tivesse sido construído propositadamente, aquele amor pela organização que brota das fontes gêmeas das práticas militares e da engenharia, a predileção ascética por tudo que tenha sido construído conscientemente, em detrimento de qualquer coisa que simplesmente cresceu, foi o elemento acrescentado – e, com o passar do tempo começou a substituí-lo – ao ardor revolucionário dos jovens politécnicos”. (Hayek, apud Friedmann, p. 79)

É difícil a tarefa de apresentar uma única definição sobre o que seja “planejamento”, uma vez que, desde suas origens Saint-Simonianas, esse campo do

conhecimento e da ação humanos subdividiu-se nas mais variadas correntes, em um espectro que abarca desde os pensadores conservadores, que, no seu cientificismo, “se consideram técnicos, ou mais eloquentemente, 'tecnocratas', que servem aos centros de poder existentes – grandes empresas privadas e o Estado”, até os radicais que buscavam “a transformação ou a transcendência das relações de poder existentes na sociedade civil” (Friedmann, p. 76 e 101). Esta tese, porém, não trata de todo e qualquer planejamento. O adjetivo “governamental” delimita o escopo de uma definição condizente com os objetivos do trabalho.

Sendo o planejamento uma atividade da natureza humana – que, em um significado simplista, nada mais é do que a de tentar projetar o futuro –, **planejar, no âmbito do indivíduo, é o processo de analisar e buscar influir em variáveis das muitas esferas da vida, de forma racional, de modo a determinar acontecimentos vindouros.** Talvez seja inerente ao ser humano pensar e agir visando ao alcance de objetivos. Jeremy Bentham concebeu a ideia do cálculo do prazer e da dor como o mecanismo aplicado pelos indivíduos para prever antecipadamente a utilidade de qualquer ação:

“1. Nature has placed mankind under the governance of two sovereign masters, pain and pleasure. It is for them alone to point out what we ought to do, as well as to determine what we shall do. On the one hand the standard of right and wrong, on the other the chain of causes and effects, are fastened to their throne. They govern us in all we do, in all we say, in all we think: every effort we can make to throw off our subjection, will serve but to demonstrate and confirm it. In words a man may pretend to abjure their empire: but in reality he will remain subject to it all the while. The principle of utility recognises this subjection, and assumes it for the foundation of that system, the object of which is to rear the fabric of felicity by the hands of reason and law. ” (Bentham: p. 11)

Weber, por sua vez, descreve quatro tipos de ação social que orientam a ação dos indivíduos. Dois deles, de cunho racional, são condizentes com a descrição de um agir que busca moldar um futuro:

“A ação social, como toda ação, pode ser determinada: 1) de modo racional referente a fins: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como 'condições' ou 'meios' para alcançar fins próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) de modo racional referente a valores: pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e inerente a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado; 3) de modo afetivo, especialmente emocional: por afeto ou estados emocionais atuais; 4) de modo tradicional: por costume arraigado. (Weber, 1994: p. 15).

Habermas assenta sua teoria da ação comunicativa sobre a dualidade “agir e falar”. Para este autor, o agir é uma atividade orientada para um fim, por meio da qual pode “um ator intervir no mundo, a fim de realizar fins propostos, empregando meios adequados”. (HABERMAS, p. 65).

Ao analisar os pressupostos racionais do uso da linguagem, Habermas vê os atos de fala como elementos que contêm intenções, sejam elas de ordem discursiva, como uma tentativa ampla de pretensão de validade do que é dito, que ele chama de “agir comunicativo”, ou mesmo de ordem racional-instrumental, que o autor denomina “agir estratégico”, cujo propósito consiste em fazer o interlocutor comportar-se de determinada maneira para o alcance de objetivos pré-determinados. O primeiro tipo busca o acordo e o entendimento. O segundo, a influência e o êxito. Para além da interação entre indivíduos, também na esfera das organizações, o agir comunicativo e o agir estratégico fazem-se presentes nos procedimentos estruturados das instituições político-administrativas, entre os quais está a atividade do planejamento governamental.

Tomando a simplificação de **tentar projetar o futuro de forma racional** como uma definição básica de planejamento na esfera individual (ainda que insuficiente para esgotar assunto tão complexo), quando a ideia de planejar é estendida a sociedades humanas e suas instituições, outros elementos de discussão da filosofia e da ciência fazem-se presentes – como, por exemplo, o questionamento sobre a possibilidade de existir algo como uma vontade agregada, delegada pelos indivíduos a uma pessoa, ou a um grupo, que passa a tomar decisões coletivas com efeitos para todos os seus participantes.

Para os postulantes da economia do bem-estar, por exemplo:

“(...) welfare economics generally focuses on the satisfaction that is produced by achieving the efficient production of goods and services that individuals can consume. It devotes less attention to the satisfactions that might come from living in a just society and still less to the satisfactions that might come from participating in political processes that allowed individuals to deliberate with others and then express through the institutions of government a shared idea of a just or virtuous society or what such a society might choose to do in a particular domain of policy. What is particularly alien to welfare economics is any ‘collectivist’ notion that satisfaction could be found anywhere outside an individual’s experience. Individuals – their tastes, preferences, and satisfactions – are always the units of analysis; families, groups or polities never are.” (Moore, p. 328 e 329)

Da mesma forma, os teóricos da escolha racional veem como impossível uma decisão ser tomada a partir da agregação da vontade de um grupo, a não ser por imposição, uma vez que as preferências ocorreriam sempre no plano individual:

“(...) so long as minimal assumptions about rationality and the complexity of choice are granted, no social welfare function exists that is neither imposed nor dictatorial. This impossibility result (...) had an enormous impact on how rational choice theorists have

thought about the basic characteristics of democracy and majority rule.” (Green e Shapiro, p. 7)

Carnoy, comentando a obra de Schumpeter, relata pontos elencados por este autor que enfatizam as diferenças de interesse político entre os indivíduos no que tange à participação política e à democracia:

“Primeiro, não existe algo tal como o bem-comum unicamente determinado, com o qual todas as pessoas poderiam concordar ou deveriam ser levadas a concordar pela força do argumento racional; o bem comum está destinado a significar coisas diferentes para pessoas diferentes. (Schumpeter, p. 251). Segundo, mesmo se as opiniões e desejos dos cidadãos individuais fossem dados perfeitamente definidos e independentes, com os quais o processo democrático operaria, e se todos atuassem, a partir deles, com uma racionalidade e uma exatidão ideal, isso não implicaria necessariamente que as decisões políticas resultantes desse processo, com base no material bruto daquelas vontades individuais, representassem qualquer coisa que em qualquer sentido convincente pudesse ser chamado de ‘a vontade do povo’. (1942, 254) Terceiro, os cidadãos são normalmente mal informados ou desinteressados pelos problemas políticos, exceto em relação àqueles que os afetam diretamente, economicamente. Nessas situações, antes de agir no sentido de bem-comum, eles agirão com base nos interesses próprios, individuais.” (Carnoy, p. 50)

Por outro lado, nas sociedades democráticas, as regras da maioria e do consenso (nos dias atuais, com grande proteção ao direito das minorias) são aceitas como alternativas possíveis para as tomadas de decisão que afetam seus cidadãos. Sobre a democracia, escreve Bobbio:

Fica portanto estabelecido que numa tipologia, como a clássica, que distingue as várias constituições acima de tudo com base no critério do número dos governantes, existe uma forma de governo – chame-se ela democracia ou algo diverso – que se caracteriza, frente às

demais, por ser o governo dos muitos com respeito aos poucos, ou dos mais com respeito aos menos, ou da maioria com respeito à minoria ou a um grupo restrito de pessoas (ou mesmo de um só), e que portanto o conceito de democracia é, na tradição dos antigos que chega ininterruptamente até nós, extremamente simples e constante. (Bobbio, p. 138)

Sobre Estados que tem regras de proporcionalidade para as eleições, de forma a promover o consenso, Dahl analisa:

“(…) la proporcionalidad puede fortalecer el consenso ya no desde el mero interés de las políticas, sino de la democracia en general. La razón parece ser que la proporcionalidad procrea pocos perdedores. Permítanme exagerar un poco para aclarar esta cuestión: en un sistema mayoritario, los únicos ganadores en las elecciones son aquellos ciudadanos que pertenecen circunstancialmente a la mayoría; todos los demás ciudadanos, inscriptos en la minoría derrotada, son perdedores. Por el contrario, en los sistemas proporcionales con gobiernos de consenso, todos – bueno, casi todos – pueden ganar, acaso no tanto como esperaban, pero sí lo suficiente para dejarlos básicamente satisfechos con su gobierno”. (Dahl, p. 117)

Linz coloca a legitimidade democrática como o requisito que assegura às nações a melhor (menos pior) forma de realizar interesses coletivos:

“a legitimate government is one considered to be the least evil of the forms of government. Ultimately, democratic legitimacy is based on the belief that for that particular country at that particular historical juncture no other type of regime could assure a more successful pursuit of collective goals”. (Linz, p.18)

O pressuposto de que possa existir uma instituição legítima e capaz de buscar o bem comum é o que permeia a atuação de organizações, como a CEPAL¹⁴, que propugnam pela preponderância do Estado na ação de planejar o futuro. Tal diretriz apoia-se na suposição de vinculação entre a vontade popular e a de um governo empossado, que, a partir disso, teria legitimidade para perseguir os fins almejados por meios racionais, de forma a promover o aumento do bem-estar para a sociedade:

“El Estado no es únicamente la mayor y más compleja organización en nuestras sociedades. Además, tiene como hecho singular la representación de los intereses generales. Por consiguiente, es el único actor con capacidad de encarnar el interés común y, en tal sentido, constituye un importante instrumento para articular y canalizar las acciones del conjunto de los actores sociales.” (Martin, 2005, p. 8)

Os planejamentos governamentais das democracias modernas têm sua legitimidade embasada nos processos políticos que referendam as ações do grupo que ocupa o poder. Nestas sociedades, aceita-se que a representação política seja a melhor maneira possível de atingir a vontade da população, tanto pela regra da maioria, quanto pela do consenso. Pressupõe-se que o planejamento governamental exprime a vontade do povo, expressa nas urnas, que escolheu uma plataforma de campanha para ser executada. Neste modelo idealizado, o parlamento exerce o controle social do Poder Executivo, responsável por propor o plano e executá-lo com o apoio da burocracia.

Note-se também que, mesmo com os problemas inerentes à realização de uma vontade consensual em qualquer grupo humano no que tange ao ato de planejar o futuro, sob um ponto de vista histórico mais amplo, é preciso reconhecer que “boa

¹⁴ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus integrantes.

parte do futuro acaba sendo o resultado de ações humanas deliberadas” e que “uma sociedade não tem alternativa a não ser arriscar, ainda que até certo ponto e, na medida do possível, em bases racionais”. (Cardoso Jr. e Melo, p.16)

Como observa Carlos Matus, ao tratar do grau de incerteza enfrentado pelos governantes no intuito de planificar a realidade, a função de planejar encontra-se em um plano dividido entre os extremos do controle pleno de variáveis e o da absoluta dúvida sobre seus comportamentos, razão pela qual qualquer plano tem um componente de aposta no desconhecido:

“O governante pode decidir quanto às variáveis que controla, mas, muitas vezes, não pode assegurar resultados, porque dependem de uma parte do mundo que não controla. Essa dificuldade não desanima o intento do homem de governar a realidade por meio de apostas que, com algum fundamento de cálculo, movem-no a anunciar os resultados de sua ação. A política exige compromissos que se expressam como anúncios de resultados. Um plano é um compromisso que anuncia resultados, ainda que tais resultados não dependam inteira ou principalmente do cumprimento daqueles compromissos” (Matus, p. 28 e 29)

O planejamento que interessa a esta tese é aquele vinculado ao contexto de consolidação dos Estados e do capitalismo modernos. Contexto em que a racionalização do mundo, apontada por Weber, faz-se cada vez mais presente nas organizações humanas, onde razão e racionalidade caminham lado a lado e legitimam instituições. Sendo a burocratização um fenômeno consequente da crescente racionalização de todas as esferas da vida, o planejamento tem uma forte faceta de atividade racional-burocrática pertencente às organizações contemporâneas.

Weber observa o fenômeno racional-burocrático e o define circunscrito à ação possível dentro de uma estrutura legal, sendo mais desenvolvido em organizações políticas e eclesiásticas e em modernas instituições capitalistas:

“Modern officialdom functions in the following specific manner: I. There is the principle of fixed and official jurisdictional areas, which are generally ordered by rules, that is, by laws or administrative regulations. (...) 3. (...) Bureaucracy, thus understood, is fully developed in political and ecclesiastical communities only in the private state, and in the private economy, only in the most advanced institutions of capitalism.” (Weber, 2004, p.50)

No mundo contemporâneo, dirigentes de empresas ou de qualquer outra associação humana geralmente utilizam-se de práticas de planejamento com vistas ao atingimento de seus objetivos. Trata-se da reflexão sobre os meios e de seu ajuste para a consecução de determinados fins. Organizações de todos os tipos, de natureza privada ou pública, grandes corporações ou pequenas firmas; esferas nacionais, estaduais ou municipais de governos nos diversos poderes, órgãos intragovernamentais, ou mesmo projetos e programas de políticas públicas, funcionam sob algum tipo estruturado de racionalidade instrumental, geralmente executado por uma burocracia, cujos objetivos são perseguidos por processos de planejamento com maior ou menor grau de institucionalização. Interessa a esta tese o planejamento governamental da organização do Estado-nação.

3.2. O Desenvolvimento do Planejamento no Estado Moderno

O Estado moderno foi definido por Weber como “um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) monopolizar, nos limites de um território, a violência física legítima como instrumento de domínio e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos dos dirigentes os meios de gestão” (Weber, 2011: p. 62). Desse monopólio deriva seu poder de administrar a justiça e tributar os indivíduos.

O Estado-nação evolve da fragmentação feudal europeia, ao centralizar o poder, no absolutismo, e ao dividi-lo organizadamente, na democracia parlamentar. Nesse processo, o Estado consolida-se como a mais importante organização política humana, domina o Século XX e atravessa o Milênio ainda como o principal padrão institucional de estrutura de poder.

Entretanto, cada vez mais, e principalmente, após a década de 1930, a legitimidade do Estado não ficou circunscrita à eficácia da manutenção da exclusividade do uso da violência. Weber rechaçava a ideia de conceber o Estado a partir dos fins que este pudesse perseguir, daí sua definição ser restrita à capacidade de exercer o poder.

As mudanças ocorridas no Século XX, porém, consolidaram o Estado como instituição central para a atividade econômica capitalista. Este passou a ter que bem justificar suas ações e seus gastos, tendo que explicitá-los para uma sociedade cada vez mais aberta, em um contexto de contínua ampliação das funções governamentais e dos mecanismos democráticos de legitimação de suas ações. O aumento das funções do Estado ocorre paralelamente, e como consequência, da ampliação dos direitos dos indivíduos a partir do final do Século XVIII, se estendendo para além do continente europeu.

Já no século XIX, em muitos países, começa-se a debater a ideia de direitos sociais. Novas políticas públicas surgem para atender a esses direitos. Se antes a educação era um privilégio de poucos, com o advento da modernidade, a educação de massa passa a ser obrigatória e de responsabilidade do Estado. O mesmo acontece com a previdência social, que a partir da luta pelos direitos dos trabalhadores, começa a ter sua oferta e regulação feitas pelo poder público.

A respeito deste avanço sobre as muitas esferas da vida, Bourdieu identifica na violência simbólica, exercida pelo Estado nas suas novas funções, como a de educar as massas, o fator naturalizador de sua atuação: “É sobretudo por meio da Escola que, com a generalização da educação primária durante o século XIX, exerce-

se a ação unificadora do Estado na questão da cultura, elemento fundamental da construção do Estado-nação”. (Bourdieu, p. 106)

Muitas funções, antes inexistentes, passam a ser exercidas pelo Estado, seja pela execução direta pelo aparato estatal ou pela regulamentação legal das obrigações e direitos dos entes privados em determinadas atividades. Oferecer a proteção de um indivíduo contra o outro, ou contra inimigos externos, passa a não ser suficiente para garantir o que se coloca como direito dos indivíduos com a crescente democratização dos países.

Por outro lado, se o escopo do Estado cresce paralelamente com a ampliação dos direitos individuais, suas novas funções passam a ser constantemente questionadas e devem ser legitimadas pelos governos junto aos parlamentos, consolidados como representantes da sociedade. O exemplo mais gradual e sem rupturas deste movimento de fortalecimento do poder Legislativo é o caso inglês, que, por meio da lenta divisão de poderes entre a aristocracia e a burguesia moldaram a moderna democracia capitalista:

“Talvez o mais importante legado do passado violento fosse o fortalecimento do Parlamento à custa do rei. O facto de o Parlamento existir significava que havia uma instituição flexível que constituía não só uma arena à qual podiam ser trazidos novos elementos sociais à medida que as suas exigências aumentavam, como também um mecanismo institucional para a resolução pacífica dos conflitos de interesses entre esses grupos”. (Moore Jr., p. 51)

Uma definição de planejamento governamental que busque, sob a lógica das democracias modernas, enfatizar suas características racionais e burocráticas deve conseguir sintetizar as seguintes propriedades: a função de planejar deve ser a de explicitar escolhas de futuro pactuadas pela sociedade para um determinado momento de sua história; o poder de tributar deve demonstrar e validar os fins para os quais é exercido no plano de governo; o

Estado deve perseguir objetivos legítimos e ofertar produtos e serviços em troca do dinheiro que é tirado dos indivíduos; o governante deve ter um plano inteligível sobre como utilizar os montantes arrecadados ao longo do tempo de seu mandato e, além disso, contribuir para o aperfeiçoamento de um plano de longo prazo, pactuado constantemente com a sociedade para além das disputas partidárias; estes planos devem obedecer a processos racionais de elaboração, implementação e revisão periódicos, com o apoio de burocracias especializadas.

O planejamento governamental, entretanto, não se limitou em seu desenvolvimento histórico a configurar-se como peça de explicitação racional dos gastos públicos. Em muitas sociedades, ele foi investido de um caráter utópico e transformador, seja pela adoção de uma perspectiva evolucionista, seja pelo anseio de criar novas relações de poder. O planejamento não ficou imune aos sonhos contidos nas ideologias e problemas reais dos últimos dois séculos. Seu exercício foi considerado atividade relevante para muitas nações das mais variadas orientações políticas. Para alguns países, configurou-se como projeto nacional, razão de ser da própria existência do Estado.

Também tem sido objeto constante de disputas ideológicas em sua trajetória, por ser instrumento da ação do Estado sobre os cidadãos. A crítica de cunho mais libertário aponta que o planejamento governamental é, na melhor das hipóteses, um mecanismo ineficiente de alocação de recursos que, ao fim e ao cabo, diminui o bem-estar geral e a liberdade dos integrantes de uma sociedade. Como observa Milton Friedman: “*Collectivist economic planning has indeed interfered with individual freedom*”. (Friedman, p.11)

Para os liberais de perfil economicista, o planejamento seria, portanto, uma tentativa imperfeita de controlar forças reguladas pelas leis da oferta e da demanda existentes no mercado, com inevitável perda de liberdade para os indivíduos. Uma outra visão liberal de cunho político, ainda mais contrária à existência de

planejamento, além de classificá-lo como instrumento do coletivismo, considera sua natureza como totalitária:

“The various kinds of collectivism, communism, fascism, etc., differ among themselves in the nature of the goal toward which they want to direct the efforts of society. But they all differ from liberalism and individualism in wanting to organize the whole of society and all its resources for this unitary end and in refusing to recognize autonomous spheres in which the ends of the individuals are supreme. In short, they are totalitarian in the true sense of this new word which we have adopted to describe the unexpected but nevertheless inseparable manifestations of what in theory we call collectivism” (Hayek: p. 100).

Os que o analisam com mais benevolência, consideram o planejamento governamental como um mecanismo de coordenação da sociedade para o atingimento mais rápido de determinados fins, notadamente de objetivos de desenvolvimento econômico e social, que podem se realizar sob determinadas condições históricas. É o que expressam Fritz e Menocal quando analisam o Estado desenvolvimentista:

“A developmental state may not be possible or needed in all circumstances, and it is always a time-bound device to launch a period of more intense development. It is a model that has the benefit of being based on the historical experience of a range of countries rather than predominantly on theoretical concepts”. (Fritz e Menocal: p. 548 e 549)

Ainda assim não deixam de reconhecer que, historicamente, o planejamento desenvolvimentista foi mais bem sucedido em ambientes de baixo grau de democracia:

“Historically, many developmental states have been based on various forms of non-democratic political regimes: monarchies in nineteenth-century Europe, capitalist dictatorships in South Korea and Taiwan, and communist authoritarian regimes in contemporary China and Vietnam. (...) there is also little doubt that building developmental states in a democratic context does bring with it particular challenges which for the most part Asian and other historic success stories did not face. For one thing, democracy has an inherent tendency to disperse power and slow down decision-making processes, and it also makes the state less autonomous and less insulated from societal demands”. (Fritz e Menocal: p. 536 e 537)

Em ambientes democráticos, para além de um planejamento impositivo a atores privados, o desenvolvimentismo deve construir capacidades de coordenação entre os agentes, de modo a evitar o rentismo e a captura ineficiente do Estado, e também, principalmente, deve ser capaz de fomentar a participação pela inclusão de demandas de amplos setores da sociedade, de modo a obter legitimidade. Como observa Moisés Balestro:

*“O *Developmental State* necessita de mecanismos de coordenação entre a diversidade de atores que concorrem para o desenvolvimento. Além disso, ele precisa ter a capacidade de equilibrar os interesses sociais, combinando a eficiência econômica com a proteção social.”* (Balestro, p. 94)

Nos anos 1930 do Século XX, Karl Mannheim preocupou-se com a criação de um planejamento de caráter democrático, no qual haveria um papel relevante para os intelectuais, cuja posição privilegiada deveria ajudar a sociedade a evitar os horrores da guerra e do totalitarismo. Diferia do planejamento comunista e do fascismo, mas não deixava de ter em comum com eles a ideia fundante de reorganização da sociedade por meio de intervenções planejadas. Distinguia-se, porém, do evolucionismo inocente Saint-Simoniano, embora fosse dele uma variante

mais sofisticada, principalmente pela introdução do princípio democrático na sua práxis:

“O problema de nossa época não é, como muitos gostariam de supor, o de abolir a qualquer custo, os controles do capitalismo, liberar-se das pressões do mercado e conseguir o auto-equilíbrio das forças no maior número possível de setores da vida; a verdadeira tarefa consiste, antes, em substituir por outros novos os controles ineficazes da atualidade, a fim de eliminar o desperdício, restaurar a eficiência, abrir um campo de ação em que se possa exercer a previsão – eliminando, entre outras coisas, o desemprego cíclico – e realizar isso tudo sem desumana arregimentação ou desnecessária interferência com as aspirações normais dos cidadãos.” (Mannheim, p. 69)

Uma crença similar na capacidade de o Estado intervir em estruturas históricas, muitas vezes inerciais, nas sociedades latino-americanas, com vistas ao desenvolvimento econômico e ao incremento do bem-estar geral, foi o que deu origem à Aliança para o Progresso, acordo de cooperação econômica capitaneado pelos Estados Unidos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) no começo dos anos 1960.

Este compromisso tinha no planejamento governamental seu principal alicerce. Suas principais metas eram o crescimento econômico, a redistribuição de renda, a modernização produtiva, o bem-estar social, a estabilidade de preços e a integração regional. Como pano de fundo, também *“trataba de plantear una perspectiva de mejoramiento de las condiciones económicas y sociales que redujera el atractivo de la opción revolucionária seguida por Cuba”*. (Lavalle, p.14)

No cenário de consolidação das instituições e funções dos Estados durante os últimos dois séculos, o planejamento governamental teve papel preponderante nas estratégias de desenvolvimento econômico e social escolhidas pelas nações, em diversos contextos e propósitos: de paz, de guerra, de reconstrução, de promoção do

capitalismo moderno em sociedades periféricas, de coordenação total da economia nos países socialistas, de contenção do avanço do comunismo, de reorganização do capitalismo pós-crisis, de estabilização econômica permanente, entre tantos outros.

Seja como explicitação da estratégia de um projeto de poder, seja como método a guiar os procedimentos de sua práxis – que compreende racionalidade, legitimação, concertação entre atores sociais e funcionamento de burocracias –, o planejamento governamental constituiu-se como objeto que merece a atenção das Ciências Sociais que, para além das Ciências Econômicas, da Administração e do Direito, podem perscrutar naturezas ainda pouco compreendidas do fenômeno em questão.

3.3. Contextualização Histórica do Planejamento Governamental

No que concerne a esta tese, a organização humana da qual se quer estudar a atividade de planejamento é o Estado-nação, cuja evolução nos últimos três séculos produziu variados tipos de planejamento. Nesse período, fatos e contextos históricos denotam que a atividade de planejamento governamental desenvolveu-se sob as mais diversas ideologias, propósitos e justificativas, contribuindo para o funcionamento e a consolidação do Estado-nação.

As mudanças estruturais na relação do Estado com o cidadão – como a ampliação dos direitos do indivíduo, expressos em um contínuo temporal a partir do século XVII: direitos civis, políticos e sociais (Marshall, p. 63 a 71) – exerceram grande influência no aumento das funções do Estado que, para ofertar produtos e serviços condizentes com o escopo de direitos incorporados à noção de cidadania,

passou a necessitar, além de uma burocracia maior, de métodos e técnicas científico-racionais para o cumprimento de suas tarefas.

A revolução francesa, com sua afirmação dos direitos dos indivíduos e seu poder exportador de um tipo de relação que só seria possível por meio da ruptura com o Estado absolutista, contribuiu de forma crucial para o estabelecimento de uma noção ampliada de democracia, que foi replicada mundo afora.

Da mesma forma, a independência dos Estados Unidos, pela construção de seu arranjo federativo e pela aplicação prática da divisão de poderes prescrita por Montesquieu, exerceu influência na independência das colônias do Novo Mundo e na criação dos arranjos institucionais dos países nascentes.

Entretanto, note-se que houve adoção seletiva, por parte das elites de poder nessas ex-colônias, das ideias em voga nos movimentos europeu e estadunidense, incorporando, por exemplo, no caso brasileiro, o positivismo comtiano de caráter autoritário: “O positivismo, ou certa leitura positivista da República, que enfatizava, de um lado, a ideia do progresso pela ciência e, de outro, o conceito de ditadura republicana, contribuía poderosamente para o reforço da postura tecnocrática e autoritária.” (Carvalho, p. 35).

Nas ex-colônias ibéricas, esta seletividade deixou de fora, principalmente, as noções igualitárias do ideário francês. E se não as ignorou no discurso, muitas vezes essas noções foram postergadas na prática. As elites locais geralmente idealizavam suas realidades. E, no caso de Brasil e Argentina, no Século XIX, tinham no outro país uma espécie de antimodelo. É o que constatam Boris Fausto e Fernando Devoto:

“Para além de um maior otimismo ou pessimismo no Brasil e na Argentina, quanto a seu respectivo futuro, suas elites dirigentes e intelectuais, como as de qualquer país, tenderam a oferecer visões edificantes da história nacional, sobretudo quando a comparavam com a de outros países. Ao longo do Século XX, as elites argentinas viram seu país como uma das sociedades mais abertas e igualitárias do mundo (...)

No Século XIX, as elites imperiais brasileiras viam desse modo as 'bárbaras' repúblicas sul-americanas, onde tudo parecia desordem, anarquia e guerra, ausência de classes dirigentes e de um verdadeiro refinamento social como o da Corte Imperial. Inversamente, na região rio-platense, do ponto de vista de uma democracia e de um igualitarismo social mais enraizados na retórica do que na prática, encarava-se com desprezo o Império e a sociedade escravista". (Fausto e Devoto, 2004, p. 23)

No Século XX, outro importante fato que, com seus desdobramentos, veio a imprimir uma perspectiva das mais influentes na atividade de planejamento governamental foi a Revolução Russa de 1917. Pela utilização do Estado para uma almejada transição rumo ao comunismo, a tomada de poder na Rússia pelos Bolcheviques aboliu a propriedade privada dos meios de produção.

Sob a égide do Estado, tentou-se coordenar todas as atividades produtivas da União Soviética. Os planos quinquenais soviéticos são exemplos desse esforço que durou mais de 70 anos. No total, foram 13 planos quinquenais, cujo auge de sua importância ocorreu nos anos 1950, quando o sonho utópico soviético de uma economia planejada – apoiado pelo esforço de cientistas, burocratas e políticos – almejava suplantando o capitalismo em abundância, bem estar e justiça social.

Os planos quinquenais focavam em praticamente todos os setores econômicos, tais como o industrial – tanto de bens de capital como de bens de consumo –, a agricultura, o setor de transportes, o de telecomunicações, além dos segmentos de saúde, educação e bem-estar. Todos possuíam metas ambiciosas para o horizonte de sua vigência. Dada a sua importância central na política de Estado, os congressos do partido faziam o balanço de sua execução e divulgavam seus resultados.

Faz-se importante aqui apresentar uma pequena digressão ilustrativa sobre o planejamento soviético, uma vez que este influenciou outros países no mundo, não só em termos ideológicos, mas em bases tecnocráticas, sobre as possibilidades do que se

poderia conseguir em uma economia planejada pelo Estado. No caso brasileiro, o plano de metas do governo JK e, principalmente, os Planos Nacionais de Desenvolvimento dos governos militares tinham em sua estrutura semelhanças com os planos soviéticos, como as metas setoriais e o forte investimento em infraestrutura. O relato do embaixador estadunidense em Moscou, à época do advento dos planos quinquenais, dá ideia de sua magnitude:

“A indústria pesada (Primeiro Plano Quinquenal), não obstante, conseguiu finalmente um bom começo. Surgiram enormes fábricas; novas cidades foram construídas, surgindo como cogumelos. Enormes fábricas de tratores trabalhavam em Kharkov; fábricas de automóveis em Moscou e Gorki, fábricas de tratores em Rostov e Stalingrado e fornos de aço na bacia de Don, trabalhos de fertilização nos Urais; construíram-se enormes diques. O grande dique do Dnieper (construído conforme um projeto do Coronel Cooper) ficou terminado em 1935. Mais de 90 cidades novas foram fundadas durante os cinco primeiros anos. A indústria dos Montes Urais aumentou cinco vezes.” (Davies, p. 255)

O monitoramento e a divulgação dos resultados dos planos quinquenais foram, em larga medida, objeto de propaganda política legitimadora do sistema implantado na União Soviética. Em função da internacionalização do partido comunista, tais relatórios chegavam aos vários países onde havia partidos comunistas ligados ao diretório internacional. O posfácio do relatório do primeiro plano quinquenal, escrito por Astrojildo Pereira¹⁵, é emblemático sobre a questão:

“Lloyd George, no seu já famoso artigo sobre o Plano quinquenal, que elle caracterizou, qualificando-o de “tarefa tão grandiosa como a história jamais viu outra que lhe seja comparável, pela magnitude e pela audácia”, escreveu que o governo soviético, si conseguir, na aplicação do Plano, “somente um exito aproximado, já terá realizado uma obra

¹⁵ Astrojildo Pereira Duarte Silva, fundador do Partido Comunista Brasileiro, em 1922.

sobrehumana”. Esta é hoje afinal a opinião generalizada no mundo inteiro, a começar pelos círculos da grande burguezia, sempre bem informada acerca da verdadeira situação em que se encontra a U.R.S.S. Nas columnas do Economist de Londres, nas assembléas dos magnatas da industria yankee, nos institutos economicos da Allemanha, ninguem mais ri nem desdenha da “utopia” planejada pelos “fantasistas” do Gosplan. A realidade mostrou que o Plano quinquennal está sendo applicado na pratica não só com “um exito aproximado”, mas com exito integral, ultrapassando mesmo as previsões estabelecidas.

Os dados concernentes aos resultados obtidos durante os dois primeiros annos de execução do Plano não deixam a menor duvida a este respeito. Elles podem ser enfeixados em seis grupos basicos:

- 1) A renda nacional: segundo os calculos previstos, devia atingir, durante os dois primeiros annos, um total de 58,3 bilhões de rublos; na realidade atingiu 59,5 bilhões, acusando, pois, um aumento de 6%.
- 2) A produção total da industria: segundo as previsões do Plano, a industria dirigida pelo Conselho Superior de Economia Nacional devia produzir um total equivalente a 29,3 bilhões de rublos; na realidade produziu o total de 30,5 bilhões, isto é, 4% a mais.
- 3) A collectivização da agricultura: até 1.º de dezembro de 1930, mais de 6,15 milhões de “economias ruraes” (sitios, estabelecimentos agrícolas), equivalendo a 24,1 % do total das economias ruraes existentes no paiz, já estavam reunidas em “kolkhoz”; nos territorios decisivos da produção de trigo, a proporção da collectivização attinge 49,3%; os “sovkhoz” cobrem uma área superior a 6 milhões de hectares, quando a previsão para o ultimo anno do Planno (1933) era apenas de 20,6 milhões; a parte do sector socializado (“kolkhoz” e “sovkhoz”) na produção do trigo-mercadoria attingiu 50% em 1930, quando se previam 43% para 1933.
- 4) As inversões de capital nos sectores socializados da economia nacional (na industria, nos transportes, nos “sovkhoz”, nos “kolkhoz”, etc.): 12,7 bilhões de rublos deviam ser collocados, conforme determinava o Plano; na realidade collocaram-se 13,8 bilhões, o que significava um acrescimo de 9%.
- 5) Os orçamentos do Estado: o Plano previa, para os dois primeiros annos, um total de 17 bilhões de rublos; esta previsão foi consideravelmente ultrapassada, attingindo na realidade o total de 21 bilhões, portanto 24% a mais.

6) Finalmente, as condições de vida dos operarios: os salarios augmentaram de 12% durante os dois primeiros annos, sendo que já no 1.º semestre de 1930 elles eram de 135% superiores aos salarios de antes da guerra; no fim do 2.º anno do Plano, 45,5% dos operarios da indústria trabalhavam 7 horas por dia, e a semana de 5 dias beneficiava-os numa proporção de 67%; e, o que é verdadeiramente extraordinário, já não existe mais “chômage” na União Soviética, quando o proprio Plano previa para o ultimo anno de sua applicação a cifra de 400.000 operarios ainda sem trabalho.

Taes, em resumo, os resultados essenciaes alcançados durante os dois primeiros annos de execução do Plano gigantesco. São resultados acima de todo optimismo, que respondem claramente á questão histórica: quem vencerá – o socialismo ou o capitalismo? Elles estão demonstrando, na pratica indiscutível, a superioridade do systema socialista sobre o systema capitalista.” (Pereira, p. 357)

Para além do bloco comunista, os debates que estruturaram o modelo de planeamento soviético mostraram sua contraparte no ocidente capitalista no período entre guerras no Século XX, principalmente após a crise de 1929. O ponto crucial do desenvolvimento da experiência de planeamento da União Soviética foi a discussão sobre a necessidade ou não da adoção do preço de mercado como critério para a tomada de decisões que almejavam alterar a estrutura da sociedade:

“El debate teórico inicial en Rusia se concentró en discutir si este proceso de cambio social a implementar iba a estar dirigido y limitado por los precios de mercado o si por el contrario éste iba a ser determinado por los planificadores, no estando condicionado a las fuerzas del mercado y limitado sólo por restricciones físicas.

Los así llamados “geneticistas” abogaban por el primer enfoque en tanto que la corriente “teleológica” afirmaba que la economía soviética estaría mejor si era dirigida por expertos sociales y moldeada en función de metas nacionales establecidas por el estado.(...)

El debate teórico inicial entre geneticistas y teleologicistas se replicó entre los intelectuales occidentales. Alrededor de 1920 Ludwig von Mises escribió que el capitalismo era una alternativa técnica superior al socialismo, porque éste es un sistema inmanejable al no

existir precios de mercado y derechos de propiedad. A su vez, el economista italiano Enrico Barone, había mediado con anterioridad en lo que se denominó el “Socialist Calculation Debate”, demostrando que un aparato central de planificación con información completa y con técnicas computacionales podría asignar los factores de producción eficientemente al resolver un complejo y generalizado sistema ecuaciones basado alimentado con relaciones de equivalencia entre el consumo presente y futuro en vez de precios de mercado. (Lira, 2006, p. 7 e 8)

A necessidade de intervir na economia de forma sistemática, com o intuito de corrigir falhas de mercado e os preços no curto prazo, tornaram-se premissas para os planos de muitas economias europeias, a exemplo da França. Deixou de ser estranho ao mundo capitalista o Estado ter forte papel orientador na economia, estabelecendo metas por setores e corrigindo rumos dos mercados. Tratava-se de uma necessidade para impedir o avanço do socialismo.

Faz-se importante notar que a ideologia científicista do controle da produção – cuja expressão maior à época da Revolução Russa eram os princípios da Administração Científica de Taylor – exerceu influência sobre os líderes russos, notadamente, Lênin, que concebia a sociedade “como grande laboratório e o planejamento como forma de engenharia social” (Friedmann: p. 77). Lênin acreditava na aplicação de métodos científicos para a coordenação e controle das ações do Estado, principalmente no planejamento de produção das grandes obras de infraestrutura e na exploração de recursos naturais, razão pela qual racionalizava a admissão do modo capitalista de produção em determinadas circunstâncias:

“(…) el desarrollo del capitalismo controlado y regulado por el Estado proletario (es decir, del capitalismo “de Estado” en este sentido de la palabra) es ventajoso y necesario (por supuesto dentro de ciertos limites) en un país de pequeños campesinos, extraordinariamente arruinado y atrasado, porque puede acelerar el restablecimiento inmediato de la agricultura campesina. Con mayor razón puede decirse lo mismo de las concesiones: sin desnacionalizar nada, el Estado obrero arrienda a los capitalistas extranjeros determinadas minas, áreas

forestales, explotaciones petroleras, etc., para obtener de ellos equipos y máquinas complementarias que nos permitirán acelerar la restauración de la gran industria soviética.

El pago a los concesionarios en forma de una parte de los valiosísimos productos obtenidos es, sin duda, un tributo que el Estado obrero paga a la burguesía mundial: de ningún modo pretendemos ocultarlo, pues debemos comprender claramente que nos conviene pagar este tributo para acelerar la restauración de nuestra gran industria y mejorar sustancialmente la situación de los obreros y los campesinos.” (Lenin, p. 358)

As duas grandes guerras mundiais do Século XX também puseram em marcha um tipo de planejamento cujo objetivo era o de coordenar os esforços logísticos dos países envolvidos nos conflitos, por meio da organização da produção de todos os tipos de insumos destinados à guerra. O poder estatal determinava o que era necessário fazer, que fábricas seriam transformadas para fornecer material bélico, que tipos de pesquisa seriam financiados, quais esforços deveriam ser feitos pela sociedade, devido à situação excepcional da guerra.

O poder mobilizador da técnica para os esforços belicistas fez cair por terra a ideologia de progresso inexorável associada ao desenvolvimento da ciência. A ciência a serviço não da emancipação do indivíduo, como proposto pelo Iluminismo romântico europeu, mas em favor de uma racionalidade aplicada, onde importam menos os fins que os meios – onde os meios poderiam ser inclusive a construção de armas nucleares, capazes de matar a população de cidades inteiras, ou de campos de extermínio com técnicas aplicadas similares a de uma burocracia industrial –, tal ciência mostrou não só que o progresso poderia ser falível, mas também que a involução não era incompatível com o uso da razão instrumental.

No período entre guerras, a crise econômica de 1929 marcou o fim do predomínio do liberalismo clássico e o surgimento de uma nova teoria econômica. A macroeconomia keynesiana vinha propor um paradigma diferente daquele dos economistas neoclássicos. Se no curto prazo, especialmente nos períodos de crise, as

leis da oferta e da demanda pareciam não funcionar, abriam-se várias perspectivas de atuação do Estado para a correção de rumos na economia:

“El inicio de la era keynesiana trajo aparejada la afirmación acerca de la posibilidad de intervenciones exógenas en los mercados con el fin de absorber desequilibrios surgidos de la propia lógica de acumulación, contribuyendo con ello a la argumentación de la planificación por parte del Estado para avanzar en grados de desarrollo social y económico. La planificación se constituyó en una de las herramientas del denominado Estado de Bienestar” (Casparrino, Briner, e Rossi, p. 11)

Sob a influência keynesiana o *New Deal* americano foi posto em prática, somado aos esforços da segunda Guerra e, após ela, ao plano Marshall de reconstrução da Europa – cujos objetivos, além da recuperação da infraestrutura, propugnavam pela modernização da indústria e dos negócios dos países europeus ocidentais, pela eliminação de barreiras comerciais e pela adoção de modelos norte-americanos de eficiência, o que abriu espaço para atuação de empresas estadunidenses.

Mas não só no plano logístico e de manutenção do pleno emprego as ideias keynesianas proliferaram. Também balizaram boa parte dos resultados da Conferência de Breton Woods, em 1944, quando foram criados os organismos multilaterais das Nações Unidas, notadamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que se estabeleceram como definidores dos padrões, tanto em referência técnica como ideológica, das instituições e práticas a serem replicadas pelos países após a Segunda Guerra Mundial.

No período que sucedeu a crise de 1929, o Estado de bem-estar social colocou-se como alternativa ao comunismo e ao capitalismo, consolidando-se após 1945. Os países nórdicos, a Holanda, o Uruguai, a Nova Zelândia e o Reino Unido registraram iniciativas de proteção social já nos anos 30 do Século XX. Ressalte-se,

porém, que o *Welfare State* teve experiências pioneiras antes da depressão econômica e da guerra fria. Surgiu na Alemanha bismarckiana como forma de conter a emigração de trabalhadores e com o objetivo de produzir um pacto social entre operários e industriais no fim do século XIX.

Nestes modelos de governo havia um papel-chave para o Estado na promoção do bem-estar econômico e social dos seus cidadãos, mormente pela provisão de sistemas universais de saúde pública e de educação, e também pela instituição de benefícios diretos. Os princípios que geralmente norteiam os vários tipos de *Welfare State* são os de igualdade de oportunidades, de distribuição equitativa da riqueza e de responsabilidade pública pelos mais necessitados. Outra característica importante é que este tipo de Estado é financiado por tributações com princípios redistributivos.

Nos anos 1950, a interpretação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas (CEPAL) sobre a relação centro-periferia entre os países e sobre a deterioração das relações de troca colocou em dúvida o paradigma ricardiano das vantagens comparativas, que propugnava que a especialização produtiva entre as nações favoreceria o resultado das trocas comerciais.

Na América Latina, mormente no Brasil, todo um esforço teórico e prático pôs em marcha, por mais de 40 anos, a estratégia da substituição de importações, cujo objetivo era o de desenvolver a indústria nacional dos países da região, almejando, a partir disso, diminuir a distância que separava o seu nível de desenvolvimento daquele dos países centrais. O planejamento sob a perspectiva cepalina buscava mudar grandes números econômicos¹⁶, pelo desenvolvimento da indústria local e pelo fomento à criação de um mercado de consumo interno.

Na região, a convicção de que seria possível intervir racionalmente no funcionamento da economia e da sociedade nasce do anseio por inserção na

¹⁶ Composição do Produto Interno Bruto, participação da indústria no PIB, produção interna de bens de capital, relação entre poupança, investimento e PIB.

modernidade capitalista, de países que, tendo conseguido suas independências no Século XIX, participam, desde então, de forma periférica no sistema mundo. A necessidade de quebrar as estruturas da herança colonial e de poder atuar na dinâmica global de forma menos desigual moldou um tipo de pensamento econômico e um modo de atuação governamental pautados no desenvolvimentismo:

“o conceito de desenvolvimento (...) traduz a íntima articulação que deve existir entre os elementos: Estado e as estruturas produtiva e distributiva, ou o Estado como promotor de mudanças estruturais na produção acompanhadas de melhorias na distribuição de renda.”
(Ganem, p. 61)

No continente africano, a independência das colônias com a criação de países em meio à Guerra Fria expôs as fragilidades de Estados que, salvo raras exceções, não têm conseguido superar inúmeros problemas de ordem social e econômica. Muitos deles encontram-se endividados e, para obter empréstimos e financiamentos de organismos internacionais ou de agências de cooperação, têm que aceitar regras de disciplinamento fiscal e modelos de planejamento desenhados por estas instituições.

Os maiores desafios para o conjunto dos países do continente africano continuam sendo os baixos índices de desenvolvimento humano, a infraestrutura precária e a qualidade de suas democracias. Muito embora, na segunda década do Século XXI, revoltas populares pela democratização, que ficaram conhecidas como Primavera Árabe, tenham acontecido nos países saarianos, o que pode indicar um movimento constante no sentido de uma maior participação popular nas decisões governamentais. Além disso, alguns países se destacam pelo grande crescimento econômico em anos recentes, como Angola, que teve a maior média de aumento do PIB em todo o mundo nos anos 2000 e que tem se inserido no comércio global e no destino de investimentos.

Na segunda metade do Século XX, os casos do desenvolvimento econômico japonês, com suas relações de parceria entre Estado e empresas; e o dos Tigres Asiáticos, onde o Estado desenvolvimentista funcionou como coordenador de mudanças econômicas e culturais; são, para muitos autores, casos bem sucedidos de planejamento governamental. Tal sucesso teria se dado devido à existência de cooperação entre sociedade e Estado. Segundo Peter Evans, o Estado desenvolvimentista depende de um pacto que contenha “autonomia e parceria” do Estado com o mercado, que “combina o isolamento burocrático weberiano com uma intensa conexão com a estrutura social circundante”. (Evans: p. 84)

A crise do Estado nos anos 1980, com seus cenários de estagnação econômica, inflação e desemprego, trouxe consigo a hegemonia do pensamento neoliberal, renovando a crença nos mercados como organizador eficiente da sociedade. Este contexto pôs em dúvida a utilidade do planejamento governamental pelos países. A solução para a crise foi a retirada do Estado da produção de bens e serviços em vários setores econômicos e a ênfase em seu papel regulador de ordem técnica, com rechaço à política.

Las nuevas concepciones sobre estrategias y políticas económicas de crecimiento y desarrollo, que presidieron el repliegue de los sistemas de planificación durante las dos últimas décadas del siglo XX, apuntaron a cuatro ámbitos de las políticas económicas: i) la adopción de las reglas de juego del mercado y del sistema de precios como principal mecanismo de asignación de recursos; ii) la apertura al comercio y a las corrientes financieras y de inversiones privadas internacionales; iii) la privatización generalizada de empresas y actividades del Estado; y iv) la implementación de duras políticas fiscales; y monetarias de estabilización. (Lavalle, p. 55 e 56)

O que se propugnava, inclusive pelos organismos internacionais, era a diminuição da interferência política nos mercados e da insegurança jurídica dos países, o que poderia afastar investidores. Países deveriam competir pela presença do

capital, sendo recomendável, inclusive, reformar legislações trabalhistas e previdenciárias.

Até mesmo o Estado de bem-estar social consolidado em vários países europeus sofreu questionamentos com relação à sua eficiência econômica em um cenário competitivo global. O *Welfare State* sofreu pressões para o seu desmonte.

Neste contexto, na maioria dos países, à exceção dos Tigres Asiáticos e da China, a função de planejar do Estado perdeu força e foi desacreditada. No Brasil, apesar de a Constituição de 1988 instituí-la como obrigação de governo, seu escopo limitou-se desde então à colaboração com o esforço de contenção dos gastos públicos. No cenário da crise fiscal do final do século XX, o planejamento do desenvolvimento deu lugar a planos de estabilização da inflação e da dívida pública externa e interna. Planejar passou a significar orçar e controlar o gasto público. Como nota Pagnussat:

“Observa-se que, na fase dos planos de estabilização, na década de 1980 e que perdurou durante praticamente a década de 1990, prevaleceram a falência do planejamento no Brasil e um profundo descrédito quanto ao seu potencial” (Pagnussat: p.39).

Na Argentina, o movimento de enfraquecimento das funções planejadoras do Estado são anteriores ao auge da crise da dívida e coincidem com o golpe militar que tomou o poder na segunda metade dos anos 1970. A ditadura argentina passa desde aquele momento a produzir políticas de alinhamento liberal, mais próximas ao que estava acontecendo no Chile durante a ditadura de Pinochet:

Durante la dictadura militar, que comenzó em 1976, se realizaron reformas liberalizantes y la intervencion del Estado en la economia se redujo fuertemente. Las reformas tendientes a la apertura comercial y financeira llevarían a un proceso de desindustrialización. La

planificación económica, cuya necesidad había surgido cuando se adoptó una estrategia de desarrollo industrial, fue desmantelada rápidamente junto com los resortes principales de la acción estatal cuando el modelo industrial fue abortado. (Lavallo, p.45)

Concomitante à crise do Estado, a adesão do bloco socialista aos valores de mercado, devido ao fim do comunismo, trouxe consigo mais força contra a intervenção estatal na economia. Sem um oponente real, o capitalismo surgiu como vencedor da batalha das ideias. A década de 1990 foi a de maior liberalização de fluxos de capital entre os países, devido tanto à ideologia vigente quanto ao surgimento de tecnologias de comunicação que integraram boa parte dos países.

Nesse contexto, mais até que um papel regulador para o Estado, foi dada ênfase à ideia de desregulamentação, para que o capital, principalmente o financeiro, pudesse transitar entre os países sem impedimentos, sob o argumento de que isso propiciaria uma alocação eficiente dos recursos no mundo.

A crise financeira de 2008 trouxe o questionamento sobre o excessivo desregramento dos mercados, com a consequente criação de um capitalismo improdutivo, fomentado pelo descontrole da especulação financeira e pelo endividamento e falta de poupança das famílias e governos, principalmente nos países ricos. Apesar de o neoliberalismo já vir perdendo força desde o fim dos anos 1990, a crise de 2008 coloca-se como marco do fim do seu predomínio, estabelecido com a crise do Estado nos anos 1980.

Em fins dos anos 90 do Século XX, a discussão sobre Estado *versus* mercado perdeu seu caráter maniqueísta, sendo considerada como anacrônica sob o ponto de vista do próprio Banco Mundial. A intervenção Estatal voltou a ser considerada como necessária, alicerçada na ideia econômica – agora ampliada para o escopo da assimetria de informações – de que as imperfeições de mercado necessitam da atuação governamental para o bom funcionamento do capitalismo:

“From anti-market, through market-conforming, to market-friendly, the state is now seen more positively if cautiously so. The analytical agenda is shifting from one based on a simple dichotomy between market and state as good and bad, respectively. (...) this acknowledges the prevalence of market imperfections and provides a rationale for micro and macro interventions on this basis. (...) Essentially, the motivating idea is very old – that market imperfections justify state intervention to rectify them. The new twist, however, is to broaden the scope of what constitutes market imperfections.” (FINE: p. 1 e 2)

Em muitos países, porém, os compromissos assumidos com os organismos multilaterais – das quais as cartas de intenções ao FMI são retratos históricos dos momentos de crise fiscal do Estado (Pagnussat, p. 39) – passaram a ser, nos anos 1990, obstáculos dogmáticos ao estabelecimento de um novo paradigma sobre a estabilidade fiscal conseguida pelo enxugamento do Estado, principalmente nos países emergentes. Mesmo os investimentos estatais em infraestrutura estavam proibidos porque faziam parte da conta do superávit primário, feito para pagar os juros e conter a inflação.

No início do Século XXI, a ascensão da China chama atenção para o seu tipo de capitalismo coordenado, sem os pressupostos da democracia liberal, nem a independência das instituições financeiras, e com pouca ênfase nas liberdades individuais. A China estabeleceu-se como potência econômica e tornou-se o país com o segundo maior Produto Interno Bruto antes do fim da primeira década do século.

Todos estes exemplos denotam contextos em que houve atividades de planejamento lideradas pelo Estado. Alguns ilustram o planejamento como estratégia nacional de desenvolvimento, outros como projeto ideológico, outros, como instrumento de contenção fiscal, outros, ainda, como ideologia a ser abandonada. Cada um desses esforços implicou em diferentes atributos reais dessa atividade racional inerente aos Estados modernos.

3.3.1. Contextualização Histórica do Planejamento Governamental na América Latina

Esta tese atém-se à análise da atividade de planejamento governamental em dois países da América do Sul: Brasil e Argentina, no intervalo histórico compreendido entre o ano 2001 e o ano 2013. Antes deste período, porém, o planejamento governamental tem nos países da região uma história que remonta às suas independências.

Os grandes projetos de infraestrutura de transportes e de saneamento urbano sempre foram preocupações de Estado para as novas nações autônomas no Século XIX. Tais demandas exigiam planejamento em cada projeto setorial e elaboração de desenhos institucionais específicos para a sua concretização, como, por exemplo, a formação de empresas associadas a capitais estrangeiros.

Muitas das obras em ambos os países foram executadas por modelos de concessão e financiamento em que um particular era o agente responsável escolhido pelo governo para a entrega do empreendimento de interesse público, com garantias de exploração do negócio por determinado período de tempo. Este tipo de arranjo institucional existe até os dias de hoje, acrescido de princípios democráticos expressos no direito administrativo, como o da obrigatoriedade de licitação pública para isonomia entre os concorrentes. Pode ser, por exemplo, utilizado para a execução de grandes obras de infraestrutura.

Mesmo antes das independências, pode-se considerar como planejamento estatal o domínio rígido de utilização da terra pelas metrópoles, feito sob diversos tipos de regime de concessão de uso, de forma a controlar as atividades econômicas, tais como o extrativismo, a agricultura e a mineração, nos quais se baseava o colonialismo ibérico.

Entretanto, é no Século XX que a atividade de planejamento governamental ganha os contornos e características que a tese busca compreender. Sua formação está ligada à tentativa de superação do atraso socioeconômico em ambos os países. Este planejamento racional e estruturado como atividade legítima é fruto do processo histórico pelo qual passaram os Estados nacionais latino-americanos, inseridos no contexto de consolidação de um capitalismo global avançado.

Os países da América Latina transformaram-se em nações urbanas durante o Século XX. Neste período, o crescimento da população – devido à diminuição da taxa de mortalidade e ao aumento da expectativa de vida, juntamente com a migração para as cidades – agravou os problemas de moradia, saúde e saneamento básico nos crescentes centros urbanos. Tais questões motivaram a atuação mais direta do Estado na provisão de serviços públicos, de forma que os pactos entre classes sociais, a profissionalização da burocracia e a instituição de processos racionais para o fornecimento de serviços fizeram-se prementes na construção das instituições governamentais dos países da região, com marcantes diferenças nas trajetórias de cada um.

Para além deste cenário interno, o panorama internacional durante o começo do Século XX alterou o equilíbrio de forças entre as nações. Já durante a Primeira Guerra Mundial, ficou patente o surgimento dos Estados Unidos como nova potência hegemônica. Na mesma época, deu-se o fim do domínio britânico e a Revolução Bolchevique aconteceu na Rússia em 1917.

Tais eventos, agravados pela crise de 1929 e pelo novo conflito mundial, fizeram com que, na primeira metade do Século XX, a supremacia do Estado liberal fosse questionada. Na América Latina, a controvérsia ganhou força na academia, gerando uma compreensão intelectual com reflexos na política e na economia que pode ser identificada sob o rótulo de “desenvolvimentismo”.

O desenvolvimentismo foi consequência do retorno ao debate de questões essenciais da Economia Política, expurgadas do campo da Economia pela revolução

marginalista do Século XIX, que reduziu o debate econômico a “uma teoria neoclássica preocupada com a alocação de recursos escassos guiada pelo princípio da substituição”. (Borja, p.79)

A discussão sobre os porquês das diferenças no desenvolvimento das nações – pautada pela identificação dos problemas econômicos como vetores das duas grandes guerras – deu origem a diversas interpretações sobre como deveriam atuar os países e seus governos na busca do progresso econômico. A base dessas análises nasce nas academias dos próprios países hegemônicos e busca a conciliação entre a Economia Política e o matematismo marginalista:

Se, na tradição marxista, o desenvolvimento seguiu sendo o núcleo central das reflexões – principalmente com os teóricos do imperialismo –, no meio acadêmico anglo-saxão, notadamente, houve um esvaziamento total da teorização sobre o assunto.

Foi somente nas primeiras décadas do século XX que se retomou seu interesse, particularmente pelas mãos de Joseph Schumpeter e John Maynard Keynes, ambos colocando o tema dentro dos marcos da teoria marginalista. (Borja, p.79 e 80)

Na economia real, a crise de 1929 alterou as relações comerciais entre os países, forçando as nações latino-americanas a buscarem, em um primeiro momento, algum grau de industrialização para ter acesso a bens manufaturados, cujos preços tornaram-se muito mais caros para as moedas locais após a crise e que deixaram de ser comercializados no interstício da II Guerra Mundial. O momento propiciou alguma mudança estrutural nas cadeias produtivas dos países latino-americanos, principalmente no Brasil e na Argentina.

Com este panorama configurado, as relações comerciais foram retomadas no pós-guerra. As indústrias locais passaram a ter a competição das manufaturas dos

países ricos e um movimento de retorno da economia ao padrão exportador de *commodities* de origem agrária e mineral voltou a ser um risco iminente.

No Brasil, a Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e a Petrobras são criadas (1953), impulsionando a produção de insumos industriais básicos localmente e iniciando um esforço pela independência energética. Sonia Ranincheski afirma:

“A proposta do presidente Getúlio Vargas era de montar a infraestrutura para o desenvolvimento econômico, possibilitando a integração da indústria pesada de bens de capital e insumos e, simultaneamente, investir em setores estratégicos de energia como o petróleo, a eletricidade e a siderurgia”. (Ranincheski, p. 46)

Na Argentina, aquele também foi um momento de grande estímulo desenvolvimentista apoiado em políticas de Estado voltadas à industrialização. Políticas tarifárias, cambiais e creditícias foram adotadas nos dois países, que almejavam seu desenvolvimento industrial, e perduraram até os anos 1980, no Brasil, e até meados da década de 1970, na Argentina.

Tal realidade desencadeou, no fim dos anos 1940, o esforço político e intelectual que buscou entender e modificar a conformação econômica em países subdesenvolvidos de inserção periférica e dependente no capitalismo mundial. Após a Segunda Guerra Mundial, foi criada a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, onde foram gestadas as principais teses desenvolvimentistas a serem aplicadas nos países da região, onde a ideia da substituição de importações incentivou toda uma forma de atuação estatal como indutora do nascimento de indústrias nacionais. Como observa Richard Peet:

“After World War II a coherent Latin American perspective on the development process was formulated in the United Nations Economic Commission for Latin America (ECLA). (...) The ECLA found that conventional (classical and neoclassical) economic theory, especially comparative advantage and trade theories, favored the industrial countries at the center of a divided global system over the agricultural countries at the periphery of the world, and concluded that conventional theory was inadequate for the underdeveloped world. (...) The main tenets of this theory were outlined by Raul Prebisch, formerly head of the Central Bank of Argentina. (...) Prebisch concluded that Latin America's underdevelopment was due to its emphasis on primary exports. The solution lay in structural change: industrialization using an import substitution strategy (i.e., replacing industrial imports with domestic production, under the cover of tariff protection), using income from primary exports to pay for imports of capital goods, state supervision of industrialization, and, paradoxically, the enlistment of foreign companies to help start local businesses”. (Peet)

Antes disso, também a própria conformação do aparelho estatal durante o século passado na América Latina teve no centralismo governamental um instrumento organizador da sociedade por meio no Estado. Com bem coloca Wanderley Guilherme dos Santos, ao analisar a era Vargas no Brasil:

“A resposta do regime de Vargas às dificuldades da hora constituiu em lançar mão de mecanismos de inclusão controlada, próprios de sociedades de baixa institucionalização política. (...) No Brasil, a fórmula cooperativista foi abrandada em relação aos segmentos econômico-empresariais, como se mencionou, tendo sido abandonada também a tese mussoliniana de que tudo deveria se passar dentro e nada fora do Estado. De qualquer modo, o reconhecimento da legítima identidade operária se fez ao preço de extensa amputação da autonomia dos trabalhadores. (...) Encaminhado o problema da inclusão operária com controle do governo, restavam outras facetas da questão integrativa, sempre associada aos aspectos participativo e redistributivo, e todos demandando, para resposta eficaz, uma interferência direta do Estado”. (Santos, p. 22 e 23)

Da mesma forma que o corporativismo da era Vargas foi uma expressão do uso do Estado como mecanismo organizador da sociedade, também o foi o deslocamento territorial do poder por meio de decisão política, como foi o caso da mudança da capital para Brasília.

Sob o diagnóstico de inserção periférica no capitalismo global, ideias dos mais variados matizes da teoria econômica amalgamaram-se no esforço desenvolvimentista empreendido pelas nações latino-americanas. A principal estratégia seguida foi a da substituição de importações, realizada por incentivos à industrialização local.

No contexto político, no início dos anos 1960, é importante ressaltar a “Aliança para o Progresso”, consagrada na “*Carta de Punta del Este*”, em que os países signatários comprometeram-se a cumprir ambiciosas metas econômicas e sociais, em tempos exíguos, de forma a realizar o desenvolvimento da região de forma acelerada e efetiva.

Os EUA aportariam capital juntamente com os organismos multilaterais de cooperação com o intuito de prover acesso ao financiamento externo a empresas locais. Os países deveriam criar as condições institucionais para a concretização de seus planos de desenvolvimento. Sob o panorama político da Guerra Fria, outro objetivo da Aliança para o Progresso era o de evitar o avanço do comunismo na região.

Se efetivamente os objetivos da Aliança para o Progresso não foram cumpridos por diversas razões – desde a baixa institucionalidade na área de planejamento a fatores de ordem histórico-estrutural dos Estados latino-americanos –, sua existência provocou o florescimento de mudanças na organização do aparato estatal e legal em muitos países da região, de forma que o planejamento tornou-se elemento central na coordenação dos esforços de desenvolvimento.

Nos países pesquisados por esta tese, Brasil e Argentina, o planejamento governamental tem dois alicerces para sua construção que se fazem necessários explicitar: o primeiro é a profissionalização burocrática no Século XX concomitante ao estabelecimento de uma sociedade civil atuante. O segundo é a guinada teórica capitaneada pela CEPAL, que defendia o desenvolvimento dos países latino-americanos por meio de uma industrialização coordenada pelo Estado.

O primeiro alicerce, tentativa de estancar o patrimonialismo das elites dominantes do Estado, ocorre no Brasil no Governo de Getúlio Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1938. Este esforço de constituição de uma burocracia profissional foi o que tornou possível a implementação de políticas públicas de mais longo prazo e a incorporação do planejamento como prática legítima e racional.

Na Argentina movimento similar não aconteceu, entretanto a constituição de uma aliança entre uma nova burguesia industrial e uma classe operária urbana, no período peronista, modificou as relações de poder naquela sociedade, antes liderada quase que exclusivamente por uma elite agrário-exportadora, e que a partir deste pacto, constitui no país, para além da industrialização, uma forte sociedade civil, com mais autonomia em relação ao Estado do que no Brasil. Fausto e Devoto assim analisam o tema:

“Observando-se a questão novamente no longo prazo, o Estado brasileiro e as elites que o controlavam em suas sucessivas fases parecem ter-se adaptado melhor aos desafios da modernidade, tal como foram concebidos por Max Weber (burocratização e racionalidade). Enquanto no Brasil o primeiro que salta aos olhos é o Estado, na Argentina é a sociedade. Neste país, a despeito de todos os seus recentes fracassos, construiu-se ao longo do processo histórico uma sociedade mais integrada (mais estruturada, se preferir) do que a brasileira, com uma forte presença de mecanismos sociais autônomos em relação ao Estado”. (Fausto e Devoto, p. 27)

O segundo alicerce, a mudança teórica liderada por Raúl Prebisch¹⁷, à frente da CEPAL, defendia a industrialização dos países latino-americanos, porque, no longo prazo, os produtos primários, seus principais artigos de exportação, perderiam valor frente aos produtos industrializados, importados dos países centrais.

Tal raciocínio, além de ir de encontro a um dos fundamentos hegemônicos do comércio livre internacional – a teoria das vantagens comparativas, de David Ricardo –, expunha a relação centro-periferia da ordem econômica mundial. Era preciso acelerar o processo de industrialização local por meio de diferentes estratégias: de tarifas comerciais a cotas de importação, com o intuito de fomentar o desenvolvimento da região.

Esta reflexão impulsionou o planejamento econômico com foco na industrialização, com o objetivo de transformar as estruturas das sociedades latino-americanas, pela busca da criação de um mercado consumidor interno, pela formação bruta de capital e pela produção de bens de consumo industriais, o que geraria um ciclo virtuoso de desenvolvimento, inserindo as nações da região no capitalismo moderno.

Já bem assentada como escola de pensamento, a CEPAL propugna nos anos 1960:

“En la etapa que se inicia en 1960, las recomendaciones de la CEPAL introdujeron la consigna de que eran los gobiernos latinoamericanos los que debían conducir sus procesos de industrialización. La percepción de que en los países de industrialización tardía la racionalización de la empresa contravenía las necesidades e intereses sociales, imponía a los Estados la obligación de coordinar la acción de los mercados a través de una planificación integral que tuviera en cuenta el comportamiento de los actores sociales”.
(Bernazza, p. 102)

¹⁷Economista argentino. Foi o mais destacado intelectual da CEPAL, tendo sido seu Secretário-Executivo de 1949 a 1963. Inaugurou a linha estruturalista do pensamento econômico.

No Brasil, o grande pensador, representante do pensamento cepalino é Celso Furtado. Inspirado pelos ideais de um planejamento democrático de Karl Manheim, Celso Furtado atuou politicamente no Brasil na elaboração de planos e na criação de instituições de desenvolvimento, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Fortemente estimulado pelo contexto cepalino da década de 1950, o planejamento na América Latina baseou-se no diagnóstico sobre uma formação capitalista na região distinta da dos países centrais. Tal pressuposto foi determinante para uma racionalidade da ação estatal interveniente na sociedade para rearranjar variáveis econômicas, tendo em conta as especificidades históricas das ex-colônias europeias, com o pressuposto de estimular, inclusive, a democracia na região.

Entretanto, muitas das mesmas ideias sobre desenvolvimento econômico puderam ser encampadas pelos regimes militares – apoiados pelos Estados Unidos, da mesma forma que sua Aliança para o Progresso – que pulularam no ambiente latino-americano na década de 1960.

Nesta tese, a ideia de Estado, expressa no planejamento governamental, dialoga com sua história desenvolvimentista, tolhida pela crise do Estado nos anos 1980 e 1990 (na Argentina, tal movimento de retração do desenvolvimentismo se deu a partir de 1976), onde o ideário liberal dominante, em conjunto com um novo cenário democrático em ambos os países, mudou a conformação do planejamento central.

3.4. O Planejamento Governamental como Atividade Legítima de Estado

As características legitimadoras do planejamento como atividade de Estado são de ordem racional-filosófica e racional-instrumental (técnica). As do primeiro caso buscam estabelecer a legitimidade do planejamento por meio de sua conexão com uma vontade maior da sociedade, expressa no resultado das urnas em uma democracia e no ordenamento jurídico de um país. Segundo esta racionalização, o planejamento deve fazer os esforços de implementação das plataformas de campanha dos governantes eleitos. Ou observando mais criticamente tal lógica, à luz das experiências reais de planejamento, este coloca-se como a organização dos projetos de quem detém o poder de fato.

Assumindo-se o pressuposto de um panorama democrático, o planejamento situa-se como processo de racionalização de vontades políticas selecionadas pelo voto popular. Segundo Almeida, estas vontades estão expressas nos programas de governo, que constituem as plataformas de campanha eleitoral:

“O Programa de Governo do dirigente eleito contém as propostas de atuação escolhidas pela população para um mandato definido. Esta atuação na grande maioria das vezes refere-se à formulação e execução de políticas públicas para o alcance dos objetivos declarados constitucionalmente ou derivados de seus preceitos. Em muitos casos o Programa de Governo detalha objetivos gerais da sociedade afirmando diversos elementos ligados ao futuro de uma forma geralmente não sistematizada, priorizando afirmar as escolhas que sensibilizem o cidadão. (Almeida, 2009, p. 1)

Desta maneira, supõe-se que os atores envolvidos no planejamento interpretam as escolhas de futuro dos governantes e traduzem-nas em um conjunto de planos e políticas que complementam as propostas políticas gerais aprovadas no processo democrático:

(...) Eleito o governante, ele deve organizar a ação pública para a consecução dos objetivos declarados e escolhidos pela sociedade. Tal organização é ato complexo, que envolve um grande conjunto de organizações, pessoas e variáveis. (...) o ordenamento jurídico e o programa de governo são fontes de afirmação de escolhas relativas ao futuro e, portanto, fontes de planejamento. Entretanto, são fontes que geralmente contém déficits de declaração. (...) O suprimento parcial ou total desses déficits se dá pela formulação de políticas públicas com base nos princípios, diretrizes e outros elementos existentes no ordenamento e no programa de governo, que por sua vez constituem uma nova fonte de planejamento que dará origem, junto àquelas, a planos gerais ou específicos que contém escolhas que precisam ser suficientes para dar clareza ao conjunto da atuação estatal. Estas escolhas são comunicadas na forma de visões de futuro, metas prioritárias, programas, ações ou outros atributos típicos de planejamento”. (Almeida, 2009, p. 1).

As características do segundo tipo, racionais-instrumentais, buscam legitimar o planejamento por meio de suas atividades de natureza formal, tais como os processos burocráticos organizados que vinculam planos e orçamentos, as metodologias, as categorias estabelecidas nos manuais, as legislações e sua procedimentalização política. Além disso, o planejamento, como atividade racional-burocrática, vê-se obrigado a incorporar no discurso de sua práxis princípios almejados de legitimação das ações governamentais nas democracias modernas: governança, transparência, eficiência do gasto público.

A crítica que se faz a este modelo causal de planejamento é a de que ele seria de natureza formal. É classificado como normativo ou economicista por não incorporar a política como elemento fundamental de análise e de deixá-la apartada do processo de planejamento, como se este fosse de responsabilidade exclusiva de uma tecnocracia especializada.

O principal formulador desta análise, Carlos Matus¹⁸, elenca alguns elementos sobre os quais está embasado o planejamento formal, para, em seguida, propor um planejamento de natureza diferente, que ele chama de situacional, cujo intuito seria o de diminuir o caráter tecnocrático do planejamento para recolocá-lo como ferramenta legítima para governar. Em sua crítica ao planejamento econômico normativo, Matus aponta limitações na natureza deste tipo de planejamento, porque este

“se reduz ao âmbito econômico, ignora a existência de oponentes, distingue como variáveis EU e o SISTEMA integrado por agentes econômicos que atuam segundo comportamentos, considera as relações de poder político como algo exógeno ao seu método e define o planejamento como um problema de esboço e cálculo técnico. O planejamento econômico entende que trata com problemas bem estruturados”. (Matus, 1989, p. 132)

Apesar de ter introduzido elementos menos determinísticos ao planejamento governamental, tais críticas não modificam o núcleo definidor da atividade de planejamento, que caracteriza-se por ser **uma atividade racional instrumental, cujo *modus operandi* consiste no ajuste de meios para a consecução de um ou vários fins. No contexto do Estado, estes fins almejam modificar um futuro inercial, na busca de um bem-estar maior para a sociedade – em um estágio de desenvolvimento considerado mais desejável – a partir de instrumentos políticos, legais, burocráticos, tecnológicos, administrativos e de interação com a sociedade. E estes elementos constitutivos da atividade de planejamento governamental têm sua legitimidade ancorada na legitimidade do exercício do poder, idealmente conseguida a partir de processos democráticos.**

¹⁸ Carlos Matus foi Ministro da Economia e Presidente do Banco Central durante o governo de Salvador Allende no Chile. Foi um dos principais pensadores sobre o planejamento no mundo. Assessorou governos nacionais, estaduais e municipais na América Latina.

Na próxima seção, serão abordados alguns elementos de ordem racional-instrumental constituintes da atividade de planejamento.

3.5. Elementos Constitutivos do Planejamento Governamental

A atividade de planejamento é composta por atributos que lhe conferem a racionalidade necessária à utilização de meios para o alcance de fins. Planejar implica em definir um horizonte temporal para a realização dos objetivos. Supõe uma dimensão territorial e, conseqüentemente, uma população a ser afetada pelas ações programadas. Deve compreender um escopo de atuação e prever todos os recursos físicos, financeiros, legais, institucionais e humanos necessários ao seu êxito. Além disso, deve considerar os atores sociais relevantes para a sua consecução.

No que tange ao horizonte temporal, o planejamento contém perspectivas de curto, médio ou longo prazo, sendo que a definição de cada uma destas medidas leva normalmente em consideração o tempo de um mandato de governo. É comum classificar como médio prazo a duração de exercícios periódicos de poder, como, por exemplo, no caso brasileiro, o mandato de quatro anos para a presidência do País. O curto prazo está comumente associado ao ciclo orçamentário anual e o longo prazo pressupõe mais que o período de um governo para a sua realização.

Um planejamento de governo também se define conforme sua abrangência territorial dentro de um país. Pode se caracterizar como nacional, regional, estadual e municipal. Conforme a autonomia e as atribuições de cada subdivisão do território, o planejamento irá afetar em diferentes perspectivas a vida das populações circunscritas a cada uma delas.

O escopo do planejamento definirá de que setores da vida econômica e social o plano irá tratar. Um planejamento pode ser geral e compreensivo, que abranja todas as atividades governamentais, ou pode ser setorial, como, por exemplo um plano para o setor de energia do país ou um plano de modernização e reforma do Estado.

Na atividade de planejamento deve constar a previsão dos recursos que serão utilizados em cada uma das ações listadas no seu escopo. Tais meios são de ordem financeira, física, humana, legais e institucionais. Os recursos financeiros acabam tendo prioridade de explicitação nos planejamentos, dadas as restrições impostas pelo volume de arrecadação possível dos governos.

Por fim, a compreensão dos atores determinantes para a consecução dos objetivos almejados é um exercício de gestão política que pode fazer parte dos planejamentos de governo. Frequentemente esta gestão política não está explícita nos planos formais por não ser levada em consideração pelas burocracias especializadas que elaboram os planejamentos. Outras vezes, a ausência se dá pelo desconhecimento de métodos para lidar com a questão por parte dos detentores do poder. Note-se, porém que, quase sempre, os planos fazem menção à ideia de orientar os agentes privados com relação aos investimentos, buscando neles uma complementariedade de ação.

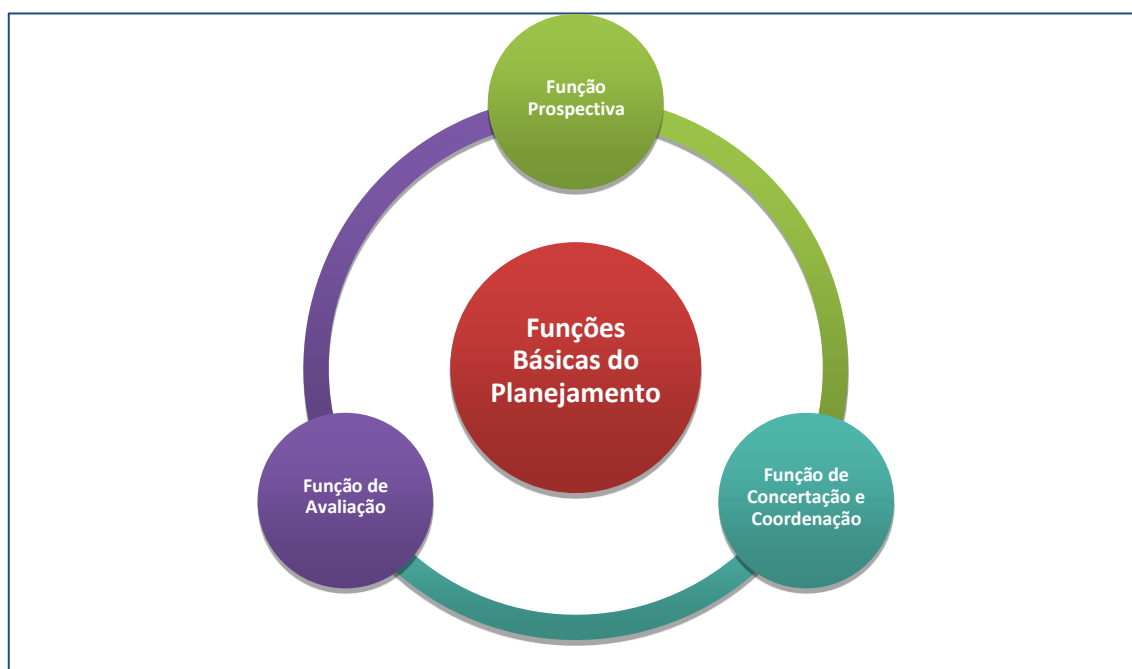
O planejamento também pode ser entendido como composto de fases temporais que pressupõem um começo, um meio e um fim, mas que também podem ser contínuas e concomitantes, constituindo um ciclo de aperfeiçoamento perene. Juan Martin, em consonância com o arcabouço de conhecimento consolidado pela CEPAL, define as funções básicas do planejamento em três segmentos principais (Figura 3):

La primera, prospectiva, busca ilustrar las perspectivas a mediano y largo plazos para el conjunto de los ciudadanos, clarificar las alternativas de decisión de las autoridades públicas y explorar nuevas estrategias económicas y sociales.

La segunda apunta a mejorar la coordinación de las políticas públicas y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y, otra, la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. (...)

La tercera función, evaluación, constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública (...) Este modelo que se orienta a los resultados de la gestión también involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. (Martin, p. 9)

Figura 3 – Funções Básicas do Planejamento



Elaboração própria, baseado em Juan Martin: “*Funciones básicas de la planificación económica y social*”

A função prospectiva concentra-se na elaboração de um diagnóstico qualificado, que deve ser produzido a partir das melhores informações disponíveis no momento da concepção do plano. Tais informações são de ordem demográfica, econômica e social. Devem considerar o ambiente interno e externo, identificar

oportunidades e problemas e apontar fatos e tendências que podem ser cruciais para o desenvolvimento da sociedade.

Alfredo Costa-Filho¹⁹ relembra que a função prospectiva é considerada por muitos a mais importante das fases do planejamento, sem a qual não seria possível elaborar objetivos estruturados nem organizar o processo decisório derivado da definição de uma visão de futuro almejada. Todavia, este autor enfatiza que tal função nos dias atuais é entremeada por variáveis que incutem no exercício de diagnóstico uma complexidade que rechaça visões determinísticas no planejamento:

“O futuro passa a conter – basicamente e não excepcionalmente – uma ‘incerteza não estruturada’. Há um predomínio de casos em que desconhecemos os estados futuros dos processos que estamos observando. Em outros termos, o futuro passa a ter um ‘final aberto’. (...) Ou seja: a crise pode ser mais natural que a “não crise”. Crise que, muitas vezes, decorre de meros descompassos entre os ritmos das distintas esferas da realidade: o mundo físico, o mundo biológico e as três grandes instâncias da vida coletiva – a econômica, a social e a institucional e política. Ora, fazer prospectiva ante esta situação é especialmente problemático. Nesta conjuntura histórica cumpre até repensar o longo prazo; ele deixa de ser apenas algo que começa ‘depois’ do curto e do médio prazo; isto hoje raramente ocorre.” (Costa-Filho, p. 23)

A função de concertação e coordenação é a que procura instaurar a gestão do planejamento propriamente dita. Implica em dialogar com atores sociais e políticos, de forma a dirimir obstáculos à implementação dos objetivos. Também almeja estabelecer a cooperação entre estes atores, co-responsabilizando-os pela elaboração plano. É sob esta função que se busca uma maior participação da sociedade, seja por meio do parlamento ou por mecanismos diretos.

¹⁹ Ex-diretor-geral do *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes)*. Recebeu em reunião sobre o tema o autor desta tese em janeiro de 2013.

Sobre este ponto, analisando o caso brasileiro, Rezende ressalta a necessidade de organização do processo participativo:

Enquanto o planejamento praticado nos anos 1970 tinha um caráter eminentemente impositivo, em razão do regime político vigente, o de hoje não pode ignorar a pluralidade da representação política e a intensa mobilização que ocorre na sociedade brasileira com vista à promoção e à defesa de seus particulares interesses.

Essa nova realidade impõe alguns desafios importantes ao exercício da atividade de planejamento. A maneira como as demandas e as reivindicações desses grupos de interesse são conduzidas reflete-se no grau de aderência às prioridades e aos objetivos estabelecidos em um projeto nacional de desenvolvimento e, portanto, na sua execução. Se a participação se dá de forma *ad-hoc*, sem a observância de normas e procedimentos que organizem esse processo e na ausência de condições para avaliar a exequibilidade dessas reivindicações, o plano daí resultante tende a assumir a feição de um documento genérico, com um extenso rol de supostas prioridades que, na realidade, indicam a perda de foco naquilo que é realmente prioritário, perdendo credibilidade. (Rezende, p. 32 e 33)

A função de avaliação contém a prerrogativa de verificar como se dá a execução do planejamento em todas as suas fases e componentes. Os objetivos estratégicos dos planos traduzem-se em políticas públicas de diferentes naturezas, cujas medidas de sucesso dependem de parâmetros bastante diversificados. Uma política pública de redução da extrema pobreza é muito diferente de uma política de infraestrutura. Importa notar, entretanto, que o planejamento ideal deve incluir – além de diretrizes, objetivos e metas – indicadores, em diferentes dimensões, para acompanhamento do êxito de cada atuação governamental na sociedade.

Entre tais mecanismos de medição e avaliação, os mais comumente citados na literatura administrativa dividem-se em indicadores de eficiência, de eficácia e de efetividade. A eficiência é medida a partir do princípio da economicidade, pelo qual deve-se conseguir o melhor custo-benefício possível na execução de uma política.

Trata-se da busca da utilização do mínimo de recursos disponíveis para o atingimento de um determinado fim aceitável. Resume-se na máxima de fazer mais com menos.

A eficácia diz respeito à real entrega de produtos e serviços à sociedade, não levando-se em conta, a priori, os custos da política. O que se pretende saber com indicadores de eficácia é se aquilo que foi declarado no planejamento foi cumprido. São facilmente mensuráveis as metas de políticas que compreendem a realização de obras, como, por exemplo, a construção de determinado número de escolas ou de ampliação da malha ferroviária em uma certa quantidade de quilômetros.

Como tais resultados não são suficientes para medir as reais consequências das políticas, a função de avaliação do planejamento também utiliza indicadores de efetividade para tentar compreender os impactos das ações. Tais mecanismos de medição buscam refletir mudanças de ordem estrutural na sociedade que, geralmente, ocorrem no médio e longo prazo, como a melhora de índices educacionais e de saúde da população.

Juan Martin apresenta a função de avaliação vinculada aos instrumentos fiscais e orçamentários do Estado, com ênfase na plurianualidade dos planos, na qualidade do gasto e nas funções estabilizadoras das políticas econômicas anti-cíclicas:

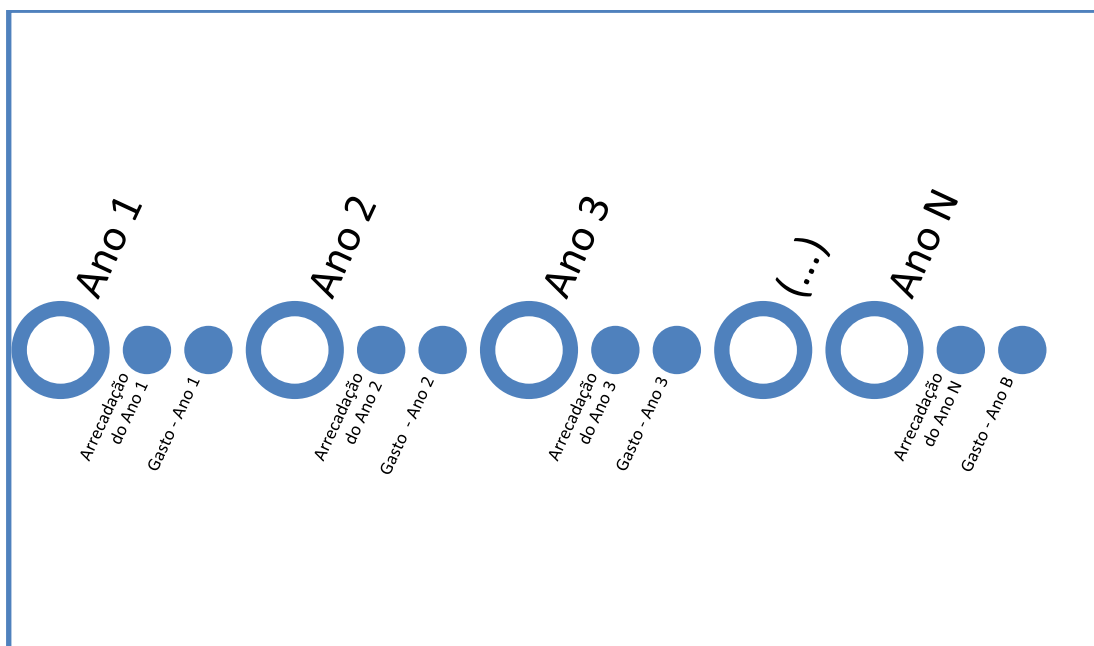
“ (...) la política fiscal puede ayudar a la política monetaria en su función estabilizadora de dos maneras. En primer lugar, reforzando la plena operación de los estabilizadores automáticos para suavizar las fluctuaciones macroeconómicas derivadas de variaciones en la demanda agregada. En segundo término, proveyendo ayuda adicional mediante cambios en las políticas discrecionales del gobierno, cuando sea prudente y apropiado. En consecuencia, el criterio orientador de la política fiscal debe ser el componente estructural de las cuentas públicas.”

Para (...) identificar con antelación eventuales déficits estructurales, es necesario asegurar una trayectoria plurianual consistente con la regla fiscal adoptada. (...) La mayor parte de los errores en la programación plurianual puede atribuirse a desaciertos de previsión sobre el potencial de crecimiento de la economía y estos errores suelen tener efectos permanentes en las finanzas públicas. Por ende, se requiere tomar en cuenta explícitamente la posición de la economía en el ciclo y adoptar supuestos moderados de crecimiento para la programación plurianual. Muchos de estos desaciertos suelen originarse en el excesivo optimismo respecto de las hipótesis de crecimiento a mediano plazo". (Martin, p. 20)

Apesar de enfatizar a necessidade de diminuir o viés contra os gastos de capital, da premência de aperfeiçoar os mecanismos orçamentários, e de fazê-los funcionar em parceria com os instrumentos de estabilização monetária e fiscal, tal visão reflete o componente de adaptação do planejamento aos ajustes fiscais ocorridos na década de 1980 - na América Latina, em função da crise da dívida, e nos países centrais do bloco capitalista, devido à estagnação econômica atribuída ao esgotamento dos modelos de bem-estar social.

A ênfase no controle da inflação e da dívida pública e a conseqüente diminuição do tamanho do Estado, visto como causa estrutural desses problemas, levaram à construção de modelos de planejamento restritos à capacidade de arrecadação do governo. Tal configuração é expressa na Figura 4, abaixo, que representa um intervalo plurianual de planejamento, baseado na ideia de um período de médio prazo composto por ciclos orçamentários:

Figura 4 – Planejamento Plurianual com Ênfase na Racionalização da Arrecadação e dos Gastos



Elaboração própria, a partir na análise do planoplurianual brasileiro.

Além das dimensões acima apresentadas, a dicotomia entre o que se almeja com o planejamento e os modos de fazer o que este propõe expressam-se na estrutura do que constitui um plano formal. O modo como a literatura administrativa trata o tema é dividir a questão em sessões hierarquizadas, onde a parte mais importante de um planejamento seria a sua dimensão estratégica, seguida por uma dimensão tática e ultimada por uma dimensão operacional. Os modelos formais de planejamento geralmente obedecem a esta lógica, onde as diretrizes e os objetivos compõem a estratégia de governo, os programas de políticas e projetos, a parte tática, e o orçamento, a parte operacional. (Figura 5). Na pesquisa empírica, feita para esta tese, foram analisados as diretrizes e os objetivos estratégicos, ou componentes similares, expressos nos documentos oficiais de planejamento de Brasil e Argentina (Anexo II).

Figura 5 – Estrutura Hierárquica das Partes Componentes de um Plano



Elaboração própria, baseado no modelo formal de planejamento brasileiro.

A ideia subjacente a esta racionalização é a de que, se executados conforme planejados os níveis hierárquicos mais baixos, os objetivos e as diretrizes de governo serão atingidos. Em um plano formal, há frequentemente, para cada uma dessas dimensões, atores responsáveis (políticos e burocratas), tipos de declarações, ações e formas de medição específicas.

Esta racionalização esconde em si um dos grandes dilemas do planejamento governamental na atualidade. A dimensão estratégica representa a expressão mais aproximada do projeto de governo e trata das grandes estratégias e dos macroproblemas com que o dirigente tem que lidar. Mais que isso, a dimensão estratégica trata de interpretar a plataforma de campanha do governante eleito.

A dimensão tática seria a da explicitação do que se quer resolver de uma maneira mais focada: uma política pública específica, um projeto, um problema a ser

enfrentado etc. Em um nível mais operacional estaria o orçamento, incumbido de reservar recursos em rubricas para cada um dos programas da dimensão tática. Supostamente a execução de cada uma das rubricas do orçamento levaria ao sucesso do plano.

No atual modelo de planejamento brasileiro, por exemplo, convencionou-se trabalhar sob a lógica do PDCA²⁰, técnica de gestão que define fases para todo o processo: elaboração, execução, monitoramento e revisão. Na fase de elaboração acontece a maior parte dos mecanismos de definição das políticas públicas e suas metas de médio e longo prazo, com a conseqüente impressão de determinada visão de Estado na sua conformação. Na interação entre os representantes nomeados e a burocracia, ocorrem as definições de como estarão expressas no planejamento tais políticas. A partir desse debate é que surge o plano, como projeto de lei, que é enviado ao Congresso Nacional, no caso do Brasil.

No próximo capítulo é apresentada uma revisão histórica dos principais instrumentos e instituições referentes ao planejamento governamental surgidos no Brasil e na Argentina, a partir da década de 1930.

²⁰ Do inglês: *Plan, Do, Check, Act*.

4. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E NA ARGENTINA

Este capítulo busca contextualizar a atividade de planejamento governamental no Brasil e na Argentina, explorando suas peculiaridades histórico-teóricas e técnico-burocráticas. Visa a discorrer sobre o tema do planejamento desde os primeiros movimentos de racionalização do aparelho estatal aos dias atuais.

A revisão histórica da atividade de planejamento foi baseada nos trabalhos de Paulo Roberto de Almeida, José Luiz Pagnussat e Fernando Rezende, no caso brasileiro, e de Héctor Cordone e Jorge Leiva Lavalle, no caso argentino. Também foram utilizados os seguintes textos auxiliares sobre o contexto político em que se deram os fatos relativos ao planejamento: “Os Presidentes e a República – Deodoro da Fonseca a Luiz Inácio Lula da Silva”, editado pelo Arquivo Nacional e “*História Argentina sin Mitos: de Colón a Perón*”, de Juan Carlos Christensen.

4.1. A Contextualização do Planejamento no Brasil e na Argentina: da Construção do Estado aos Dias Atuais

O planejamento governamental não é uma atividade estranha ao exercício do poder pelos governos centrais de Brasil e Argentina mesmo nos primórdios de suas existências como países independentes. Planos setoriais de investimentos em infraestruturas foram capitaneados pelo Estado, desde o começo do Século XIX, sob as mais diversas formas possíveis, como nos casos de implantação de ferrovias, de urbanização e de provisão de saneamento básico para as cidades, que se tornavam cada vez mais populosas.

Todavia, é somente no Século XX que um tipo de planejamento central e compreensivo – no sentido de ser totalizante, almejando abarcar quase que por

completo as ações governamentais – se legitima como atividade racional-legal de Estado. No florescer da profissionalização burocrática, que nos dois países corresponde ao interregno entre as duas guerras mundiais, as primeiras iniciativas formais de planejamento governamental ganham corpo.

O planejamento governamental no Brasil e na Argentina tem origem na ação estatal de intervenção em setores de infraestrutura, com vistas ao transporte da produção das atividades econômicas e de atendimento às demandas por saneamento nos núcleos urbanos no Século XIX. As formas mais recorrentes de realização de obras e de prestação de serviços necessários à vida nas cidades baseavam-se em algum tipo de concessão do Estado a um ente privado para a sua execução.

Faz-se oportuno observar que o planejamento tem ligações estreitas com o urbanismo, disciplina nascida da necessidade de organizar as cidades, que passaram a absorver cada vez mais pessoas. Na Europa, o movimento de esvaziamento do campo começou com a Revolução Industrial no Século XVIII. No Brasil e na Argentina, o êxodo rural teve início no Século XIX e ganhou força no Século XX, por conta da industrialização.

É no contexto histórico da década de 1930, sob a necessidade de agir perante o cenário da crise econômica, encadeada pela quebra da bolsa de Nova Iorque, que se fundem na atividade do planejamento governamental ações dos mais variados matizes: urbanizadoras; de infraestrutura de apoio à produção; industrializantes; de fomento à ciência e tecnologia; de estímulo à inovação; de incentivo à formação de capital; de atração de investimentos diretos; de aumento da produtividade; sociais (saúde, educação e previdência); de segurança de estoques alimentares; de compras estatais para manutenção de preços e empregos; de desenvolvimento territorial e regional; de segurança nacional; de ordem monetária; de controle da inflação; cambiais; de juros, creditícias e tarifárias. A partir deste momento, o escopo do planejamento governamental passa a abarcar todo um leque de políticas contidas nos

rótulos de “política fiscal” e “política monetária”, hoje consolidadas pelo linguajar da macroeconomia.

Mesmo antes da adesão à Aliança para o Progresso, promovida pelos EUA, Brasil e Argentina já haviam esboçado experiências de planejamento aplicadas ao conjunto da ação estatal. Tais iniciativas buscaram reduzir a dependência externa, desnudada pela crise de 1929, e mudar o modelo agrário-exportador, por meio do incentivo à industrialização nacional.

A estratégia de substituição de importações ancorava-se, principalmente, em instrumentos tarifários, de câmbio e creditícios. Em um primeiro momento, visava a produzir localmente os bens que não eram mais fornecidos pelas nações industrializadas, devido ao panorama da crise e da II Guerra, mas logo em seguida seguiram a um projeto nacionalista de manutenção e ampliação das indústrias locais, com vistas à diminuição da dependência em relação ao exterior. A partir da produção intelectual da CEPAL, este objetivo sofisticou-se, passando a ser o de alterar o padrão de inserção no sistema capitalista global.

Pode-se traçar uma cronologia dos acontecimentos mais relevantes nos dois países em relação ao planejamento governamental desde a década de 1930. É ao que se propõem os parágrafos que seguem, dos quais foi produzido um quadro histórico comparativo, constante do Anexo I.

No Brasil, em 1934, foi instituído o Conselho Federal de Comércio Exterior, que “tinha como atribuição principal formular políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa, podendo, portanto, ser considerado como o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento”. (Rezende, p. 177).

Outro fator que contribuiu para o nascimento do planejamento governamental no Brasil se dá em 1938, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), no governo Getúlio Vargas, que, além de ter a missão de

formatar em bases racionais o aparelho do Estado, absorve a atribuição de organizar a proposta orçamentária do Poder Executivo, a ser enviada ao Legislativo. Em 1939, o DASP elabora o primeiro plano quinquenal brasileiro, o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939-1943), que, quando revisado e ampliado, passa a chamar-se Plano de Obras e Equipamentos (POE).

Com o apoio do governo dos EUA, concretizado na Missão Cooke, realizada entre 1942 e 1943, o governo Vargas obteve ajuda financeira para a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, após o Brasil ter aceitado participar da Segunda Guerra Mundial, pelo envio da Força Expedicionária Brasileira à Itália para combater ao lado de tropas estadunidenses.

Na Argentina, um plano propriamente econômico foi lançado em 1933 com o intuito de interferir nas tendências de longo prazo determinadas pela crise de 1929, que trouxe consigo a queda dos preços dos produtos agrícolas, principal fonte de divisas dos países latino-americanos. Este *Plan de Acción Económica Nacional* propugnava por uma política ativa em relação ao câmbio monetário, com o intuito de proteger os setores agrícolas nacionais, fomentar a industrialização e combater o desemprego. Buscava-se, no campo, além da melhora dos termos de troca, a diversificação dos produtos agrícolas da pauta exportadora. Já em 1935, é criado o Banco Central argentino, “*concreción de un propósito que se venía debatiendo desde hacía varios años, incluso con asesoramiento de especialistas extranjeros*”. (Cordone, 2004)

Em 1940, é encaminhado ao Senado argentino, pelo poder Executivo, o *Programa de Reactivación de la Economía Nacional*, conhecido como *Plan Pinedo*, cuja principal preocupação era a de evitar a repetição do ocorrido na crise econômica do início da década, onde o excedente agrário não pôde ser vendido aos mercados externos, situação que se repetiria devido ao fechamento comercial dos países europeus por causa da guerra. Este plano tinha um viés keynesiano, pois atribuía ao Estado um forte papel no estímulo à economia, prevendo a compra do excedente

agrário, pelo poder público, a preços justos que cobrissem ao menos os custos da produção.

Por considerar insuficiente a estratégia de compra da produção com vistas à manutenção dos empregos, o plano também estava ancorado no estímulo à indústria, principalmente da construção civil, por meio da edificação de casas populares que seriam adequadamente financiadas para a população. Propunha-se a criação de uma área de integração comercial com os países vizinhos, de modo a aumentar os mercados para a indústria nacional. Também colocava como prioritário o comércio com os EUA como potencial comprador dos produtos industrializados argentinos. O *Plan Pinedo* foi aprovado no Senado, mas foi rejeitado na Câmara dos Deputados em 1941.

Em 1948, no Brasil, é lançado o plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia), no Governo Eurico Gaspar Dutra, que, tal como o Plano de Obras e Equipamentos, aproximou-se mais de uma carteira de investimentos priorizada no orçamento do que propriamente de um plano geral, ancorado em instrumentos econômicos. A orientação do governo Dutra era de tendência liberal e o plano SALTE visava a organizar o gasto público, objetivando o controle da inflação. Representou uma diminuição da atividade estatal em relação ao período anterior. Seu financiamento seria feito pelo orçamento da União e por empréstimos externos, principalmente para o setor de energia.

Tratava-se de um plano de gastos governamentais, com pouca orientação ao setor produtivo privado, mas que deu início a importantes obras de alcance nacional, como a hidrelétrica de Paulo Afonso, na Bahia, e a estrada Rio-São Paulo, hoje conhecida como Via Dutra, que é parte da BR-116, maior rodovia do país. Aprovado pelo Congresso para execução no período 1949-1953, foi abandonado em 1951, devido à falta de financiamento externo. Elaborado a partir de estudos feitos pelo DASP, e por este administrado, o plano SALTE teve o mérito de iniciar o tipo

recorrente de planejamento com perfil tecnocrático que consolidou-se no Brasil nas décadas subsequentes até a crise da dívida nos anos 1980.

O Governo Dutra restabeleceu a cooperação técnica com os EUA em 1948, por meio da Comissão mista Brasil-Estados Unidos, conhecida como Missão Abbink²¹, que produziu um diagnóstico sobre os pontos de estrangulamento da economia brasileira, baseado nos estudos do Plano Salte, com ênfase na infraestrutura. O relatório final desta cooperação propôs também a criação de um Banco Central, fato que só veio a concretizar-se em 1964, no regime militar.

Na Argentina, apesar da não aprovação no legislativo do *Plan Pinedo*, as preocupações com os possíveis efeitos do fim da II Guerra Mundial para o país mostraram-se crescentes. A aliança entre militares e industrialistas desembocou na tomada de poder por uma revolução militar em 1943. Algumas demandas do setor industrial foram imediatamente cumpridas pelo governo, como a criação do *Banco de Crédito Industrial Argentino*, a edição de um *Decreto de Fomento y Defensa de la Indústria* e a criação da *Secretaría de Indústria y Comercio* em 1944. No mesmo ano, é instituído o *Consejo Nacional de Posguerra (CNP)*, a cargo da vice-presidência da República, assumida pelo Coronel Juan Domingo Perón em 1945. Em maio daquele ano, O *CNP* publica um documento denominado *Ordenamiento Económico-Social*, primeiro “*elevamiento sistemático de la información disponible sobre la coyuntura económico-social*”. (Cordone, 2004)

Com a chegada de Perón ao poder, dá-se início a um programa de nacionalizações em áreas consideradas estratégicas, como o setor bancário, o de energia, o de gás e o telefônico. O fomento ao mercado interno, apoiado em políticas fortes – industrial e social-distributiva – foram a tônica do seu primeiro mandato. A recém-criada *Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación*, tendo absorvido as funções do *CNP*, elabora o *Plan de Gobierno 1947-1951*, primeiro plano quinquenal

²¹ A comissão ficou assim conhecida devido ao nome do representante dos EUA, John Abbink, que co-presidia a comissão ao lado do representante brasileiro, Otávio Gouveia de Bulhões.

argentino, apresentado ao Congresso em outubro de 1946. Tratava-se de um pacote de medidas que abarcavam os mais variados tipos de regulação econômica e providências institucionais reorganizadoras do aparelho do Estado. Tinha como ponto central um *Plan de Realizaciones e Inversiones*, contido em 27 projetos de lei que tratavam desde a organização eleitoral até reformas administrativas, passando pelo ordenamento do sistema bancário, políticas de comércio exterior, sociais e de infraestrutura.

Em 1952, devido a um cenário econômico desfavorável interno e externo, antes da elaboração do segundo plano quinquenal argentino, é lançado um *Plan Económico de Emergencia*, com o intuito de conter alguns problemas gerados pela diminuição das colheitas, do aumento da inflação e da constante insuficiência de divisas. Ineditamente, no período de Perón no poder, busca-se moderar a política salarial. O plano de emergência surte efeito e nos dois anos seguintes os problemas se arrefecem.

Em dezembro de 1952, é apresentado ao Congresso Argentino o *Segundo Plan Quinquenal (1953-1957)*. Este plano foi elaborado em bases racionais e institucionais mais sólidas que o primeiro. A partir das informações coletadas pelo censo realizado em 1947 e da incorporação de elementos de planejamento mais sofisticados e consolidados internacionalmente, o plano expressava melhor o diagnóstico da conjuntura argentina e formulava mais adequadamente os principais objetivos e meios para alcançá-los. Previa também a necessidade de coordenar e controlar sua execução e de avaliar os resultados.

Se no método e na forma, deste segundo plano peronista possa-se dizer que houve avanços significativos, no conteúdo, os objetivos não foram menos ambiciosos. O segundo plano quinquenal argentino projetava o investimento em setores-chave, não contemplados no plano anterior, tais como os da indústria pesada e de energia. Também preocupava-se, pela primeira vez, com a produtividade do trabalho e do capital e com a competitividade da economia argentina. Em seu escopo,

foi colocada a necessidade de contar com o capital privado, nacional e estrangeiro, para dar maior dinamismo ao investimento. O plano, no entanto, não chegou a ter seu ciclo completado como previsto. Foi abandonado em 1955, devido a um golpe militar que destituiu Perón e colocou-o no exílio por 18 anos.

No Brasil, tendo Getúlio Vargas retornado ao poder em 1951, seu governo retoma o modelo de desenvolvimento interrompido no governo Dutra. Lança-se o Plano de Reparcelamento e Fomento da Economia Nacional, financiado por uma fonte de recursos específica, o Fundo de Reparcelamento Econômico, viabilizada por um aumento do imposto de renda. Tal fundo seria gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), órgão criado em 1952, por recomendação da cooperação Brasil-EUA. O plano consistia em uma programação quinquenal de investimentos em infraestrutura e no fomento às indústrias de base, com ênfase em transportes e energia. Ressalta-se neste governo a criação da Petrobras em 1953.

Após um período político conturbado, devido ao suicídio de Getúlio Vargas, a eleição de Juscelino Kubitscheck coloca em marcha um projeto de desenvolvimento no Brasil que deixou marcas profundas na geografia, na demografia, na política, na economia, na arquitetura e no imaginário do país. O lema “cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo”²² representa o anseio desenvolvimentista da gestão de Kubitscheck, cuja principal realização foi a intervenção no território brasileiro, com a construção de Brasília, além da industrialização baseada na associação com o capital estrangeiro. Houve naquele momento forte impulso às indústrias de bens de consumo duráveis. Este movimento constituiu um ciclo complementar ao realizado por Vargas, que havia investido em indústrias de base. A diferença residia, no entanto, no recrudescimento do nacionalismo, o que se concretizou nas alianças feitas com empresas internacionais, principalmente as do setor automobilístico.

²² Ideia síntese dos ambiciosos objetivos do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitscheck

Além da mudança geográfica da capital do país – que significou a concretização de um projeto que remontava aos tempos da independência –, a racionalidade da administração de JK concentrava-se no Plano de Metas, um conjunto de 30 ambiciosos objetivos governamentais nos setores de energia, transportes, indústria de base, alimentação e educação. O Conselho de Desenvolvimento Econômico criado por JK teve participação na elaboração desse plano, cujo escopo foi influenciado pelos trabalhos do grupo misto Cepal-BNDE, que deu continuidade ao trabalho da cooperação Brasil-EUA.

Faz-se necessário notar que, neste plano, diferentemente de todos os anteriores, houve distribuição de responsabilidades por sua execução entre o setor público e o setor privado e entre o governo federal e os governos estaduais. Também no campo do desenho institucional, a grande participação de empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias na implementação do plano implicou em menos entraves burocráticos à sua realização. Inovou-se também com a criação de grupos executivos para coordenar as ações de governo e do empresariado, o que trouxe ao plano maior capacidade de decisão.

Os resultados do Plano de Metas, em termos de consecução dos objetivos quantitativos e físicos, foram exitosos, tendo alguns ultrapassado as previsões. A crítica que se faz a este plano recai nos resultados adversos legados ao Brasil no campo fiscal e no agravamento do quadro inflacionário no final do governo JK, atribuídos à falta de previsão acurada sobre como deveria se dar seu financiamento.

Após a renúncia de Jânio Quadros em 1961, assume a presidência – em um regime tornado parlamentarista para garantir sua posse, dadas as restrições ao seu nome pelos ministros militares – o vice João Goulart, cujo governo divulgou, ao final de 1962, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado por Celso Furtado, à frente da pasta do Ministério Extraordinário do Planejamento. “Seu principal objetivo era a contenção da inflação aliada ao crescimento real da economia, prevendo também as reformas de base, já anunciadas no regime

parlamentarista” – abandonado por referendo em janeiro de 1963 – “e que incidiam sobre as estruturas agrária, bancária, fiscal, entre outras” (Brasil 2001, p. 123)

O Plano Trienal também propunha reformas na Administração com o intuito de conferir maior racionalidade à máquina pública que, aliadas ao aumento de impostos, à redução dos gastos e à contenção do crédito, ajudariam a frear a inflação e resolver o problema do financiamento da dívida externa. O plano, porém, fracassou no combate à inflação, tendo sido abandonado, em prol de outro plano de estabilização, condicionado pelo governo americano e o Fundo Monetário Internacional (FMI), credores de um empréstimo com vistas à renegociação da dívida externa brasileira. Reformas de ordem trabalhista, revisão e cancelamento de concessões de exploração de jazidas minerais e as já anunciadas medidas de reforma agrária aumentaram as tensões sociais que precipitaram o movimento militar que desembocou no golpe de Estado que deu início à ditadura civil-militar no Brasil em 31 de março de 1964.

Na Argentina, após um período de perda de importância, a função de planejar revigora-se a partir da iniciativa da *Junta de Planificación de la Provincia de Buenos Aires*, em 1958, que lança as bases intelectuais para a construção de um sistema nacional de planejamento e da fundação do *Consejo Federal de Inversiones (CFI)*, em 1959, cuja função era a de auxiliar as províncias a elaborar planos de desenvolvimento regionais e setoriais e preparar projetos de investimento.

Em 1961, já sob influência da Aliança para o Progresso, é criado o “*primer organismo público nacional dedicado formal e íntegramente a la planificación en Argentina*”. (Lavalle, p.59) Trata-se do *Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)*. A equipe tecnocrática do *CONADE* foi formada a partir de um convênio do órgão com a CEPAL para estudar as contas nacionais e a distribuição de renda no período 1950-1963. Outros projetos apoiados pela OEA e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também proveram o *CONADE* de pessoal técnico qualificado.

Após dois anos centrado em atividades de assessoramento a projetos de investimento público e na produção de documentos referentes a políticas de curto e médio prazo, em nível setorial e regional, o *CONADE* recebe do presidente Arturo Illía, em 1963, a encomenda de elaborar o *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*.

Este primeiro plano elaborado pelo *CONADE* trazia um diagnóstico mais esmerado sobre a situação econômica nos quinze anos que lhe precediam, baseado nos estudos feitos conjuntamente com a CEPAL. Tratava dos problemas estruturais da economia argentina, como a estagnação e falta de diversificação do setor agropecuário, além da recorrente crise de divisas. Constatava o crescimento do setor industrial no pós-guerra e propunha flexibilizar a oferta do setor agropecuário e diversificar as exportações. Além disso, procurava consolidar os projetos de infraestrutura e acelerar a industrialização de setores estratégicos, tais como siderurgia, química pesada, bens de capital, papel e celulose, energia, combustíveis e transporte.

O plano também pretendia modificar grandes agregados econômicos como o crescimento do PIB, do emprego e da distribuição de renda. Tratava dos mecanismos possíveis para por em marcha o curso de cada meta. Ao final de 1965, concluiu-se sua primeira versão, que não chegou a ser implementada devido à saída de Illía da presidência por mais um golpe de estado, desta vez menos provisório que os anteriores.

O governo militar argentino instituiu, a partir de 1966, um complexo e burocrático *Sistema Nacional de Planeamiento*, tendo como preocupação central a questão da segurança nacional. Era integrado pelo *Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (SISCONADE)*, conduzido pelo *CONADE*, e pelo *Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad (SISCONASE)*, tendo sido criado o *Consejo Nacional de Seguridad (CONASE)* para sua gerência .

O *CONADE*, devido à conjuntura e às ineficiências burocráticas do agigantado sistema, somente foi capaz de entregar o *Plan Nacional de Desarrollo*

1970-1974 ao fim do governo do general Onganía, cuja orientação econômica para o desenvolvimento industrial baseava-se na aliança com o capital estrangeiro. O controle dos salários no período era justificado como razão para o controle da inflação e para tornar viável o preço da mão de obra para as empresas.

Este plano de desenvolvimento, elaborado a partir de 1968, apresenta uma mudança de rumo na política adotada pelos militares até então e propõe um maior apoio ao capital nacional, baseado em um programa de aumento da eficiência das indústrias argentinas. Apesar do grande esforço de elaboração por parte do *CONADE*, o plano não foi aprovado pela junta militar que governava o país em 1970. O único documento referendado pelos governantes foi o intitulado *Políticas Nacionales*, elaborado pelo *CONADE* em consonância com as orientações do *CONASE*, cuja preocupação mais forte era a luta contra a infiltração de ideologias estrangeiras.

É inevitável notar, neste momento, que tais políticas de segurança nacional visavam a combater o avanço do comunismo, mas sob uma perspectiva menos sutil do que aquela proposta pela Aliança para o Progresso, de desenvolvimento econômico para aumento da riqueza e maior distribuição de renda. Após a morte de Kennedy, os golpes de Estado preventivos contra supostas ameaças comunistas multiplicaram-se na América Latina nas duas décadas seguintes, com expresso apoio dos EUA. A partir daquele momento, tanto Brasil como Argentina viverão ditaduras que só terminarão nos anos 1980 e que produzirão resultados muito diversos para a atividade de planejamento central nos dois países.

Em 1970, é reaberta a discussão sobre um plano nacional de desenvolvimento na Argentina que culmina com a elaboração do *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975*. Aprovado por lei em 1971, *hecho que no ocurría desde la promulgación del Segundo Plan Quinquenal en 1953* (Lavallo, p. 63), participaram de sua construção representantes de diversos setores empresariais e sindicais. Da mesma forma que o não aprovado plano 1970-1974, defendia o fortalecimento das

empresas nacionais e incluía a necessidade do desenvolvimento tecnológico e da integração nacional. Traçava metas de crescimento para vários setores e reunia outros projetos, tais como a criação do *Banco Nacional de Desarrollo*, leis de incentivo ao consumo da produção nacional e reformas no sistema educativo, no aparato da administração e de ordem tributária.

Uma nova crise econômica de natureza inflacionária e de desequilíbrio no setor externo aprofundou a crise social e política, forçando o regime a iniciar um processo de abertura democrática que culminou com a volta de Perón à presidência da nação em 1973. Antes, porém, o sistema de planejamento sofreu rearranjos institucionais, com a dissolução das equipes do *CONADE*, *CONASE* e do *Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (CONACYT)*, criado em 1969, que passaram a ser subsecretarias, absorvidas pela *Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno*, em 1971. A Secretaria de Planejamento ainda deu continuidade e iniciou algumas obras, mas a conjuntura restringiu sua atuação à atualização do plano 1971-1975.

Eleito presidente em outubro de 1973, após a renúncia e convocação geral de eleições gerais por Héctor Campora, Perón consegue aprovar um pacto social, sustentado pela *Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, la Liberación Nacional y la Justicia Social (ACN)*, promulgada pelo Congresso, com o apoio dos sindicatos. Seu objetivo principal era a contenção do processo inflacionário, sem o que não seria possível realizar o crescimento econômico e a distribuição de renda.

Ao fim de 1973, faz-se conhecer o *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*, que propunha um processo gradual e acelerado de distribuição de renda, para aumentar a participação dos salários na riqueza da nação; uma mudança nas estruturas produtivas para gerar um novo padrão de produção e consumo, de organização e de desenvolvimento tecnológico; e o incentivo às empresas nacionais. Este projeto foi elaborado no âmbito do Ministério da

Economia, pelo *Instituto Nacional de Planificación Económica*, que substituiu o *CONADE*.

O pacto social foi deixado de lado a partir da morte de Perón, em julho de 1974. Com isso, quedou-se também o “*Plan Trienal, el último intento formal de planificación indicativa realizado em Argentina*”. (Lavalle, p. 65). Em 1976, acontece um novo golpe militar, depois de mais de um ano de crise econômica e política. O general Videla, que assume o comando do país, institui um *Ministério de Planeamiento*, que chega a elaborar um *Proyecto Nacional*, preliminarmente aprovado pelos militares, mas não levado adiante. As funções do Ministério do Planejamento se restringem ao estudo da conjuntura, à realização de projeções orçamentárias e à elaboração de alguns projetos de investimento do setor público. Pouco a pouco, ocorre o desmonte do sistema de planejamento na Argentina, uma vez que o regime buscava uma menor intervenção estatal na economia. O abandono do planejamento central pelos militares significou mais do que uma escolha ideológica. Tal movimento trouxe consigo a desindustrialização.

Ressalta-se aqui um ponto de inflexão nos caminhos do planejamento para o desenvolvimento de Brasil e Argentina. Apesar de viverem momentos políticos similares pela tomada de poder por governos militares de cunho autoritário e de viés liberalizante, as decisões referentes ao planejamento governamental, em cada país, caminharam para direções diametralmente opostas. É o que se depreende da comparação entre as constatações de Rezende e de Lavalle. Rezende observa que

Apesar da ênfase inicialmente atribuída ao projeto de estabilização macroeconômica, as autoridades que comandavam a economia nesse período tinham consciência da necessidade de reforçar o arcabouço do planejamento e desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional. Assim, logo em seguida à tomada do poder pelos militares, o governo deu início a uma ampla mobilização de recursos técnicos para elaborar um plano de longo prazo para o desenvolvimento nacional. (Rezende, p.12)

Lavalle, por sua vez constata:

“La dictadura instaurada por el golpe militar de 1976 se propuso establecer un cambio profundo en el modelo económico en línea con la ideología neoliberal que estaba entonces en formación. Ese cambio fue instrumentado a través de reformas liberalizantes en lo comercial y lo financiero así como una fuerte reducción de la intervención estatal en la economía, que incluyó un fuerte debilitamiento de las actividades de planificación. La implementación de esas reformas y la política económica del gobierno militar fueron de la mano de un proceso de destrucción de amplias capas del tejido productivo, que configuró una transformación estructural marcada por la desindustrialización.” (Lavalle, p. 83)

Ainda que estivessem apoiados e fossem reconhecidos politicamente pelo governo dos EUA, as políticas econômicas defendidas pelos governos dos dois países não poderiam ser mais diferentes. Enquanto, no Brasil, o auge do planejamento governamental acontece durante a ditadura militar nos anos 1970, no mesmo período, na Argentina, ocorre um processo de retirada do Estado da economia, refletindo-se no efetivo enfraquecimento da atividade de planejamento. A Argentina, tal qual Chile e Uruguai, inicia, naquela década, políticas liberalizantes que iriam ter sua hegemonia confirmada nos governos Thatcher e Reagan, no Reino Unido e nos EUA, respectivamente. Como observa Lavalle: *“Sólo las dictaduras militares del cono sur se habían apartado del patrón anterior y habían impuesto, sin ninguna consulta democrática, políticas neoliberales del tipo de las propiciadas por la Administración de Reagan”*. (Lavalle, p. 58)

No Brasil, a tomada do poder pelos militares centralizou as decisões de ordem econômica no Executivo. Em 1964, é lançado um plano de estabilização econômica, denominado Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), com vistas à diminuição da inflação, que não afetasse de forma perniciosa o crescimento. Cria-se o Banco Central com o intuito de regular o setor bancário e adotam-se “novos mecanismos de poupança compulsória, materializados na criação do Fundo de

Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)” (Rezende, p.11). Tais mecanismos visavam a gerar recursos para financiar investimentos, principalmente na infraestrutura urbana e de saneamento.

O PAEG tinha metas ambiciosas para o período 1964-1966. Conseguiu diminuir em mais da metade a inflação de cerca de 90%, registrada no primeiro ano, para 41,3%, em 1966. “Seus efeitos foram basicamente institucionais, consistindo numa ampla reorganização da ação do Estado e preparando-o para as próximas etapas de alto intervencionismo governamental na economia” (ALMEIDA, 2006 p. 206).

Em 1966 é elaborado, no final do governo Castello Branco, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico, que cobria o período 1967-1976. O plano, preparado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), criado em 1964, tratava-se da primeira iniciativa brasileira de planejamento de longo prazo. Era dividido em duas partes. A primeira continha um plano macroeconômico e a segunda, planos setoriais com metas a serem alcançadas no horizonte dos primeiros cinco anos de implementação. Também fazia projeções indicativas para o quinquênio seguinte. Não chegou a ser implementado devido ao falecimento do presidente e à assunção do cargo pelo general Costa e Silva, que tinha posições divergentes em relação ao governo anterior.

Em 1967, já no governo Costa e Silva, encomenda-se à mesma equipe a elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), a ser executado no período 1968-1970. O PED tinha dois momentos definidos, um transitório e outro de longo prazo. No primeiro buscar-se-ia o impulso à retomada do crescimento da economia, estagnada devido às políticas anti-inflacionárias do plano de estabilização. A indústria seria incentivada por apresentar capacidade ociosa. Para o longo prazo, prescrevia-se alcançar uma taxa permanente de crescimento, que seria conseguida por meio da diversificação seletiva de investimentos, principalmente em infraestrutura e em estímulo aos setores mais dinâmicos. O PED foi o responsável

pelo controle da inflação e pelo crescimento dos investimentos que aconteceu na década seguinte.

Após o falecimento de Costa e Silva, uma junta militar assume o poder e apresenta, em 1970, um documento intitulado Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, que tinha o ambicioso objetivo de transformar o Brasil em potência econômica do chamado mundo desenvolvido até o final do Século XX. Também dividia-se em médio e longo prazos, sendo o médio prazo o tempo do mandato presidencial, no caso o período 1971-1973. Tinha como ferramenta de governo o Orçamento Plurianual, instrumento implementado pela primeira vez no País pelo PED. O longo prazo tratava-se de um projeto nacional a ser executado em etapas, por meio dos planos nacionais de desenvolvimento, instituídos por atos complementares do Poder Executivo, que centralizava as decisões do regime. Objetivava criar um ciclo de desenvolvimento sustentado, por meio da diversificação produtiva industrial e agrícola, baseada em educação e tecnologia.

A continuidade do trabalho de uma burocracia especializada, apesar das mudanças na cúpula governamental da ditadura brasileira, permitiu que fosse lançado o I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972-1974 (I PND), primeiro dos planos previstos no Plano de Metas e Bases. Tais planos passaram a ser elaborados periodicamente, conforme instrumento legal, que determinava sua elaboração juntamente com a de orçamentos plurianuais para o período presidencial. Eram enviados ao Congresso, onde o regime militar tinha ampla maioria. O I PND priorizava a indústria, por meio de políticas financeiras e tecnológicas. Dava destaque também à educação, energia e transportes. Foi o mais bem sucedido dos planos militares, atingindo um crescimento da economia de 11.4% ao ano no período de sua execução (Rezende, p. 58).

Em 1972, cria-se o Sistema Federal de Planejamento (SFP), que tem no Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral seu órgão central. Instituem-se unidades setoriais nos ministérios e equivalentes na administração indireta. O sistema

realiza também a articulação federativa com os órgãos de planejamento estaduais e municipais. O SFP estabelece, a partir da lógica de um órgão central de planejamento, um alto grau de integração e controle sobre as atividades de cada parte integrante do sistema. As prioridades eram decididas por meio de órgãos colegiados de apoio ao Presidente da República e o orçamento era utilizado como instrumento de execução dos projetos. Os Conselhos econômicos e sociais tinham papel relevante no sistema, assim como a capacidade de investimento das empresas estatais.

Em 1975, é lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975-1979 (II PND), com os efeitos da primeira crise do petróleo ainda sendo sentidos na economia mundial. Ainda assim, o plano optou por continuar uma estratégia ousada de investimentos públicos por meio das empresas estatais. Também estimulou uma nova etapa do processo substitutivo de importações, pelo estímulo à produção nacional de bens de capital e de insumos básicos da indústria e da agricultura. A dívida externa expandiu-se no período, incentivada pelas ações do Estado.

A segunda crise do petróleo, juntamente com a crise da dívida no começo da década de 1980 trouxeram a redução da capacidade de investimentos do setor público, que não encontrava soluções para enfrentar a crise. Neste contexto é lançado, apenas para cumprir o mandamento legal, o III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-1985 (III PND), que defendia, apesar das dificuldades enfrentadas pelo país, o objetivo de sustentar o ritmo acelerado de crescimento. O Brasil vivia a transição para a democracia.

Em 1985, o presidente Sarney lança o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND NR – 1985-1989), ainda sob o marco legal do Sistema Federal de Planejamento. Com a política econômica descasada dos objetivos de desenvolvimento, o planejamento perde força e o plano é abandonado. Note-se que entre seus objetivos estavam, além do crescimento econômico, a distribuição de renda e a erradicação da pobreza, anseios do ambiente da recém-democratizada sociedade brasileira.

Em 1986, após o lançamento do Plano Cruzado, de estabilização econômica, o governo brasileiro toma a iniciativa de elaborar o Plano de Metas 1986-1989, que previa grandes investimentos em infraestrutura, principalmente em energia, em agricultura e na indústria. Também propugnava pela universalização da educação. Fracassou, juntamente com o Plano Cruzado, que lhe deu sustentação macroeconômica efêmera. Outros planos, igualmente mal-sucedidos, de estabilização econômica foram lançados: Plano Bresser, em 1987, e Plano Verão, em 1989.

Na Argentina, a década de 1980 foi marcada pelo retorno à democracia, após a guerra das Malvinas, quando os problemas econômicos, agravados pela crise da dívida, pautavam a agenda nacional. O governo de Raúl Alfonsín tenta romper com o recente passado neoliberal pela adoção de políticas de aumento de salários e congelamento de preços, além da elevação dos gastos públicos. Apesar disso, os problemas estruturais não diminuíram, agravados pela crescente dívida externa.

Em 1985, é lançado o Plano Austral que, a partir da troca da moeda (do Peso para o Austral) tentou conter o processo inflacionário. No mesmo período, a atividade de planejamento é retomada. A *Secretaría de Planificación* produz o documento *Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento, 1985-1989*, em que era proposta para a superação da crise a estratégia do ajuste positivo, que consistia no aumento das exportações, por meio de incrementos na produtividade da indústria, o que permitiria obter divisas para o pagamento da dívida externa.

Em 1987, o governo produz o *Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991*, que, da mesma forma que o documento *Lineamientos*, propunha uma estratégia de aumento das exportações (neste caso, com foco na produção agrícola) para gerar divisas destinadas à amortização dos compromissos externos. Além disso, defendia a intervenção do Estado na economia a partir de objetivos que sugeriam desde a reindustrialização do país até o desenvolvimento territorial mais equilibrado, passando por fortes políticas sociais, temas presentes nas agendas de planejamento

da Argentina e do Brasil. O plano não foi bem divulgado, nem promovido no âmbito do governo. A conjuntura econômica impossibilitou sua implantação.

Em 1988, é lançado na Argentina o *Plan Primavera* que buscava fazer ajustes cambiais, nas tarifas públicas e em acordos com o setor empresarial para desindexar os preços. O êxito do plano foi passageiro e a pressão inflacionária voltou e uma crise cambial provocou uma corrida por dólares, o que fez aumentar ainda mais o custo das divisas. É neste cenário que toma posse, seis meses antes do previsto, Carlos Menem.

No Brasil, em 1990 assume o presidente Fernando Collor, iniciando um período de diminuição das atribuições e das capacidades do Estado brasileiro. Inicia-se um processo de privatização das empresas estatais, enxugamento da máquina pública e abertura comercial do país, que marca o enfraquecimento definitivo do planejamento, tal qual concebido nos anos 1970. A junção de ministérios e o esmorecimento de determinadas políticas, como a industrial, e de funções, como a do planejamento, que passou a ser mera supervisora do processo orçamentário, contribuíram para eliminar o que restava do sistema de planejamento. Apenas para cumprir o que previa a nova Constituição, promulgada em 1988, elabora-se o Plano Plurianual (PPA 1991-1995).

Devido ao sucesso da estabilização da inflação promovida pelo Plano Real no governo do presidente Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso se elege presidente, promove reformas liberalizantes e restritivas do gasto público na economia. Dá continuidade ao processo de privatização de empresas públicas, iniciado no governo Collor e cria novos entes descentralizados, as agências reguladoras, para arbitrar os mercados de serviços de interesse público, como o de energia e telecomunicações.

No âmbito administrativo, promove o achatamento dos salários da grande massa dos servidores públicos e promove uma reforma do Estado que pauta-se pela lógica de tentar transferir ao mercado as atividades de produção de bens e serviços.

Diz fomentar a participação do terceiro setor no fornecimento de políticas sociais, como educação e saúde. Além de idealizar uma esfera público não-estatal, a ser executada por entidades credenciadas pelo setor público.

No que tange ao planejamento governamental, os governos FHC elaboraram dois planos plurianuais que, no intuito de organizar o gasto público, e sob o contexto da contenção fiscal, incrustaram no modelo formal de planejamento brasileiro, pós-Constituição de 1988, uma rigidez processual que engessou a atuação do Estado, apesar de suas metodologias serem propagadas como pertencentes a uma administração pública gerencial.

O Programa Brasil em Ação, carteira de projetos do PPA 1996-1999 priorizava 42 empreendimentos (16 na área social e 26 na área de infraestrutura), com o objetivo de reduzir custos na economia, propiciar o aumento da competitividade do setor produtivo e melhorar a qualidade de vida da população.

O PPA 2000-2003 Avança Brasil introduziu a metodologia de elaboração de programas a partir de problemas concretos da sociedade. O plano tinha cinco agendas prioritárias para o período: agenda dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, agenda de gestão do Estado, agenda ambiental, agenda de emprego e oportunidades de renda e agenda de informação e conhecimento. As ações orçamentárias estavam vinculadas a programas, que terminaram por abarcar muito mais do que as escolhas prioritárias de governo. Tal cenário, a partir das disputas orçamentárias no Congresso, criaram um modelo onde o orçamento passou a ser preponderante sobre o plano, inviabilizando o PPA como instrumento de governo.

Na Argentina, com a eleição de Carlos Menem, houve o desmonte completo do que havia restado do sistema de planejamento central dos anos 1970. Inicia-se um programa de reformas alinhado com as diretrizes do Consenso de Washington, que consagrou o plano de estabilização baseado no *regimén de convertibilidad*, no qual se estabelecia um sistema cambial de paridade com o dólar, ao custo do aumento do déficit público. Menem promoveu uma profunda abertura comercial, a liberalização

financeira e a desregulação dos mercados. Privatizou empresas e cortou serviços prestados pelo Estado. A *Secretaría de Planificación* foi renomeada como *Secretaría de Programación Económica*, passando a ter funções estritamente orçamentárias, pela sua vinculação ao Ministério da Economia.

O regime de conversão aliado à abertura econômica e comercial, aplicados por uma década na Argentina, levaram o país ao endividamento e à fragilidade das contas externas que desembocaram na grave crise de 2001, no governo de Fernando de la Rúa. No curso de poucos dias, a cadeira presidencial argentina foi ocupada por sucessivos governantes até que o governo da nação fosse encampado por Eduardo Duhalde, que iniciou o processo de estabilização econômica.

Com a chegada de Néstor Kirchner ao poder em 2003, a Argentina passa a tentar recuperar o poder de atuação estatal perdido nos anos neoliberais. No mesmo ano, é instituído o *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*, que recebe a incumbência de promover os investimentos públicos, principalmente nos setores de energia, comunicações e mineração, e também na construção de casas populares, rodovias e escolas. Em 2004, é criada a *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública*, que recebe a tarefa de construir um plano de desenvolvimento territorial para orientar os investimentos públicos. Este trabalho vem sendo realizado de forma contínua e seus resultados apareceram no governo de Cristina Kirchner, em 2008 e 2010, com os *Avances I e II do Plan Estratégico Territorial*.

Além desta, muitas iniciativas de planejamento setorial foram colocadas em andamento no governo de Cristina Kirchner, tais como: o *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016*, o *Plan Estratégico Industrial 2020*, o *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Argentina Innovadora 2020"*, o *Plan*

*Estratégico de Empleo 2020 e o Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020*²³.

Nos mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva, dois planos plurianuais foram elaborados no período e esbarraram na lógica de restrição dos gastos imposta pela agenda de estabilização macroeconômica, instituída a partir do Plano Real, e na rigidez que foi se incorporando ao modelo de planejamento desde a Constituição de 1988, onde a priorização do controle dos gastos tornou-se um forte impeditivo à ação do Estado.

O PPA 2004-2007 Brasil de Todos adotou a estratégia de inclusão social pelo consumo de massa, baseada em programas de transferência de renda. O “PPA 2008-2011 Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” deu preferência à retomada dos investimentos em infraestrutura, pela priorização de uma carteira de investimentos materializada no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No governo de Dilma Rousseff foi lançado o PPA 2012-2013 que escolheu a estratégia de erradicação da extrema pobreza como sua bandeira fundamental, além da continuidade dos programas de transferência de renda e dos investimentos em infraestrutura. Neste PPA foi introduzida uma nova metodologia de programas temáticos que procurou, além de demonstrar as prioridades de governo, diminuir o número de programas, de modo a dar maior racionalidade ao PPA para tentar reposicioná-lo como instrumento de governo.

O Anexo I desta tese contém um quadro comparativo da trajetória do planejamento no Brasil e na Argentina, em ordem cronológica, a partir da década de

²³ O *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020*, juntamente com o *Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1816-2016* tiveram suas diretrizes e seus objetivos estratégicos classificados, por esta tese, à luz da tipologia de funções do Estado apresentada no Capítulo 3. A classificação encontra-se no Anexo II deste trabalho.

1930. Descreve, de forma breve, as instituições, documentos, leis e planos relevantes para a consolidação do planejamento governamental nos dois países.

O próximo capítulo traz considerações a respeito dos modelos vigentes de planejamento nos países pesquisados e trata da aplicação da tipologia de funções do Estado aos planos de governo de Brasil e Argentina.

5. OS MODELOS DE PLANEJAMENTO VIGENTES NO BRASIL E NA ARGENTINA

O presente capítulo busca descrever que formas de planejamento encontram-se vigentes no Século XXI, no Brasil e na Argentina, com ênfase no contraste de suas peculiaridades e na indicação de pontos comuns.

A comparação das formas consolidadas de planejamento no Brasil e na Argentina nos primeiros doze anos do Século XXI foi feita por meio de pesquisa sobre as legislações vigentes, documentos produzidos por instituições oficiais de planejamento, de entrevistas com atores afetos ao tema em ambos os países a respeito dos modelos, características e práticas atuais na atividade de planejamento governamental e da experiência profissional do autor da tese.

Na segunda seção deste capítulo, trata-se da aplicação da tipologia de funções do Estado, constantes do Capítulo 2, aos planos de governo de Brasil e Argentina.

5.1. Principais Aspectos dos Modelos e Experiências de Planejamento no Brasil e na Argentina no Século XXI.

A influência cepalina foi marcante na trajetória da construção do planejamento no Brasil e na Argentina, mas os modelos tradicionais de planejamento desenvolvimentista deram sinais de esgotamento no fim dos anos 1970. O abandono à estratégia desenvolvimentista se deu a partir da crise da dívida, nos anos 1980, no Brasil e, na Argentina, a partir de 1976, com a chegada ao poder da ditadura militar, que introduziu políticas de natureza liberal, desindustrializantes e desregulatórias,

antecipando, como primeiras experiências, o que viria a ser aplicado pelos governos e incentivado por todos os organismos multilaterais em toda a região nos anos 1990.

No que diz respeito ao contexto mundial, as crises do petróleo fizeram com que o endividamento dos países da América Latina triplicasse naquele momento, o que levou à moratória do México em 1982, que estancou os fluxos de crédito para região.

Com restrito acesso ao capital externo, tendo que refinar suas dívidas perante os bancos estrangeiros e com a necessidade premente de conter a inflação e equilibrar o balanço de pagamentos, o planejamento de médio e longo prazo perdeu força nos dois países, tendo sua preponderância sido substituída por planos econômicos de estabilização, na década de 1980, que ficou conhecida como a década perdida. Nos anos 1990, sob a hegemonia das ideias do Consenso de Washington, as estruturas organizacionais de planejamento foram modificadas, perderam *status* e poder. Em alguns países, chegaram mesmo a ser extintas, como no caso da Argentina.

No Brasil, se os órgãos de planejamento foram mantidos, por outro lado, sua ação tornou-se restrita ao horizonte temporal dos governos, obedecendo ao mandamento constitucional de 1988, que classifica²⁴ os planos plurianuais sob o título “dos Orçamentos”. Mais que fazer escolhas governamentais, o planejamento brasileiro, entre 1988 e 2003, limitou-se a organizar o gasto público de forma inteligível, na qual o princípio da responsabilidade fiscal e a obrigação do superávit primário para pagar o serviço da dívida externa substituíram o desenvolvimentismo como sua bandeira principal.

²⁴Os artigos que tratam do plano plurianual estão na “Seção II, Dos Orçamentos,” na Constituição de 1988.

Os dois primeiros planos elaborados e de fato implementados²⁵ após a Constituição de 1988, Brasil em Ação e Avança Brasil, apesar de estruturalmente obedecerem ao modo de planejamento tradicional, com priorização de escolhas e foco no gasto social, foram subordinados à lógica orçamentária e, em termos mais amplos, às ideias gerais do Consenso de Washington.

Na Argentina, após a total desconstrução das instituições de planejamento no governo Menem, a aposta em uma agressiva estratégia de liberalização financeira, em privatizações e em um câmbio atrelado ao dólar durante uma década provocou a quebra do país em 2001. Tal acontecimento inaugura, pela declaração de moratória aos pagamentos da dívida externa e pela desvalorização do peso, um período de inflexão na história argentina em que se busca a reconstrução das forças do Estado, como agente legítimo, coordenador das estratégias de desenvolvimento do país. É o que acontece a partir da chegada de Néstor Kirchner ao poder, cujas linhas de ação tiveram continuidade com a eleição de sua esposa, Cristina Kirchner.

No que tange ao planejamento, após o período de estabilização macroeconômica realizado por Néstor Kirchner, no governo de Cristina Kirchner pululam iniciativas setoriais ou transversais, expressas em planos elaborados sob as mais variadas metodologias e fundamentações legais. Seus modelos de coordenação também são diversos. Ao contrário do modelo brasileiro, que tem no PPA um grande centralizador das ações públicas para o período de três anos de um mandato e um ano do sucessor, a forma de planejamento na Argentina não optou por um desenho rígido²⁶ ancorado em uma única burocracia especializada, talvez até mesmo porque tal corpo funcional não exista²⁷ no Estado argentino.

²⁵ O plano plurianual (1991-1995) do governo Collor foi basicamente feito para cumprir o mandamento legal. Marcado pela instabilidade econômica o governo terminou com o *impeachment* de Collor em 1992.

²⁶ Não está entre as preocupações prioritárias do governo argentino uma possível construção de um modelo formal de planejamento estruturado em instituições e em corpos funcionais burocráticos.

Como apontam as várias entrevistas realizadas com atores envolvidos com o tema do planejamento (Anexo III), ao final de 2012, buscava-se estabelecer no âmbito do Ministério da Economia uma única coordenação para dar coerência às diversas iniciativas setoriais²⁸. De toda maneira, a reconstrução das capacidades do Estado tem sido tratada na Argentina como preocupação preponderante política, principalmente pela edição de leis estruturantes de assuntos econômicos e sociais e pelo uso da soberania do Estado para decidir questões polêmicas, muito mais do que propriamente pela busca do estabelecimento de um modelo de planejamento formal ou no fortalecimento de uma burocracia especializada.

O planejamento formal foi muitas vezes rechaçado pelos interlocutores entrevistados na Argentina, por diversas razões: a tendência da tecnocracia a se insular e desconsiderar o ambiente político, a incapacidade contida na própria natureza do planejamento formal e a total desvinculação deste tipo de modelo com a necessidade de reestruturar as forças produtivas e sociais que sempre esteve presente nos diagnósticos desenvolvimentistas.

No caso brasileiro, o governo Lula elaborou dois planos plurianuais, conforme o modelo formal estabelecido, que buscaram recolocar sob a responsabilidade do Estado uma maior capacidade de coordenação dos assuntos econômicos e sociais. Assim, o PPA 2004-2007 tinha com prioridade o estímulo ao consumo de massa, o que se materializou no Bolsa Família, programa social que visava a prover renda mínima a uma determinada parcela da população. Tal

Foram estas as impressões colhidas nas entrevistas com Bernazza, Casparrino e Arceo, constantes do Anexo III.

²⁷ Existe a carreira do *Cuerpo de Administradores Gubernamentales*, equivalente à carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, mas que não têm funções específicas de trabalho relacionadas ao planejamento, como os Analistas de Planejamento e Orçamento, no Brasil.

²⁸ É o que mencionaram Claudia Bernazza, Claudio Casparrino, Daniela Brandán, Hernán Seiguer e Martín Abeles em entrevistas ao autor desta tese, constantes do Anexo III.

estratégia seguia o raciocínio de que, ao aumentar os rendimentos da população mais pobre, poder-se-ia fomentar o consumo, o que por sua vez estimularia a criação de empresas que buscariam atender a esta nova massa consumidora, o que geraria empregos e, em última instância, criaria um ciclo virtuoso de crescimento da economia.

Esta formulação enquadra-se em duas²⁹ das seis vertentes descritas por Ricardo Bielschowsky a respeito das estratégias desenvolvimentistas vigentes no Brasil de:

“transformação econômica e social que visam à elevação da produtividade e ao aumento do bem-estar a médio e longo prazo: 1) reformas (2ª geração), 2) inovação e competitividade, 3) crescimento com redistribuição, via consumo de massa, 4) integração territorial; 5) combate à pobreza e à concentração da renda; 6) preservação ambiental” (Bielschowsky, pags. 12 e 13)

Do caso argentino, utilizando-se a tipologia proposta por Bielschowsky, pode-se dizer que estão em curso, com mais evidência, estratégias de inovação e competitividade e de integração territorial, ao se observarem as iniciativas setoriais e transversais contidas, por exemplo, nos planos agropecuário e territorial.

No segundo PPA do governo Lula, 2008-2011, a orientação do governo foi a de destravar os investimentos em infraestrutura, detectados como principal gargalo ao desenvolvimento sustentado de longo prazo do Brasil. A ideia subjacente à proposta era a de que a melhora das infraestruturas do país, principalmente de transportes, dariam continuidade aos ganhos obtidos pela estratégia de crescimento baseada no consumo de massa.

²⁹ Crescimento com redistribuição, via consumo de massa e combate à pobreza e à concentração da renda.

O caminho escolhido pelo governo foi criar uma carteira priorizada de investimentos que fosse destravada das rígidas regras orçamentárias e de controle, neste sentido não muito diferente das primeiras iniciativas de planejamento no país. Lançado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) retomou a função do Estado como principal indutor da construção de obras de infraestrutura no país, depois de quase quinze anos em que a lógica fiscal e de contenção dos gastos públicos, propagada em grande parte pelas instituições multilaterais, praticamente inviabilizou a execução de investimentos públicos.

É preciso observar que os governos Lula e Dilma optaram pela não ruptura com o modelo formal de planejamento vigente. Desde o PPA 2008-2011, tentativas de aperfeiçoamento do desenho formal têm sido implementadas. As principais delas consistiram na diminuição do número de programas de modo a tornar visíveis as prioridades do governo e na tentativa de separar do plano a mera lógica orçamentária.

No PPA 2012-2015, a estratégia adotada pelo governo Dilma foi a de dar continuidade aos investimentos em infraestrutura e ampliar a cobertura do programa de renda mínima de forma a beneficiar a população que vive em extrema pobreza, cujo acesso ao Bolsa Família era restrito devido a suas condições de vida. O chamado Brasil sem Miséria tenta identificar por meio de ações regionalizadas os excluídos do programa. Desta forma, busca-se erradicar a miséria no Brasil³⁰. No campo macroeconômico, a principal diretriz da primeira metade do governo Dilma foi baixar a taxa de juros, a partir de sucessivas diminuições da taxa Selic³¹ do Banco Central e da utilização dos bancos públicos como agentes formadores do *spread*³²

³⁰ O Plano Brasil Sem Miséria é direcionado aos brasileiros que vivem em lares cuja renda familiar é de até R\$ 70 por pessoa.

³¹ Taxa básica de juros definida pelo Comitê de Política Monetária. É a taxa *overnight* do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC).

³² Diferença entre o preço de compra e venda de uma ação, título ou transação monetária.

bancário, obrigando os agentes financeiros privados, pela competição, a baixar suas taxas.

Apesar das tentativas de mudanças metodológicas, o PPA é, muitas vezes, visto como uma obrigação formal pelos gestores públicos e dirigentes políticos. A alimentação das informações e de seus sistemas fica a cargo de áreas operacionais, distantes do núcleo estratégico de cada órgão governamental, salvo raras exceções. Tal constatação dá fundamentos à crítica de que o formalismo no planejamento impede-o de tornar-se instrumento de governo³³.

Na Argentina, por sua vez, a ausência de uma burocracia mais robusta, capaz de dar perenidade a projetos de longo prazo estruturados em políticas públicas, é uma característica que deixa quase toda a possibilidade de continuação de estratégias de longo prazo no âmbito da política. Neste sentido, o modelo de planejamento argentino está baseado no prolongamento de um projeto de poder.

Há muitas iniciativas de planejamento vigentes na Argentina na atualidade. Entre elas encontram-se: o *Plan Estratégico Territorial*, a cargo da *Subsecretaria de Planificación Territorial de la Inversión Pública* do *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*; o *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020*, coordenado pelo *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*; o *Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable 2016*, do *Ministerio de Turismo de la Nación*; o *Plan Estratégico Industrial 2020*, coordenado pelo *Ministerio de Industria*; o *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación "Argentina Innovadora 2020"* do *Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva*; e o *Plan Estratégico de Empleo 2020*, a cargo do *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, entre outras, em elaboração.

³³ Claudia Bernazza, utilizando como referência a obra de Carlos Matus, apresenta os fundamentos desta crítica em sua tese *La Planificación Gubernamental en Argentina. Experiencias del Período 1974-2000 como Puntos de Partida hacia un Nuevo Paradigma* (FLACSO, 2006). Também expôs, em entrevista, ao autor deste trabalho a crítica ao planejamento normativo.

Há que se notar que, no contexto democrático do Século XXI, os objetivos das políticas públicas expressos pelos governos, formal ou informalmente, são cobrados pela sociedade civil, que tem opiniões formadas a respeito do assunto. Planejar, neste ambiente, significa a racionalização de escolhas declaradas dentro de um rol de políticas públicas possíveis, inclusive levando em consideração questões de ordem fiscal e orçamentária, para que estas possam ser compiladas em um planejamento minimamente coerente, que signifique um todo representativo de determinado momento político.

Conforme explicitado no capítulo histórico, esta idealizada vinculação democrática entre a vontade popular e o planejamento nem sempre foi condição *sine qua non* para a existência de planejamento governamental. Basta lembrar, por exemplo, que o auge da capacidade dos sistemas de planejamento ocorreu nos governos militares. Talvez a principal diferença desses planos elaborados nas ditaduras para os do atual contexto democrático seja sua maior autonomia de ação por parte do Poder Executivo, sem o controle mais dividido entre os poderes e outros atores da sociedade, como ocorre hoje em dia.

No Brasil, a corrente de pensamento do *New Public Management*, idealizadora de muitas regulamentações do modelo de planejamento brasileiro no final dos anos 1990, é bastante crítica ao planejamento vigente antes da Constituição de 1988:

O modelo de planejamento anterior vicejou num ambiente de intenso e longo período de crescimento mundial (do pós-guerra a meados dos anos 70), de mudanças socioeconômicas mais lentas e de poucas incertezas. Isso explica a força do planejamento normativo em vigor à época, cuja essência era ser um norte que não cabia modificar ao longo do seu período de vigência. Era também um ofício de pouca escuta, em que o poder de Estado se adaptava pouco às pressões do jogo democrático e da sociedade organizada. A tradição do pensamento cepalino, de planejamento econômico, espelhava fielmente esse perfil de governos fortes,

presentes em toda a América Latina, e influenciou, durante décadas, o planejamento na região. (PARES e VALLE).

Os teóricos, burocratas e políticos que defendem a atividade do planejamento governamental fundamentam sua legitimidade em algumas ideias vinculadas à atuação do que se concebe como um Estado moderno. Neste sentido, o planejamento é tido como um processo racional-legal, de ordem técnica e vinculado a princípios democráticos, como o da exigência de transparência para a sociedade e o da eficiência do gasto público. É o que se depreende da interpretação de Pares e Valle ao analisarem o modelo de planejamento brasileiro, cujas características vêm sendo moldadas desde a promulgação da Constituição em 1988:

“A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o atual sistema de planejamento e orçamento, em que o planejamento plurianual das políticas públicas se articula com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal. Além disso, as mudanças normativas introduzidas em 1988 propiciaram a integração 'plano-orçamento' por meio de programas formulados com origem em problemas ou demandas da sociedade. Decorrem daí um plano e orçamento orientados para o resultado, o que torna o novo sistema de planejamento e orçamento peça fundamental para a implantação da gestão por resultados no País, pois a gestão por resultados, embora associada ao entorno político e institucional de um país, demanda instrumentos adequados para a administração pública.” (PARES e VALLE)

No Brasil, a função de planejar parece estar presente de maneira tão arraigada no imaginário governamental e burocrático que no desenho organizacional do aparelho do Estado há formalmente uma instituição responsável pelo planejamento (BRASIL, Art. 13; 1998). No marco legal brasileiro, há o mandamento constitucional da existência de um plano plurianual que oriente a ação do Estado (BRASIL, Art. 165; 1988). Por força de lei é que o planejamento governamental configura-se como um espaço de definição de políticas.

Na Argentina o *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*, criado em 2003, representa a recriação de um órgão de planejamento, mas sem as prerrogativas de centralizar todas as ações governamentais em um sistema único. Além das obras públicas que estão a seu encargo, este ministério tem coordenado a concepção conjunta de um plano estratégico territorial em diálogo permanente com as províncias.

Neste sentido, constata-se que a função planejamento em cada um dos países pesquisados tem características muito distintas. Brasil e Argentina seguiram trajetórias no planejamento governamental que se diferenciaram a partir dos anos 1970, nas suas últimas ditaduras, e foram aprofundadas, no período neoliberal dos anos 1990, chegando ao Século XXI com legislações, desenhos institucionais, práticas políticas e administrativas, corpos burocráticos e capacidades estatais muito diversas. Se por um lado, o planejamento brasileiro procura destravar as amarras construídas pela priorização do controle do gasto público, materializado em leis, instituições, práticas burocráticas e nos modelos estabelecidos, a Argentina parece estar à busca de um caminho que consiga plasmar no longo prazo os resultados das escolhas políticas, mas ainda sem resolver a ausência do paradigma weberiano da profissionalização burocrática³⁴.

³⁴ Enrique Arceo afirmou, em entrevista ao autor desta tese, que não pode existir projeto weberiano sem projeto burguês, sendo este um dos principais entraves ao desenvolvimento de um capitalismo não periférico na Argentina (Anexo III).

5.2. Os Tipos de Funções do Estado Expressos no Planejamento Governamental de Brasil e Argentina

Nos quadros constantes do Anexo II, a partir da análise de documentos oficiais dos governos de Brasil e Argentina, buscou-se fazer uma correlação classificativa das diretrizes estratégicas e objetivos de governo (ou de componentes equivalentes) expressos nos planos com os tipos de função do Estado apresentados no segundo capítulo.

No caso brasileiro, os documentos utilizados para análise foram as mensagens presidenciais que encaminharam os planos plurianuais (vigentes a partir do ano 2000) ao Congresso para votação, suas páginas de divulgação na Internet e as leis que os instituem. No caso argentino, foram analisados os documentos de divulgação do plano setorial “*Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020*” e do plano transversal “*Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1816-2016*”.

Nos dois casos, deu-se prioridade à análise das diretrizes, estratégias, objetivos ou metas. Além da associação destes componentes aos tipos de função do Estado propostos pela tese, também, buscou-se relacioná-los às políticas públicas tradicionalmente vinculadas ao planejamento do desenvolvimento, quais sejam: de industrialização, de comércio exterior, agrícola, de infraestrutura e sociais³⁵.

Este exercício associativo, que pode ser observado nos quadros constantes do Anexo II, comprova a hipótese principal desta tese de que os objetivos estratégicos explicitam-se nos planos de governo e que nestes e no conjunto de políticas abarcadas por estes planos, sejam setoriais ou nacionais, estão expressos diversos tipos de funções do Estado que podem ser classificadas dentro de um espectro que vai de uma extremidade mais minimalista a outra mais interventora.

³⁵ Segunda coluna dos quadros do Anexo II desta tese.

Nos dois casos, os tipos de funções presentes nos planos analisados indicam que os planejamentos vigentes de Brasil e Argentina expressam diretrizes e objetivos que distanciam-se da concepção minimalista de Estado – o que comprova a hipótese secundária do trabalho –, compreendendo papéis legitimados tanto pelo processo democrático, como pelo arcabouço legal vigente, como se quis demonstrar ao longo da tese. O Quadro III abaixo sintetiza as análises das funções de Estado presentes nos componentes estratégicos dos planos analisados.

No quadro, pode-se observar que as funções de intervenção na estrutura social aparecem em maior quantidade em todos os planos analisados. Da mesma forma, as funções de regulação econômica estão presentes em maior número que as de estabilização econômica em quase todos os planos, à exceção do PPA 2000-2003, cujos componentes estratégicos expressaram com maior ênfase a questão do equilíbrio fiscal. No *Plan Estratégico Territorial Bicentenario (1816-2010-2016)* não são mencionadas, devido, talvez, ao seu escopo territorial e à natureza transversal do plano.

As funções clássicas e liberais aparecem em número proporcionalmente maior no PPA 2012-2015 do que nos outros planos analisados. Tal constatação indica que os objetivos estratégicos e as diretrizes deste plano fazem referência mais explícita a este tipo de função e não que este seja um plano de cunho mais minimalista. As funções clássicas e liberais, como já colocado ao longo da tese, são pré-requisitos básicos do Estado e muitas vezes servem como instrumento para implantação de outros tipos de funções mais ampliadas.

As funções de produção direta de bens e serviços aparecem em quantidade menor que todas as outras, a não ser nos planos PPA 2000-2003 e *Plan Estratégico Territorial Bicentenario (1816 -2010 – 2016)*. Dizem respeito, principalmente, à função específica de “fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais”.

Quadro III – Síntese das Funções de Estado Expressas das Diretrizes e Objetivos Estratégicos dos Planos de Brasil e Argentina			
BRASIL			
Plano	Quantidade de diretrizes e objetivos	Quantidade de incidências de funções específicas atribuídas às diretrizes e aos objetivos	
PPA 2000-2003 – Plano Avança Brasil	6 diretrizes estratégicas, 28 macro-objetivos	Clássicas e Liberais	4
		Estabilização econômica	13
		Regulação econômica	11
		Intervenção na estrutura social	30
		Produção direta de bens e serviços	7
PPA 2004-2007 – Plano Brasil de Todos	3 mega-objetivos, 30 desafios	Clássicas e Liberais	10
		Estabilização econômica	9
		Regulação econômica	28
		Intervenção na estrutura social	40
		Produção direta de bens e serviços	2
PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade	3 agendas prioritárias, 10 objetivos setoriais	Clássicas e Liberais	6
		Estabilização econômica	2
		Regulação econômica	14
		Intervenção na estrutura social	22
		Produção direta de bens e serviços	3
PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil – Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação	1 visão de futuro, 7 valores, 11 macrodesafios	Clássicas e Liberais	19
		Estabilização econômica	3
		Regulação econômica	12
		Intervenção na estrutura social	21
		Produção direta de bens e serviços	1
ARGENTINA			
Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020	1 visão de futuro, 1 missão, 12 valores, 21 objetivos	Clássicas e Liberais	9
		Estabilização econômica	9
		Regulação econômica	12
		Intervenção na estrutura social	36
		Produção direta de bens e serviços	1
<i>Plan Estratégico Territorial Bicentenario (1816 -2010 – 2016)</i>	3 objetivos gerais (<i>Avance I</i>), 9 estratégias (<i>Avance I</i>), 5 objetivos (<i>Avance II</i>)	Clássicas e Liberais	3
		Estabilização econômica	0
		Regulação econômica	15
		Intervenção na estrutura social	19
		Produção direta de bens e serviços	4

Elaboração própria. Feito como síntese dos quadros do Anexo II desta tese.

6. CONCLUSÃO

Esta tese buscou apresentar o tema do planejamento governamental como objeto de estudo atual para as Ciências Sociais, devido às suas características intrínsecas, sejam elas políticas, sociais, econômicas e racionais-legais. Tentou resgatar as principais características históricas do planejamento como atividade legítima do Estado contemporâneo, principalmente, a partir da análise de sua trajetória, cujos primórdios vinculam o planejamento ao próprio nascimento das Ciências Sociais e que, no seu decorrer, pôs a atividade de planejamento a serviço das mais variadas ideologias políticas.

A tese procurou mostrar que o auge do planejamento se deu ao longo do Século XX, especialmente entre as décadas de 1930 e 1970, período em que a disputa entre os Estados Unidos e a União Soviética fomentaram, durante a guerra fria, diversas respostas a respeito dos papéis e variantes da atuação estatal nas sociedades.

O tema do Estado é a discussão teórica mais relevante. Ela perpassa todo o trabalho, uma vez que a hipótese principal investigada é a de que o planejamento é um espaço de expressão dos múltiplos papéis do Estado.

Tais funções definem, nos dias atuais, a forma e o tamanho do Estado em cada país. A tese empenhou-se em demonstrar que a discussão sobre a diversidade institucional das nações em sua relação com o capitalismo tornou-se possível graças à ampliação dos direitos políticos, econômicos e sociais, ocorridos a partir de alguns processos e acontecimentos históricos, como a consolidação da democracia parlamentar, a Revolução Francesa e a Revolução Industrial.

Da mesma forma, contribuíram para a ampliação das funções do Estado, cuja matriz liberal e minimalista foi pouco contestada no Século XIX, o surgimento da classe operária como sujeito de direitos e a migração para as cidades que, por

crecerem demasiado em um pequeno intervalo de tempo, passaram a demandar investimentos em infraestrutura urbana e de saneamento.

A tese também tencionou contextualizar o advento da Revolução Bolchevique de 1917 e a crise de 1929 como fatos históricos que, juntamente com os elementos anteriormente citados, colocaram em cheque a concepção única do Estado liberal, vigente tanto na Europa, quanto nas Américas.

Neste sentido, a pesquisa foi buscar na definição minimalista de Estado, delineada por Max Weber, um conceito a ser debatido, para apresentar a discussão sobre o que seria este novo Estado no ambiente construído pelas transformações acima descritas. O trabalho partiu da reflexão de que a definição weberiana do Estado, limitada ao monopólio da violência legal, mostra-se insuficiente para explicar os tipos, formas e tamanhos do Estado surgidos a partir do Século XX.

O trabalho encontrou nas concepções liberais, que contrapõem o Estado ao indivíduo, uma pedra fundamental de discussão para construir uma tipologia de funções do Estado, colocadas em um espectro no qual em um extremo encontra-se o Estado mínimo e em outro, o Estado máximo.

O texto também explicitou as peculiaridades da atividade de planejamento governamental na América Latina, sua vinculação com o pensamento cepalino de um diagnóstico de inserção dependente dos países da região ao sistema mundo, do anseio de alterar este padrão por meio de estratégias industrializantes e da vinculação estreita do conceito de desenvolvimento ao planejamento latinoamericano.

Na análise comparativa de Brasil e Argentina, foi apresentada, primeiramente, uma revisão histórica das experiências de planejamento desde os anos 1930 aos dias atuais, no intuito de sintetizar as principais características de planos e instituições dos dois países.

As hipóteses principal e secundária foram testadas nos planos de governo, a partir do exame das diretrizes e dos objetivos expressos nos documentos oficiais do

Brasil e da Argentina. No caso brasileiro, foram utilizadas as mensagens presidenciais que encaminharam os projetos de lei dos planos plurianuais desde 2000. No caso argentino, a tese serviu-se do plano setorial agropecuário e do plano de desenvolvimento territorial, lançados no governo de Cristina Kirchner.

A escolha de trabalhar com os objetivos e diretrizes estratégicas foi exitosa e pode ser aplicada na análise da maioria dos documentos de planejamento existentes por estes conterem uma parte estratégica (Figura 5 do Capítulo 3), onde estão contidos objetivos que expressam funções do Estado que, na maioria das vezes, enquadram-se na tipologia proposta pela tese.

O trabalho também mencionou os desafios contidos nos modelos de planejamento vigentes no Brasil e na Argentina. No caso brasileiro, o modelo de planejamento instituído a partir da Constituição de 1988, mostra-se bastante estruturado como prática burocrática, que organiza o gasto público de forma inteligível. Por outro lado, subsistem problemas que parecem inerentes ao modelo, devido à sua rigidez, que privilegia mais o controle do gasto público do que propriamente a utilização do plano como instrumento de governo. É dizer: nenhum Presidente governa com o Plano Plurianual de seu mandato como ferramenta de gestão de suas ações.

Na Argentina, o período neoliberal desmontou por completo os órgãos de planejamento central. Tampouco o país conseguiu construir uma burocracia de tipo weberiano para executar um ciclo de gestão de políticas públicas. Os planos, projetos e políticas são mormente postos em prática por nomeados políticos.

Se, no caso brasileiro, a instituição de um padrão rígido de planejamento – baseado na atuação de uma burocracia tradicional, com a missão de elaborar e administrar o planejamento formal, plasmado no PPA – tende a restringir a capacidade de governo dos mandatários eleitos, no caso argentino, a ausência de um modelo formal propicia mais liberdade ao governante que, em tese, tem mais facilidade de implementar seus projetos de governo.

As entrevistas feitas com especialistas e servidores de governo na Argentina apontaram para uma preponderância da política como o *leitmotiv* da ação governamental, o que, frequentemente, remete aos escritos de Carlos Matus que fazem a crítica do pensamento tecnocrático, apartado da política.

No caso brasileiro, a burocracia e o sistema estruturado parecem cumprir um papel de contrapeso à política, de forma a tolher a discricionariedade do governante, com o intuito de coibir práticas patrimonialistas e gestões temerárias da coisa pública. O temor da inflação e do descontrole da dívida do Estado, como problemas históricos impeditivos do desenvolvimento, permeiam a rigidez do modelo brasileiro que, nos últimos três planos, foi objeto de tentativas de aperfeiçoamento, com o intuito de transformar a obrigação de planejar em instrumento de governo.

Trata-se de um campo de discussão aberto ao aprofundamento das questões acima colocadas. As diferenças nos casos de Brasil e Argentina suscitam perguntas não respondidas por este trabalho a respeito, por exemplo, da necessidade de instituição de uma burocracia profissional permanente na Argentina e da premência de aperfeiçoamento das leis e práticas do modelo brasileiro, de forma a contemplar os projetos de quem foi eleito para governar.

O planejamento governamental, reafirma-se, é um campo fértil para a investigação das Ciências Sociais por ser um fenômeno atual, com elementos históricos, racionais e afetos à ação humana na política, na economia e na sociedade em geral, podendo ser abordado por diversos prismas e concepções teóricas. Da mesma forma, o Estado, objeto de estudo consagrado das Ciências Sociais, se analisado a partir de suas concretizações no planejamento governamental e nas políticas públicas dele derivadas, continua a prover espaço para amplos debates teóricos sobre sua natureza, sua atualidade e seu futuro.

Brasília, 19 de junho de 2013,

Cristóvão de Melo

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Afonso Oliveira de. Perspectivas contemporâneas do planejamento governamental. In: XIV Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Salvador, Bahia, Brasil, 27 a 30 de outubro de 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: uma Síntese Histórica. In: Planejamento e Orçamento Governamental / Coletânea. Org.: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. Brasília: ENAP, 2006.

ARGENTINA, 2003. Decreto 27/2003.

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/85594/texact.htm>

(acessado em 12 de outubro de 2010).

ARGENTINA, 2010. *Argentina Lider Agroalimentario – Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*.

ARGENTINA, 2010. *1816-2010-2016 Plan Estratégico Territorial Bicentenario/ Anónimo; coordinado por Marta Aguilar. – 1ª ed. – Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2010.*

BALESTRO, Moisés. Perspectivas do *Developmental State* no Brasil. In: Economia Brasileira em Perspectiva Histórica. Org.: RANINCHESKI, Sonia; NEGRI, Camilo; MUELLER, Charles. Verbena Editora. Brasília, 2011.

BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*. Oxford University Press, 2005.

BERNAZZA, Claudia Alicia. *La Planificación Gubernamental en Argentina. Experiencias del Período 1974-2000 como Puntos de Partida hacia un Nuevo*

Paradigma. Programa de Doctorado em Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sede Academica Argentina. 2006.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. O pensamento desenvolvimentista no Brasil (1930-2008). Escritório da CEPAL no Brasil. Apresentação na FUNDAP, São Paulo, Julho de 2008.

BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade: por uma teoria geral da política. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1987.

BORJA, Bruno. Para a crítica da economia do desenvolvimento: a inserção de Celso Furtado na controvérsia internacional. *In*: Ecos do desenvolvimento. Uma história do pensamento econômico brasileiro. Coordenação: MALTA, Maria Mello de. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e IPEA. Rio de Janeiro, 2011.

BRASIL. Os Presidentes e a República: – Deodoro da Fonseca a Luiz Inácio Lula da Silva. 4ª Edição. Arquivo Nacional. Presidência da República. Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL, 1987. Decreto-Lei Nº 2.347, de 23 de julho de 1987. <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/1965-1988/Del2347.htm> (acessado em 28 de outubro de 2010).

BRASIL, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm (acessado em 3 de outubro de 2010).

BRASIL, 1996. Plano Plurianual 1996-1999 (Brasil em Ação).

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm (acessado em 20 de março de 2013)

BRASIL, 1998. Lei N° 9.649, de 27 de maio de 1998. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649compilado.htm (acessado em 12 de outubro de 2010).

BRASIL, 2010. Portal do Planejamento. Conhecimento das políticas públicas organizado em temas. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2010.

BOURDIEU, Pierre. Razões práticas: sobre a teoria da ação social. 7ª Edição, Papyrus, Campinas, 1996.

CARDOSO JR., José Celso e MELO, Valdir. Introdução. A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Diálogos para o Desenvolvimento. IPEA, 2011.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. 7ª Edição, Papyrus, Campinas, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. Os Bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi. Companhia das Letras, São Paulo, 2009.

CASPARRINO, Claudio, BRINER, Augustina, ROSSI, Cecilia. *Planificar el Desarrollo: Apuntes para Retomar el Debate. Documento de Trabajo N° 38. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina*. Buenos Aires, 2011.

CHISTENSEN, Juan Carlos. *História Argentina sin Mitos: de Colón a Perón. Grupo Editor Latinoamericano*, Buenos Aires, 1990.

CORDONE, Héctor G. *Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina. Documento del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo CEIL-PIETTE*.

COSTA-FILHO, Alfredo. Desenvolvimento, Prospectiva e Defesa. In: Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América

do Sul e Amazônia. Ciclo de Debates. Org.: ACIOLY, Luciana e MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Brasília, IPEA, 2011.

DAHL, Robert. *¿Es Democrática la Constitución de los Estados Unidos? Fondo de Cultura Económica Argentina S.A.*, Buenos Aires, 2003.

DAVIES, Joseph E. Missão em Moscou. Editorial Calvino Limitada. Rio de Janeiro, 1945.

ELIAS, Norbert. O processo civilizador. Volume 2: Formação do Estado e civilização. Zahar, Rio de Janeiro, 1993.

EVANS, Peter. Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Editora UFRJ, Rio de Janeiro, 2004.

FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando J. Brasil e Argentina. Um Ensaio de História Comparada. São Paulo, Editora 34, 2004.

FINE, Ben. *The Development State is dead – Long Live Social Capital? Development & Change*, v. 30, 1999.

FRIEDMANN, John. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom. The University of Chicago Press*, Chicago, 2002.

FRITZ, V. et MENOCA, A. R. *Developmental States in the new millennium: concepts and challenges for a New Aid Agenda, Development Policy Review*, 25(5), 2007.

GANEM, Angela. A história do pensamento econômico brasileiro como questão. In: Ecos do desenvolvimento. Uma história do pensamento econômico brasileiro.

Coordenação: MALTA, Maria Mello de. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e IPEA. Rio de Janeiro, 2011.

GREEN, Donald P. & SHAPIRO, Ian. *Pathologies of rational choice theory: a critique of applications in political science*. Yale University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. O pensamento pós-metafísico. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1997.

HAYEK, Friedrich A. *The road to serfdom*. Routledge, London, The University of Chicago Press, Chicago, 2007.

LAVALLE, Jorge Leiva. *Instituciones e Instrumentos para el Planeamiento Gubernamental em América Latina*. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 5. Brasília, 2010.

LENIN, Vladimir. *Las condiciones en que el gobierno soviético admite el capitalismo y las concesiones y significación de esto*. In: *Lenin Obras Completas Tomo XXXV Marzo - noviembre de 1921*. Akal Editor. Ediciones de Cultura Popular. Madrid. España. 1978.

LINZ, Juan J. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, breakdown & Reequilibration* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

LIRA, Luis. *Revalorización de la Planificación del Desarrollo*. Serie Gestión Pública nº 59. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES-CEPAL. Santiago, Chile, 2006.

MANNHEIM, Karl. Liberdade, poder e planificação democrática. Editora Mestre Jou, São Paulo, 1972.

MARSHALL, T.H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.

MARTIN, Juan. “*Funciones básicas de la planificación económica y social*”. Serie Gestión Pública nº 51. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES-CEPAL. Santiago, Chile, 2005.

MATUS, Carlos. Adeus, Senhor Presidente. Planejamento, Antiplanejamento e Governo. Litteris Editora Ltda. Recife, Pernambuco, 1989.

MATUS, Carlos. O Plano como Aposto. São Paulo em perspectiva. 5 (4): 28-42 out/dez. 1991

MOORE, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard College, 1995.

MOORE Jr., Barrington. As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MILLS, C. Wright. A Imaginação Sociológica. 4.^a ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

MISES, Ludwig von. *Bureaucracy*, Yale University Press, 1944.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Reforma do Estado e Fortalecimento da Democracia. *In Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 40(1): 273-88, Mar./Abr. 2006.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. *In: Planejamento e Orçamento Governamental / Coletânea*. Org.: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. Brasília: ENAP, 2006.

PARES, Ariel e VALLE, Beatrice. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. *In: Planejamento e Orçamento Governamental / Coletânea*. Org.: Giacomoni, James e Pagnussat, José Luiz. Brasília: ENAP, 2006.

PEET, Richard. *Theories of Development*. New York, The Guilford Press, 1999.

PEREIRA, Astrojildo. Postfácio. In: GRINKO G. O Plano Quinquenal da U.R.S.S. – Empresa Editorial Nacional “Lux”. São Paulo, 1945.

RAGIN, Charles C. *The Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press, 1987.

RAGIN, Charles C. *La Construcción de la Investigación Social. Introducción a los Métodos y su Diversidad*. Siglo del Hombre Editores. Universidad de Los Andes. Bogotá, Colômbia, 2007.

RANINCHESKI, Sonia. O Estado e sindicatos na economia brasileira nos anos 50. In: Economia Brasileira em Perspectiva Histórica. Org.: RANINCHESKI, Sonia; NEGRI, Camilo; MUELLER, Charles. Verbena Editora. Brasília, 2011.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e Caminhos para a Reconstrução. Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 4. Brasília, 2010.

ROUANET, Sérgio Paulo. As razões do iluminismo. Companhia das Letras, São Paulo, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme. O Ex-Leviatã Brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2006.

SKOCPOL, Theda; SOMERS, Margaret. *The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry*. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 22, Nº. 2 (Apr., 1980), pp. 174-197. Cambridge University Press, 1980.
<http://www.jstor.org/stable/178404>

WEBER, Max. *The theory of social and economic organization*. The Free Press, New York, 1964.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Editora Universidade de Brasília, 1994.

WEBER, Max. *Bureaucracy*. In: Shafritz, Jay M.; Hyde, Albert C.; Parkes, Sandra J. *Classics of Public Administration, 5th edition*. Ed. Thomson Wadsworth, 2004.

WEBER, Max. *Ciência e política, duas vocações*. Cultrix, São Paulo, Ed. 19, 2011.

**Anexo I – Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos
Relevantes para a Consolidação do Planejamento Governamental no
Brasil e na Argentina**

Anexo I - Quadro IV – Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento Governamental no Brasil e na Argentina.

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
1933		<i>Plan de Acción Económica Nacional</i>	Propunha uma política cambial, para proteger os setores agrícolas, fomentar a industrialização e combater o desemprego. Buscava-se a melhora dos termos de troca e a diversificação da pauta exportadora.	Crise mundial de 1929 que afetou o comércio e as finanças dos países da América Latina. Presidência de Augustín P. Justo. Negociações desvantajosas com a Grã-Bretanha para manter o mercado exportador argentino de carnes e grãos.
1934	Criação do Conselho Federal de Comércio Exterior		Tinha o objetivo de formular políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa.	Crise mundial de 1929 que afetou o comércio e as finanças dos países da América Latina. Presidência de Getúlio Vargas, que chegou ao poder pela Revolução de 1930. Período de criação de leis trabalhistas e de órgãos reguladores de serviços públicos e do comércio exterior.

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
1935		Criação do <i>Banco Central Argentino</i> .	Criado por sugestão de um financista inglês contratado pelo governo, tinha o objetivo de regular o sistema bancário. O mesmo consultor sugeriu a criação de juntas reguladoras para os setores de carne, grãos , vinhos etc.	Crise mundial de 1929 que afetou o comércio e as finanças dos países da América Latina. Presidência de Augustín P. Justo. O serviço da dívida absorvia 45% da renda nacional. Disputas entre o Estado argentino e as concessionárias ferroviárias, frigoríficos e armazenadoras de grãos, controlados por estrangeiros.
1938	Criação do DASP		Tinha a missão de racionalizar o aparelho do Estado. Passa a organizar a proposta orçamentária. Elabora o primeiro plano quinquenal brasileiro.	Ascensão do fascismo e do nazismo na Europa. Guerra Civil Espanhola. Vargas dissolve o Congresso e institui o Estado Novo em 1937. Outorga nova Constituição no mesmo ano, substituindo a de 1934.
1939	Plano de Obras e Equipamentos (POE)		Elaborado pelo DASP como Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), foi revisado e ampliado.	Início da Segunda Guerra Mundial. Governo Vargas. Estado Novo.

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
1940		<i>Plan Pinedo</i>	Visava a estimular a economia nos tempos da guerra, por meio da compra por preços mínimos da produção agrícola, da construção de habitações populares e da integração comercial com os países vizinhos. Foi rejeitado pela Câmara dos Deputados em 1941.	Segunda Guerra Mundial. Presidência de Roberto M. Ortiz.
1942	Missão Cooke		Cooperação entre o Brasil e os EUA (1942-1943), que produziu um diagnóstico sobre os gargalos da economia brasileira	Governo Vargas. Estado Novo. Entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Negociação para construção da Companhia Siderúrgica Nacional.
1944		Criação do <i>Banco de Crédito Industrial Argentino</i>	Banco de desenvolvimento com o intuito de prover o setor industrial de uma instituição de crédito específica, destinada a financiar as atividades industriais argentinas.	Governo de Pedro P. Ramirez, instituído pela Revolução de 4 de Junho de 1943, feita pelo <i>Grupo de Oficiales Unidos (GOU)</i> , que constituía o governo de fato. O <i>GOU</i> nutria simpatias pelo Eixo. A tomada de poder pelos militares foi apoiada pelos setores industriais, que temiam o fim da guerra, pela competição que se
		<i>Decreto de Fomento y Defensa de la Indústria</i>	Instrumento legal para estimular o setor industrial argentino, com medidas de ordem aduaneira, financeira e fiscal.	
		Criação da <i>Secretaría de Indústria y Comercio</i>	Órgão incumbido de regular a indústria e o comércio exterior.	

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina

Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
		Instituição do <i>Consejo Nacional de Posguerra (CNP)</i>	Organismo de caráter consultivo, vinculado à Vice-Presidência da Nação. Tinha a função de coordenar as ações do Estado nas questões sociais e econômicas.	instalaria a partir das manufaturas dos países industrializados, principalmente os EUA. Pediam, sobretudo, políticas de apoio à indústria.
1946		Criação da <i>Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación</i>	Órgão que absorveu as funções do <i>Consejo Nacional de Posguerra</i>	Fim da Segunda Guerra Mundial. Primeiro governo de Juan D. Perón.
1947		<i>Plan de Gobierno 1947-1951</i>	Primeiro plano quinquenal argentino. Apresentado ao Congresso em 1946. Pacote de medidas de regulação econômica e providências institucionais reorganizadoras do aparelho do Estado.	Primeiro governo de Juan D. Perón. Aliança com os sindicatos e industrialistas.
1948	Plano Salte		Plano de viés liberal que priorizava uma carteira de investimentos (obras), visando a organizar o gasto público e a controlar a inflação. Iniciou o planejamento tecnocrático no Brasil. Foi abandonado em 1951, por falta de financiamento.	Governo Eurico Gaspar Dutra. Período imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial. Início da Guerra Fria. Fim do Estado Novo. Promulgação da Constituição de 1946.
	Comissão mista Brasil-Estados Unidos (Missão		Retomada da cooperação com os EUA, iniciada pela Missão Cooke. Diagnóstico sobre os pontos de estrangulamento da economia brasileira, com ênfase na infraestrutura, baseado nos	

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
	Abbink)		estudos do Plano Salte.	
1951	Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional		Programação quinquenal de investimentos em infraestrutura e no fomento às indústrias de base, com ênfase em transportes e energia.	Retorno de Getúlio Vargas à Presidência.
1952	Criação do BNDE		Instituição criada em 1952, por recomendação da cooperação Brasil-EUA, com o intuito de financiar as atividades produtivas.	Segundo governo de Getúlio Vargas
		<i>Plan Económico de Emergencia</i>	Plano de estabilização, devido à diminuição das colheitas, do aumento da inflação e da constante insuficiência de divisas	Segundo governo de Juan D. Perón
1953		<i>Segundo Plan Quinquenal (1953-1957)</i>	Segundo plano quinquenal argentino. Elaborado com informações mais precisas, continha diagnóstico e objetivos mais bem elaborados. Projetava investimentos na indústria pesada e em energia. Tratava da questão da produtividade. Previa a participação do capital privado nacional e estrangeiro. Foi abandonado em 1955, devido ao golpe militar.	Segundo governo de Juan D. Perón

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
	Criação da Petrobras			Segundo governo de Getúlio Vargas
1956	Plano de Metas (1956-1961)		Plano com 30 objetivos governamentais nos setores de energia, transportes, indústria de base, alimentação e educação. Associação com o capital estrangeiro. Impulso às indústrias de bens de consumo duráveis. Elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico. Foi influenciado pelo trabalho conjunto CEPAL-BNDE.	Governo Juscelino Kubitscheck. Construção de Brasília.
1958		Criação da <i>Junta de Planificación de la Provincia de Buenos Aires</i>	Instituição que lança as bases intelectuais para a construção de um sistema nacional de planejamento.	Presidência de Arturo Frondizi
1959		<i>Fundação do Consejo Federal de Inversiones (CFI)</i>	Organismo que auxilia as províncias a elaborar planos de desenvolvimento regionais e setoriais e preparar projetos de investimento.	Presidência de Arturo Frondizi

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina

Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
1961		Criação do <i>Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)</i> .	Primeiro organismo público nacional dedicado formal e integralmente ao planejamento na Argentina.	Presidência de Arturo Frondizi
1962	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social		Elaborado por Celso Furtado, visava à contenção da inflação e ao crescimento real da economia. Propunha reformas de base nos setores agrário, bancário e fiscal, entre outros.	Governo de João Goulart, que assumiu após a renúncia de Jânio Quadros em conturbado momento político.
1964	Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) 1964-1966		Plano de estabilização econômica para diminuir a inflação sem impactar o crescimento econômico.	Guerra Fria no mundo. Primeiros anos da ditadura militar no Brasil. Governo Castelo Branco. Endurecimento do regime por meio dos atos institucionais. Intervenção em sindicatos, invasão de universidades, exílio de pessoas. Instituição da censura. Corte de relações com Cuba. Alinhamento direto com os EUA.
	Criação do IPEA		Instituição fundada com o intuito de fornecer informações técnicas às ações de governo para a formulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento.	
	Criação do Banco Central		Principal autoridade monetária do país. Decide, entre outras	

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
			políticas relevantes o nível básico da taxa de juros.	
	Criação do Conselho Monetário Nacional		O Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional. A ele compete: estabelecer as diretrizes gerais das políticas monetária, cambial e creditícia; regular as condições de constituição, funcionamento e fiscalização das instituições financeiras e disciplinar os instrumentos de política monetária e cambial.	
	Criação do Banco Nacional da Habitação (BNH)		Empresa pública voltada ao financiamento e à produção de empreendimentos imobiliários. Geria o FGTS formulava e implementava as ações do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS).	
1965		<i>Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969</i>	Primeiro plano elaborado pelo Conade, a partir de 1963. Diagnóstico baseado em estudos feitos com a CEPAL sobre a economia dos 15 anos anteriores. Tratava da estagnação, da pouca diversificação do setor agropecuário e da crise de divisas estrutural. Propunha flexibilizar a oferta do setor agropecuário e diversificar as exportações. Almejava consolidar os projetos de	Presidência de Arturo Illía.

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
			infraestrutura e acelerar a industrialização de setores estratégicos. Planejava crescimento do PIB, o aumento do emprego e a melhora da distribuição de renda. Não chegou a ser implementado, devido à saída de Illía da presidência por um golpe de estado.	
1967	Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico (PDE – 1967-1976)		Elaborado em 1966, é o primeiro plano de desenvolvimento de longo prazo brasileiro. Compunha-se de um diagnóstico macroeconômico e de várias análises setoriais elaboradas pelo IPEA. Não foi implementado devido à morte do General Castelo Branco. Consolidou uma burocracia qualificada dedicada ao planejamento.	Ditadura militar. Governo Castelo Branco.
		Instituição do <i>Sistema Nacional de Planeamiento</i>	Formado pelo <i>Sistema de Planeamiento y Acción para el Desarrollo</i> (SISCONADE), conduzido pelo CONADE, e pelo <i>Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad</i> (SISCONASE), conduzido pelo Consejo Nacional de Seguridad (CONASE), tinha como preocupação central a segurança nacional.	Ditadura militar. Governo de Juan Carlos Onganía.
1968	Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) -		Programa que visava a retomar o crescimento econômico pelo estímulo à indústria. Buscava estabelecer uma taxa de	Ditadura militar. Governo Costa e

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
	1968-1970		crescimento permanente pela diversificação dos investimentos.	Silva.
1970	Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo		Documento que previa etapas de médio e longo prazo para que o Brasil se tornasse uma potência desenvolvida até o fim do milênio.	Governo de uma junta militar provisória.
		<i>Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974</i>	Elaborado a partir de 1968, propõe um maior apoio ao capital nacional, baseado em um programa de aumento da eficiência das indústrias argentinas. O plano não foi aprovado pela junta militar.	Presidência de Juan Carlos Onganía.
1971		<i>Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975</i>	Aprovado por lei em 1971, defendia o fortalecimento das empresas nacionais, o desenvolvimento tecnológico e a integração nacional. Propunha metas de crescimento para vários setores. Aventava a criação do <i>Banco Nacional de Desarrollo</i> . Sugeria a edição de leis de incentivo ao consumo da produção nacional e reformas no sistema educativo, no aparato da administração e de ordem tributária.	Presidência de Roberto M. Levingston
		Criação da <i>Secretaría de Planeamiento y Acción de</i>	Órgão que absorveu as funções do <i>Sistema Nacional de Planeamiento</i> , que deu continuidade e iniciou algumas obras, mas a conjuntura restringiu sua atuação à atualização do plano	Presidência de Alejandro Agustín Lanusse. Início do processo de abertura

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
		<i>Gobierno</i>	1971-1975.	democrática.
1972	I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972-1974 (I PND)		Plano equivalente ao período de um governo, o primeiro dos previstos no Plano de Metas e Bases. Foi o mais bem sucedido dos PNDs.	Primeira crise do Petróleo no Mundo. Período de maior repressão da ditadura militar. Governo de Emílio Garrastazu Médici. Época do milagre econômico brasileiro.
	Criação do Sistema Federal de Planejamento		A cargo do Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, trata-se do primeiro sistema central de planejamento brasileiro. Estabeleceu órgãos setoriais e descentralizados. Cuidava também da articulação federativa.	
1973		<i>Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional</i>	Propunha uma maior distribuição de renda e o aumento da participação dos salários na riqueza da nação. Almejava um novo padrão de produção e consumo, de organização e de desenvolvimento tecnológico, por meio de mudanças nas estruturas produtivas. Buscava Incentivar as empresas nacionais.	Retorno de Perón à Argentina e à Presidência da Nação, depois de mais de 18 anos de exílio.
1975	II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975-1979 (II PND)		Lançado no contexto da crise do petróleo, tal qual o primeiro PND, insistiu na estratégia de investimentos públicos e na substituição de importações de bens de capital e insumos	Segunda crise do Petróleo no Mundo. Ditadura militar. Governo de Ernesto Geisel.

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
			básicos. Expandiu o endividamento externo.	
1976		Instituição do <i>Ministerio de Planeamiento</i>	Absorve as funções de planejamento de governo, mas não leva adiante nenhum projeto nacional. Suas funções se restringem ao estudo da conjuntura, à realização de projeções orçamentárias e à elaboração de alguns projetos de investimento do setor público. Ocorre o desmonte do sistema de planejamento, tendo como consequência a desindustrialização.	Governo do General Jorge Rafael Videla. Ditadura militar.
1980	III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-1985 (III PND)		Elaborado apenas para cumprir o dispositivo legal, não teve executados seus projetos de investimento, devido à crise da dívida.	Início do fim da ditadura. Governo de João Figueiredo.
1985		<i>Lineamientos de una Estrategia de Crecimiento</i>	Documento que apontava uma estratégia para superar os problemas da economia argentina e retomar o crescimento. Identificava o peso da dívida e a falta de investimentos como os principais desafios a serem enfrentados. Indicava a necessidade de crescimento das exportações, com aumento de produtividade da indústria de manufaturas, de forma a obter divisas.	Retorno à democracia, após Guerra das Malvinas. Governo Raúl Alfonsín Processo judicial aos militares que participaram dos golpes de Estado na Argentina.
	I Plano Nacional de Desenvolvimento da		Plano elaborado formalmente, de acordo com o arcabouço legal ainda vigente. Inaugurou um discurso de planejamento com	Retorno à democracia com a eleição indireta de Tancredo Neves. Sarney

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
	Nova República (I PND NR – 1985-1989)		preocupações sociais. Na prática, não contribuiu para impedir o esvaziamento do planejamento.	assume após o falecimento de Tancredo.
		<i>Plan Austral</i>	Plano de ajuste econômico que mudou o nome e desvalorizou a moeda, congelou preços e salários, propôs o controle do gasto público e a privatização de empresas.	Governo Raúl Alfonsín
1986	Plano Cruzado		Plano heterodoxo de contenção da inflação, baseado no congelamento de preços e salários, a troca da moeda do Cruzeiro para o Cruzado na proporção de 1000 por 1, entre outras medidas.	Governo Sarney. Sucesso inicial do plano.
	Plano de Metas 1986-1989		Plano que previa uma política agressiva em infraestrutura, na modernização da indústria e da agricultura e programas de segurança alimentar.	Governo José Sarney
1987		<i>Plan Nacional de Desarrollo 1987-1991</i>	Plano de desenvolvimento que traçava metas para o crescimento com vistas à superação da vulnerabilidade externa. Tratava de questões relativamente ignoradas pelo planejamento tradicional, como o desenvolvimento territorial e as políticas de consolidação da democracia.	Governo Raúl Alfonsín

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
	Plano Bresser		Nova tentativa de conter a inflação e o déficit público, no governo Sarney, pelo congelamento de preços e cortes de gastos do governo.	Governo Sarney, hiperinflação.
1988		<i>Plan Primavera</i>	Última tentativa do governo Alfonsín de conter o processo inflacionário, a fuga de capitais e o descontrole da dívida externa.	Governo Raúl Alfonsín
	Promulgação da Constituição de 1988		Chamada de Constituição Cidadã, o mais alto dispositivo legal brasileiro estabelece no seu texto a obrigação de elaboração de planos plurianuais, tornando a questão matéria constitucional.	Queda do muro de Berlim. Governo José Sarney. Hiperinflação.
1989	Plano Verão		Último plano de estabilização econômica do governo Sarney. Trocou a moeda para o Cruzado Novo, promoveu congelamento de preços e salários e mudou as regras da poupança.	Fim da União Soviética. Fim do governo Sarney. Hiperinflação.
1991	Plano Plurianual (PPA 1991-1995)		Plano elaborado sem o devido cuidado, apenas para cumprir o mandamento da nova Constituição.	Governo Collor. Impeachment do presidente em 1992 por escândalos de corrupção.

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
		Implantação do <i>Regimén de Convertibilidad</i>	Plano de estabilização inflacionária baseado no atrelamento do câmbio ao dólar, paralelamente sustentado por políticas de liberação comercial, privatizações, corte de gastos públicos e livre fluxo financeiro.	Governo Menem.
1994	Plano Real		Plano de estabilização monetária de caráter ortodoxo.	Governo de Itamar Franco.
1996	Plano Plurianual (PPA-1996-1999) – Programa Brasil em Ação		Plano que elaborava 42 empreendimentos a serem priorizados para a promoção do desenvolvimento.	Primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. Continuidade da estabilização da inflação iniciada no Governo Itamar Franco.
2000	Plano Plurianual 2000-2003 – Plano Avança Brasil		Plano que instituiu a gestão por programas no modelo de planejamento brasileiro, pulverizando as prioridades de governo pelo número excessivo de programas e ações orçamentárias.	Segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. Crise asiática e crise no México.
2003		Criação do <i>Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios</i> .	Este órgão absorve funções do Ministério da Economia, principalmente as de obras públicas em infraestrutura.	Governo Nestór Kirchner. Estabilização econômica.

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
2004	Plano Plurianual 2004-2007 – Plano Brasil de Todos		Plano que tinha como estratégia a inclusão social atrelada ao consumo de massa, materializado no Programa Bolsa Família.	Primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva.
		<i>Criação da Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública</i>	Instituição encarregada dentro do Ministerio de Planificación de elaborar um plano de desenvolvimento territorial.	Governo Nestór Kirchner. Estabilização econômica.
2008	Plano Plurianual 2008-2011 – Plano Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade		Plano que tem como prioridade a retomada dos investimentos em infraestrutura, materializado no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a continuidade do Bolsa Família.	Crise financeira internacional. Segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva.
		<i>Avance I – Plan Estratégico Territorial Bicentenario 1816-2016</i>	Primeiros resultados do plano de desenvolvimento territorial, cujo foco é o investimento público acordado em concertação com as províncias.	Governo de Cristina Kirchner.
2010		<i>Avance II – Plan Estratégico Territorial</i>	Resultados preliminares da segunda rodada de negociações do plano de desenvolvimento territorial.	Governo de Cristina Kirchner.

Cronologia de Instituições, Documentos, Leis e Planos Relevantes para a Consolidação do Planejamento no Brasil e na Argentina				
Ano	Brasil	Argentina	Descrição	Contexto Histórico
		<i>Bicentenário 1816-2016</i>		
		<i>Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020</i> ³⁶	Plano para o setor agropecuário elaborado em concertação com as províncias, entidades representativas dos produtores e dos trabalhadores rurais, órgãos de assessoramento técnico, escolas técnicas e universalidades.	Governo de Cristina Kirchner.
2012	Plano Plurianual 2012-2015 – Plano Mais Brasil		Plano que tem como prioridade a erradicação da miséria e a continuidade dos investimentos em infraestrutura. Tentativa de aperfeiçoamento do modelo.	Recessão europeia. Governo Dilma Rousseff.

³⁶O Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 é uma dentre as muitas iniciativas de planejamento setorial ou transversal em curso na Argentina: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ilpes/noticias/noticias/7/50127/P50127.xml&xsl=/ilpes/tpl/p1f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>

**Anexo II – Quadros Classificativos de Funções do Estado Expressas
Documentos Formais de Planejamento de Brasil e Argentina:**

Anexo II – Quadros Classificativos de Funções do Estado Expressas Documentos Formais de Planejamento de Brasil e Argentina:

Quadro V – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do PPA 2000-2003 – Plano Avança Brasil

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
Diretrizes Estratégicas		
Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado;	Todas	Função geral de estabilização econômica e função específica de busca do crescimento econômico.
Promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda;	Todas	Função geral de estabilização econômica e função específica de busca do pleno emprego.
Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social;	Sociais	Função geral de Intervenção na Estrutura Social e funções específicas de combate à pobreza e de garantia de direitos difusos, coletivos individuais e homogêneos.
Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos;	Sociais	Função geral de Intervenção na Estrutura Social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos individuais e homogêneos.
Reduzir as desigualdades inter-regionais;	Todas	Função geral de Intervenção na Estrutura Social e função específica de promoção regionalizada do desenvolvimento.
Promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação.	Sociais	Função geral de Intervenção na Estrutura Social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos individuais e homogêneos.
Objetivos		
1. Criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentável	Todas	Função geral de estabilização econômica e funções específicas de manutenção da estabilidade econômica e de busca do crescimento econômico.
2. Sanear as finanças públicas	Nenhuma	Função geral de estabilização econômica e funções específicas de manutenção da estabilidade econômica e de administração da dívida do Estado.

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
3. Elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional	Sociais (com objetivo de crescimento econômico via aumento da produtividade)	Função geral de Intervenção na Estrutura Social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos individuais e homogêneos e de busca do aumento da produtividade.
4. Atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002	Comércio Exterior	Função geral de estabilização econômica e função específica de busca do crescimento econômico.
5. Aumentar a competitividade do agronegócio	Agrícola	Função geral de estabilização econômica e função específica de busca do crescimento econômico.
6. Desenvolver a indústria do turismo	Comércio Exterior	Função geral de estabilização econômica e função específica de busca do crescimento econômico.
7. Desenvolver a indústria cultural	- Comércio Exterior (pode estar associada a uma política de comércio exterior, se os objetivos forem a produção de bens culturais para, além de atender ao público interno, alcançar mercados externos; - Sociais (se tiver o objetivo de promoção da cultura local, regional e nacional).	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas respectivas de busca do crescimento econômico e de garantia de direitos difusos, coletivos individuais e homogêneos.
8. Promover a modernização da infra-estrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transportes	Infraestrutura (se entendida como pré-requisito ao desenvolvimento produtivo, é condição sine-qua-non para o crescimento econômico. Pode ser fornecida diretamente pelo Estado, por meio de suas empresas, ou, se for concessionada, requer regulação de padrões e preços).	Funções gerais de estabilização econômica, de regulação econômica e de produção direta de bens e serviços, com funções específicas de busca do crescimento econômico; de definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados; de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
9. Promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno	Industrialização, Agricultura e Infraestrutura	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de garantia da livre concorrência e de busca do aumento da produtividade.
10. Ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego	Todas	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de busca do pleno emprego e de garantia dos direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
11. Melhorar a gestão ambiental	Nenhuma especificamente, embora influa em todas.	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
		estrutura social, com funções específicas de regulação de questões transversais e de redistribuição de ganhos e perdas econômicos e sociais.
12. Ampliar a capacidade de inovação	Todas	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de busca do crescimento econômico e de busca do aumento da produtividade.
13. Fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais	Comércio Exterior	Função geral clássica e liberal (requisito básico do Estado) e função específica de relação política e comercial com outros países.
14. Ofertar escola de qualidade para todos	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos.
15. Assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos.
16. Combater a fome	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de diminuição da pobreza.
17. Reduzir a mortalidade infantil	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos.
18. Erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos.
19. Assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
20. Promover o Desenvolvimento Integrado do Campo	Agrícola e Sociais	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social e funções específicas de fomento financeiro e tributário às atividades produtivas, de promoção regionalizada do desenvolvimento e de busca do aumento da produtividade.

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
21. Melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas	Infraestrutura e Sociais	Funções gerais de intervenção na estrutura social e de produção direta de bens e serviços, com funções específicas de diminuição da pobreza; de garantia de direitos difusos, coletivos individuais e homogêneos; de promoção regionalizada do desenvolvimento e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
22. Ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes	Infraestrutura e Sociais	Funções gerais de intervenção na estrutura social e de produção direta de bens e serviços, com funções específicas de diminuição da pobreza; de garantia de direitos difusos, coletivos individuais e homogêneos; de promoção regionalizada do desenvolvimento e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
23. Ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades	Infraestrutura e Sociais	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social e funções específicas de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos e regulação de questões transversais.
24. Melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbanos	Infraestrutura e Sociais	Funções gerais de regulação econômica e de produção direta de bens e serviços, com funções específicas de definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados, de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
25. Promover a cultura para fortalecer a cidadania	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
26. Promover a garantia dos direitos humanos	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
27. Garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do	Industrialização, infraestrutura e sociais	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado), de regulação econômica, de intervenção na estrutura social e

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
desenvolvimento		de produção direta de bens e serviços e funções específicas de manutenção da ordem interna, de defesa do território contra inimigos externos; de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade, de fomento financeiro e tributário às atividades produtivas, de intervenção para correção de falhas de mercado; de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos; de produção de bens de capital por empresas estatais com fins de promoção da industrialização e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
28. Mobilizar governo e sociedade para a redução da violência	Sociais	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado), de intervenção na estrutura social e de produção direta de bens e serviços e funções específicas de manutenção da ordem interna, de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos; e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.

Características Gerais do PPA 2000-2003 Avança Brasil:

Das seis diretrizes estratégicas contidas no plano, quatro foram definidas pelo Poder Executivo e duas foram incluídas pelo Congresso na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano 2000.

Além das seis diretrizes e dos 28 macro-objetivos setoriais explicitados, o plano propunha cinco agendas prioritárias para o período: agenda dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, agenda de gestão do Estado, agenda ambiental, agenda de emprego e oportunidades de renda e agenda de informação e conhecimento.

Na parte tático-operacional do plano constavam 365 programas, dos quais 54 eram considerados programas e projetos estratégicos. O plano tinha mais de 4.000 ações orçamentárias vinculadas aos programas.

Quadro VI – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do PPA 2004-2007 – Plano Brasil de Todos

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
Diretrizes Estratégicas (Estratégias de Longo Prazo ou Megaobjetivos)		
Inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego;	Industrialização, Agrícola, Infraestrutura e Sociais	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social e funções específicas de busca do crescimento econômico, de diminuição da pobreza, de redistribuição de ganhos e perdas econômicos e sociais e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade;	Todas	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social e funções específicas de busca do crescimento econômico, de redistribuição de ganhos e perdas econômicos e sociais, de promoção regionalizada do desenvolvimento e de busca do aumento da produtividade.
Redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado.	Industrialização, Comércio Exterior e Agrícola	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado), de estabilização econômica e de regulação econômica e funções específicas de relação política e comercial com outros países, de busca do crescimento econômico e de fomento financeiro e tributário às atividades produtivas.
Objetivos (Desafios associados aos Megaobjetivos)		
Megaobjetivo I - Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais		
1. Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania.	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de diminuição da pobreza e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
2. Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos.	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de diminuição da pobreza e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
3. Promover o acesso universal, com qualidade e equidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência).	Sociais (no caso da previdência, embora não seja um monopólio natural do Estado, a universalização deste direito depende da provisão direta, combinada com a regulação das atividades de prestadores	Funções gerais de regulação econômica, de intervenção na estrutura social e de produção direta de bens e serviços, com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade, de regramento e provimento da

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
	privados).	educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos, de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
4. Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país.	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social, com funções específicas de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos e de de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos
5. Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular.	Industrialização e Sociais	Funções gerais de estabilização econômica, de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de busca do crescimento econômico, de fomento financeiro e tributário às atividades produtivas e de diminuição da pobreza.
6. Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio-ambiente.	Sociais	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade, de definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados, de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público, de regulação de questões transversais e de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos.
7. Reduzir a vulnerabilidade das crianças e de adolescentes em relação a todas as formas de violência, aprimorando os mecanismos de efetivação dos seus direitos sociais e culturais.	Sociais	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de manutenção da ordem interna, de prevenção da coerção de um indivíduo sobre o outro e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
8. Promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização cultural das etnias.	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
9. Promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades.	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
10. Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias, promovendo a inclusão digital e garantindo a formação crítica dos usuários.		Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade, de definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados, de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
11. (Vetado).	-	-
12. (Vetado).	-	-
Megaobjetivo II - Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais		
13. Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e sustentação do crescimento e distribuição da renda, geração de trabalho e emprego.	Industrialização, Agricultura e Sociais	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de execução das políticas fiscal e monetária, de manutenção da estabilidade econômica, de busca do crescimento econômico, de redistribuição de ganhos e perdas econômicos e sociais e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
14. Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo.	Industrialização e Agricultura	Função geral de regulação econômica e funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade, fomento financeiro e tributário às atividades produtivas, intervenção para correção de falhas de mercado.
15. Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a informação e a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade.	Industrialização, Agricultura e Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos; e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
16. Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, levando em consideração as condições e danos climáticas nas diferentes regiões do país.	Agrícola e Sociais	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de fomento financeiro e tributário às atividades produtivas; de definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados; de regulação de questões transversais; e de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos, de redistribuição de ganhos e perdas

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
		econômicos e sociais; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
17. Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade, com ênfase na redução da vulnerabilidade externa.	Industrialização, Comércio Exterior, Agrícola e Infraestrutura	Funções gerais de clássica e liberal (requisito básico do Estado), de estabilização econômica, de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de relação política e comercial com outros países; de proteção da moeda; de fomento financeiro e tributário às atividades produtivas; e de busca do aumento da produtividade.
18. Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso.	Todas	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
19. Impulsionar os investimentos em infra - estrutura de forma coordenada e sustentável.	Infraestrutura	Funções gerais de regulação econômica e de produção direta de bens e serviços com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; de fomento financeiro e tributário às atividades produtivas; de regulação de questões transversais; e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
20. Reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macro-regional, sub-regional e local), valorizando as identidades e diversidades culturais e estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local.	Todas	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de promoção regionalizada do desenvolvimento.
21. Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e uso sustentável dos recursos naturais, com ênfase na promoção da educação ambiental.	Todas	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de regulação de questões transversais e de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos.
22. Ampliar a participação do País no mercado	Comércio Exterior	Função geral clássica e liberal (requisito básico do Estado) e

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
internacional preservando os interesses nacionais.		função específica de relação política e comercial com outros países.
23. Incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas com o desenvolvimento da capacidade empreendedora.	Industrialização e Comércio Exterior	Funções gerais de estabilização econômica e de regulação econômica, com funções específicas de busca do crescimento econômico e de fomento financeiro e tributário às atividades produtivas.
24. (Vetado).	-	-
Megaobjetivo III - Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia		
25. Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos, respeitando a diversidade das relações humanas.	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
26. Garantir a integridade dos povos indígenas respeitando sua identidade cultural e organização econômica.	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
27. Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais.	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social com funções específicas de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
28. Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas descentralizadas e integradas.	Sociais	Função geral clássica e liberal (requisito básico do Estado), com funções específicas de manutenção da ordem interna; e de definição e aplicação de justiça.
29. Valorizar a identidade e preservar a integridade e a soberania nacionais.	Sociais	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de defesa do território nacional contra inimigos externos e de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos.
30. Promover os valores e os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional.	Comércio Exterior (se visto de forma ampla conjuntamente com a atuação externa do país)	Função geral clássica e liberal (requisito básico do Estado) e função específica de relação política e comercial com outros países.
31. Implementar uma nova gestão pública:	Todas (entendidas como fornecimento de serviços	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão.	pelo Estado, objeto de aperfeiçoamento constante da ação estatal)	de regulação econômica, com funções específicas de tributação da população para manutenção da estrutura necessária ao aparato estatal; de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; e de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público.
32. Combater a corrupção.	Todas (entendidas como campo de atuação de ações anti-corrupção)	Função geral clássica e liberal (requisito básico do Estado), com funções específicas de manutenção da ordem interna; e de definição e aplicação de justiça.
33. Democratizar os meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão.	Sociais	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de garantia da livre concorrência; de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; de definição de regras, aplicação de sanções e decisão sobre conflitos em atividades econômicas de interesse público; de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos; de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.

Características Gerais do PPA 2004-2007 – Brasil de Todos:

O plano organizava-se em cinco dimensões a serem tratadas: social, econômica, regional, ambiental e democrática. Estas dimensões foram articuladas, segundo o plano, em três mega-objetivos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Neles foram colocados 30 desafios, a serem perseguidos por meio de 374 programas, que contêm aproximadamente 4.300 ações

Quadro VII – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
Diretrizes Estratégicas (Eixos e Agendas de Desenvolvimento)		
Agenda Social;	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos; de diminuição da pobreza; de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos; de redistribuição de ganhos e perdas econômicos e sociais; de redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade; de promoção regionalizada do desenvolvimento; e de busca do aumento da produtividade.
Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE);	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos e de busca do aumento da produtividade.
Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).	Comércio Exterior, Agrícola e Infraestrutura	Funções gerais de regulação econômica, de intervenção na estrutura social e de produção direta de bens e serviços, com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; de fomento financeiro e tributário às atividades produtivas; de intervenção para correção de falhas de mercado; de definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados; de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; de busca do aumento da produtividade e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
Objetivos		
1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de diminuição da pobreza e de redistribuição de ganhos e perdas econômicos e sociais.
2. Promover o crescimento econômico	Industrialização, Comércio Exterior, Agricultura e	Função geral de estabilização econômica com função

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;	Infraestrutura	específica de busca do crescimento econômico.
3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos; de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos; e de redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade.
4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos e de redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade.
5. Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional;	Infraestrutura	Funções gerais de regulação econômica, de intervenção na estrutura social e de produção direta de bens e serviços, com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; de fomento financeiro e tributário às atividades produtivas; de intervenção para correção de falhas de mercado; de definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados; de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; de promoção regionalizada do desenvolvimento e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;	Todas	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de promoção regionalizada do desenvolvimento.
7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;	Comércio Exterior e Infraestrutura	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado), de regulação econômica e de produção direta de bens e serviços, com funções específicas de relação política e comercial com outros países; de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; de intervenção para correção de falhas de mercado e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
8. Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;	Todas	Funções gerais regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de busca do crescimento econômico e de busca do aumento da produtividade.
9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;	Sociais	Função geral clássica e liberal (requisito básico do Estado) e funções específicas de manutenção da ordem interna; de defesa do território contra inimigos externos; de definição e aplicação da justiça; de edição das leis e zelo pelo seu cumprimento; e de prevenção da coerção de um indivíduo sobre outro.
10. Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.	Sociais	Função de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.

Características Gerais do PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade:

As diretrizes estratégicas estavam contempladas nos escopos das agendas prioritárias propostas para o período: plano de desenvolvimento da educação, agenda social e programa de aceleração do crescimento. Além das agendas, dez objetivos setoriais orientavam a parte tático-operacional do plano, em que constavam 306 programas, dos quais 215 eram finalísticos e 91 eram programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais. O plano tinha 5.081 ações, sendo 4.705 orçamentárias, vinculadas aos programas.

Quadro VIII – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil – Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
Diretrizes Estratégicas (Visão de Futuro)		
<p>Nesses termos, trabalharemos para que o Brasil seja um país reconhecido:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental. • Por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo. 	Todas	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado), de estabilização econômica, de regulação econômica, de intervenção na estrutura social e de produção direta de bens e serviços; e funções específicas de manutenção da ordem interna; de defesa do território contra inimigos externos; de relação política e comercial com outros países; de busca do crescimento econômico; de regulação de questões transversais; de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos; de diminuição da pobreza; de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos; de redistribuição de ganhos e perdas econômicos e sociais; de promoção regionalizada do desenvolvimento; de busca do aumento da produtividade; e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
Diretrizes Estratégicas (Valores)		
Soberania	Todas (a soberania, como valor, permeia a atuação governamental em todas as políticas).	Função geral clássica e liberal (requisito básico do Estado) e funções específicas de defesa do território contra inimigos externos e de relação política e comercial com outros países.
Democracia	Todas (a democracia, como valor, permeia a atuação governamental em todas as políticas).	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de manutenção da ordem interna e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
Justiça Social	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social; com função específica de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
Sustentabilidade	Todas (a sustentabilidade, como valor, permeia a atuação governamental em todas as políticas).	Função geral de regulação econômica e função específica de regulação de questões transversais.
Diversidade Cultural e Identidade Nacional	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social; com função específica de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
Participação Social	Sociais	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de manutenção da ordem interna e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
Excelência na Gestão	Todas	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e de regulação econômica; com funções específicas de tributação da população para manutenção da estrutura necessária ao aparato estatal; de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade e de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público.
Objetivos (Megadesafios)		
1) Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;	Industrialização, Agrícola, Infraestrutura e Sociais.	Funções gerais de estabilização econômica, de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de busca do crescimento econômico, de regulação de questões transversais, de redistribuição de ganhos e perdas econômicos e sociais e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
2) Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais;	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de diminuição da pobreza.
3) Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro;	Industrialização, Comércio Exterior, Agrícola e Infraestrutura	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de busca do crescimento econômico e de busca do aumento da produtividade.

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
4) Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade;	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos.
5) Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida;	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos; e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
6) Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos;	Sociais	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
7) Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do Território Nacional e do país com a América do Sul;	Infraestrutura	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado), de regulação econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de relação política e comercial com outros países; de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade, de intervenção para correção de falhas de mercado; de definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados; de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
8) Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública;	Sociais	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
9) Integridade e Soberania Nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no	Todas (integridade e soberania funcionam como princípios das políticas públicas).	Função geral clássica e liberal (requisito básico do Estado), com funções específicas de manutenção da ordem interna; de defesa do território contra inimigos externos; de relação política e comercial com outros países; de definição e aplicação da justiça; e de edição das leis e zelo pelo seu

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
mundo;		cumprimento.
10) Segurança Pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz;	Sociais	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de manutenção da ordem interna; de definição e aplicação da justiça; de edição das leis e zelo pelo seu cumprimento; de prevenção da coerção de um indivíduo sobre outro; e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
11) Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.	Todas	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e de regulação econômica; e funções específicas de tributação da população para manutenção da estrutura necessária ao aparato estatal; e de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público.

Características Gerais do PPA 2012-2015 – Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade:

As diretrizes estratégicas estão contempladas na visão de futuro almejada para o país, nos valores norteadores da atuação governamental, na análise dos cenários macroeconômico, social, ambiental e regional e nos 11 megadesafios escolhidos para orientar os programas temáticos. Na chamada dimensão tática do plano, constam 65 programas temáticos agregados em 4 grandes áreas temáticas: social, infraestrutura, desenvolvimento produtivo e ambiental e especiais. O plano passou a não listar as ações orçamentárias com o intuito de separar plano e orçamento e de evidenciar as funções do primeiro.

Quadro IX – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*

Diretrizes Estratégicas e Objetivos (Dirección Estratégica)	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
Visión		
<i>Argentina será líder mundial en la producción de bienes y servicios agroalimentarios y agroindustriales, de calidad y con valor agregado, en particular en origen, asegurando al mismo tiempo la provisión alimentaria nacional y satisfaciendo la demanda internacional en cantidad y calidad, en un marco de equidad territorial, inclusión social y sustentabilidad ambiental, económica y social, promoviendo de esa forma el desarrollo de la Nación y sus regiones.</i>	Industrialização, agrícola, comércio exterior e sociais.	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de busca do crescimento econômico, de busca do aumento da produtividade e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
Misión		
<i>Promover el desarrollo del Sector Agroalimentario y Agroindustrial descripto en la Visión, para beneficio de los productores, empresarios y trabajadores involucrados en el proceso productivo y de toda la sociedad argentina, como beneficiaria última de un mayor crecimiento y de un proceso sostenido y sustentable de desarrollo.</i>	Industrialização, agrícola, e sociais.	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de busca do crescimento econômico, de busca do aumento da produtividade e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
Valores		
<i>Humanismo Social</i>	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de redistribuição de ganhos e perdas econômicos e sociais (redistribuição de renda, diminuição da desigualdade); de redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.

Diretrizes Estratégicas e Objetivos (Dirección Estratégica)	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
<i>Soberanía decisional del Estado</i>	Todas	Função geral clássica e liberal (requisito básico do Estado) e funções específicas de edição das leis e zelo pelo seu cumprimento; e tributação da população para manutenção da estrutura necessária ao aparato estatal.
<i>Seguridad Alimentaria Nutricional.</i>	Agrícola e sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
<i>Federalismo con desarrollo regional y equidad territorial</i>	Industrialização, agrícola e sociais	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e função de intervenção na estrutura social; com funções específicas de edição das leis e zelo pelo seu cumprimento; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
<i>Sustentabilidad ambiental</i>	Todas	Função geral de regulação econômica e função específica de regulação de questões transversais.
<i>Investigación, desarrollo e innovación</i>	Industrialização, agrícola e infraestrutura	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de busca do crescimento econômico e de busca do aumento da produtividade.
<i>Emprendimiento empresarial y cultura de trabajo</i>	Industrialização, agrícola, infraestrutura e sociais	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de busca do crescimento econômico e de busca do aumento da produtividade.
<i>Asociatividad e integración</i>	Agrícola e sociais	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de zelo pela estabilidade financeira dos agentes econômicos prestadores de serviços de interesse público e de redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade.
<i>Competitividad</i>	Todas	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de garantia da livre concorrência e de busca do aumento da produtividade.
<i>Generación de valor agregado, en particular</i>	Industrialização, agrícola e sociais	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de busca do

Diretrizes Estratégicas e Objetivos (Dirección Estratégica)	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
<i>en origen</i>		crescimento econômico; de redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade; e de busca do aumento da produtividade.
<i>Diversificación productiva</i>	Industrialização e agrícola	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de busca do crescimento econômico e de redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade.
<i>Calidad institucional</i>	Todas	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e de regulação econômica; com funções específicas de tributação da população para manutenção da estrutura necessária ao aparato estatal; e de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público.
<i>Objetivos</i>		
<i>Fin Estratégico Económico-Productivo</i>		
<i>1. Incrementar el volumen y diversidad de la producción agroalimentaria y agroindustrial argentina, con mayor valor agregado, en particular en lugar de origen, incrementando el número de productores y empresarios del Sector: más producción con más productores.</i>	Industrialização e agrícola	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de busca do crescimento econômico, de promoção regionalizada do desenvolvimento e de busca do aumento da produtividade.
<i>2. Incrementar la productividad de los factores de producción, agroalimentaria y agroindustrial argentinos.</i>	Industrialização e agrícola	Funções gerais de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de busca do crescimento econômico e de busca do aumento da produtividade.
<i>3. Aumentar el volumen de las exportaciones agroalimentarias y agroindustriales argentinas, con énfasis en las producciones con mayor valor agregado, en particular en el lugar de origen.</i>	Industrialização, agrícola e de comércio exterior	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado), de estabilização econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de relação política e comercial com outros países, de busca do crescimento econômico, de promoção regionalizada do desenvolvimento e de busca do aumento da produtividade.

Diretrizes Estratégicas e Objetivos (Dirección Estratégica)	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
<i>4. Estimular el desarrollo, la difusión y la adopción de innovaciones tecnológicas agroalimentarias y agroindustriales.</i>	Industrialização e agrícola	Função geral de intervenção na estrutura social; com função específica de busca do aumento da produtividade.
<i>5. Fomentar el desarrollo de formas organizativas: redes productivas por cadenas de valor, redes industriales, clusters, consorcios, cooperativas, fundaciones, entre otras, que permitan abordar las problemáticas sectoriales y territoriales.</i>	Industrialização, agrícola e sociais	Função geral de intervenção na estrutura social; com funções específicas de redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
<i>6. Impulsar la constitución y el funcionamiento de organizaciones sectoriales que coordinen equitativa y armónicamente el desarrollo productivo sustentable a nivel territorial, regional y nacional.</i>	Industrialização, agrícola e sociais	Função geral de intervenção na estrutura social; com funções específicas de redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
<i>7. Diseñar y ejecutar las obras de infraestructura pública requeridas para el pleno desarrollo económico y social derivado de las actividades agroalimentarias y agroindustriales.</i>	Infraestrutura	Funções gerais de regulação econômica e de produção direta de bens e serviços, com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade, de definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
<i>Fin Estratégico Socio-Cultural</i>		
<i>1. Asegurar la disponibilidad de alimentos en el mercado interno argentino.</i>	Agrícola e sociais	Função geral de regulação econômica e função específica de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade
<i>2. Estimular el arraigo de la población rural en condiciones de vida dignas y con claras perspectivas de progreso individual y social.</i>	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de promoção regionalizada do desenvolvimento.
<i>3. Impulsar una mejora en los niveles de salud y seguridad en el empleo agroalimentario y agroindustrial.</i>	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social; e funções específicas de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos e de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos

Diretrizes Estratégicas e Objetivos (Dirección Estratégica)	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
<i>4. Estimular procesos de desarrollo local a partir de producciones agroalimentarias y agroindustriales diferenciadas, que refuercen los lazos entre el territorio, la población y el mercado.</i>	Agrícolas e Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de promoção regionalizada do desenvolvimento.
<i>5. Impulsar la Responsabilidad Social Empresaria (RSE)</i>	Sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade.
<i>6. Contribuir al cumplimiento de las metas locales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas.</i>	Sociais	Função de intervenção na estrutura social e funções específicas de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos e de diminuição da pobreza.
<i>Fin Estratégico Ambiental-Territorial</i>		
<i>1. Promover la construcción de planes de desarrollo territorial adecuados a las particularidades de los recursos naturales, sociales y económicos de cada territorio argentino.</i>	Agrícolas, infraestrutura e sociais	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de promoção regionalizada do desenvolvimento.
<i>2. Asegurar la Sustentabilidad Ambiental.</i>	Agrícolas, industriais e infraestrutura	Função geral de regulação econômica e função específica de regulação de questões transversais.
<i>3. Impulsar la puesta en valor ambiental de los bienes del Sector.</i>	Agrícolas, industriais e infraestrutura	Função geral de regulação econômica e função específica de regulação de questões transversais.
<i>Fin Estratégico Institucional</i>		
<i>1. Arbitrar los medios desde el Estado para asegurar el correcto y equitativo desenvolvimiento de los mercados de los insumos y productos.</i>	Todas	Funções gerais clássicas e liberais (requisito básico do Estado) e de regulação econômica, com funções específicas de relação política e comercial com outros países, de intervenção para correção de falhas de mercado e de definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados.
<i>2. Promover la legislación necesaria para el pleno y sustentable desenvolvimiento de las</i>	Todas	Função geral clássica e liberal (requisito básico do Estado) e função específica de edição das leis e zelo pelo seu

Diretrizes Estratégicas e Objetivos (Dirección Estratégica)	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
<i>actividades agroalimentarias y agroindustriales.</i>		cumprimento.
<i>3. Implementar un régimen fiscal, comercial y de competencia equitativo desde lo social y alentador para la inversión privada.</i>	Todas	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e de regulação econômica e funções específicas de edição das leis e zelo pelo seu cumprimento, de tributação da população para manutenção da estrutura necessária ao aparato estatal e de fomento financeiro e tributário às atividades produtivas.
<i>4. Asegurar los recursos públicos y privados para la consolidación de un sistema de innovación, con estrategias de investigación y extensión dinámicas y fuertes vínculos con el entramado productivo argentino.</i>	Agrícolas, industrial e infraestrutura	Função geral de intervenção na estrutura social com função específica de busca do aumento da produtividade
<i>5. Afianzar una estrategia de articulación interinstitucional para el diseño y la ejecución de políticas públicas sectoriales, entre la Nación, las Provincias y los Municipios.</i>	Todas	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de promoção regionalizada do desenvolvimento.

Características Gerais do Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020:

Construído de forma participativa, com o envolvimento dos atores afetos ao tema, o plano formalizou-se em um documento contendo missão, visão, valores e objetivos expressos em quatro fins estratégicos: econômico-produtivo, sócio-cultural, ambiental-territorial e institucional.

Quadro X – Funções do Estado Expressas nas Diretrizes e Objetivos do *Plan Estratégico Territorial Bicentenario (1816 -2010 – 2016)*

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
Objetivos Gerais (<i>Avance I</i>)		
<i>1. Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento;</i>	Infraestrutura	Funções gerais de regulação econômica e de produção direta de bens e serviços, com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade, de definição de preços mínimos e máximos em mercados regulados e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.
<i>2. Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes;</i>	Todas	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social, com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
<i>3. Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable.</i>	Sociais	Função geral de Intervenção na Estrutura Social e função específica de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos.
Estratégias Específicas do Objetivo Geral 1		
<i>(Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento)</i>		
<i>1.1 Contribuir al desarrollo territorial a nivel local y regional proveyendo la infraestructura y el equipamiento socioproductivo.</i>	Infraestrutura e sociais.	Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de promoção regionalizada do desenvolvimento e de busca do aumento da produtividade.
<i>1.2 Mejorar la conectividad física interna regional mediante el desarrollo del sistema de transporte.</i>	Infraestrutura.	Funções gerais de regulação econômica, de intervenção na estrutura social e de produção direta de bens e serviços; com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; de promoção regionalizada do desenvolvimento; e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
<p>1.3 Apoyar el desarrollo integral de las áreas rurales creando las condiciones necesarias para la mejora continua de su economía, la generación de nuevas actividades y la valorización de todos sus recursos.</p>	<p>Industriais, agrícolas e infraestrutura.</p>	<p>Função geral de intervenção na estrutura social e funções específicas de promoção regionalizada do desenvolvimento e de busca do aumento da produtividade.</p>
<p>1.4 Mejorar la oferta y calidad de la infraestructura energética y de transporte de hidrocarburos.</p>	<p>Industriais e infraestrutura.</p>	<p>Funções gerais de regulação econômica e de produção direta de bens e serviços; com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.</p>
<p>Estratégias Específicas do Objetivo Geral 2 <i>(Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes)</i></p>		
<p>2.1 Desarrollar mejoras cualitativas y cuantitativas de las redes de infraestructura y saneamiento básico y parque habitacional.</p>	<p>Infraestrutura e sociais.</p>	<p>Funções gerais de regulação econômica e de produção direta de bens e serviços; com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; e de fornecimento de serviços de forma direta pelo Estado em mercados entendidos como monopólios naturais.</p>
<p>2.2 Promover un sistema urbano policéntrico, invirtiendo en las dotaciones de equipamiento (salud, educación, cultura, etc.) que apunten a su recalificación.</p>	<p>Infraestrutura e sociais.</p>	<p>Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; de regramento e provimento da educação, da saúde e da moradia como direitos dos indivíduos; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.</p>
<p>2.3 Consolidar la accesibilidad, la</p>	<p>Todas</p>	<p>Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na</p>

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
<i>conectividad y el proceso de descentralización de servicios.</i>		estrutura social; com funções específicas de garantia do fornecimento de serviços básicos essenciais à sociedade; de definição de padrões mínimos de prestação de serviços de interesse público; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
Estratégias Específicas do Objetivo Geral 3 <i>(Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de una gestión integrada y responsable)</i>		
<i>3.1 Planificar y gestionar de manera integrada y sustentable los recursos naturales y bienes culturales del territorio.</i>	Industriais, agrícolas e infraestrutura.	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de regulação de questões transversais; de garantia de direitos difusos, coletivos, individuais e homogêneos; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
<i>3.2 Construir territorios más seguros por medio de la reducción de los riesgos ambientales y antrópicos.</i>	Industrias, agrícolas, infraestrutura e sociais.	Funções gerais de regulação econômica e de intervenção na estrutura social; com funções específicas de regulação de questões transversais; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
Objetivos (Avance II)		
<i>Crear plataformas político-institucionales que propicien la consolidación de la planificación y el ordenamiento del territorio como políticas de Estado</i>	Todas	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e função de intervenção na estrutura social; com funções específicas de edição das leis e zelo pelo seu cumprimento; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
<i>Fomentar la difusión y formación de consensos en torno al PET, dentro de la esfera pública y de las organizaciones de la sociedad civil</i>	Todas	Função geral de intervenção na estrutura social; com funções específicas de redistribuição de ganhos e perdas econômicos e sociais; e de redefinição de papéis entre diversos grupos da sociedade.
<i>Sistematizar la ponderación de las carteras provinciales de proyectos de inversión en infraestructuras, en orden a la actualización de los Modelos Territoriales Deseados Provinciales y a los lineamientos estratégicos del PET</i>	Industrias, agrícolas, infraestrutura e sociais.	Função geral de intervenção na estrutura social e função específica de promoção regionalizada do desenvolvimento.

Diretrizes Estratégicas e Objetivos	Política Pública Associada ou Correlata	Tipos de Função do Estado Associados
<i>Desarrollar estudios dirigidos al diseño de políticas federales de planificación y ordenamiento del territorio, concordantes con las directrices del PET</i>	Todas	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e função de intervenção na estrutura social; com funções específicas de edição das leis e zelo pelo seu cumprimento; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.
<i>Sostener los intereses nacionales en los foros binacionales y regionales abocados a la planificación de las infraestructuras de integración regional suramericana</i>	Infraestrutura e Comércio Exterior	Funções gerais clássica e liberal (requisito básico do Estado) e função de intervenção na estrutura social; com funções específicas de relação política e comercial com outros países; e de promoção regionalizada do desenvolvimento.

Características Gerais do Plan Estratégico Territorial 1816-2016: Elaborado de forma participativa, a partir do diálogo federativo. Busca estruturar propostas e critérios para o desenvolvimento territorial integrado da Argentina.

Anexo III – Notas sobre as entrevistas realizadas com especialistas e atores governamentais ligados ao tema do planejamento governamental.

Anexo III – Notas sobre as entrevistas realizadas com especialistas e atores governamentais ligados ao tema do planejamento governamental.

Estas notas não são transcrições *ipsis litteris* das entrevistas. Tentam reunir as principais ideias tratadas com os interlocutores, que são todos especialistas nas questões pertinentes ao planejamento governamental ou trabalham diretamente com o tema. Quaisquer imprecisões e erros são de total responsabilidade do autor desta tese.

Buenos Aires, 4 de fevereiro de 2013

Entrevista com Claudia Alicia Bernazza, Coordenadora de Relações Institucionais do *Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)*; ex- Deputada Nacional da província de Buenos Aires; Doutora pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais – sede Argentina (Flacso-Argentina), com a tese “*La planificación gubernamental en Argentina: experiencias del período 1974-2000*”.

A reunião com Claudia Bernazza durou 1 hora e 15 minutos. Constatei que a Argentina não tem um plano do tipo do nosso plano plurianual (obrigação formal prevista na Constituição brasileira). Claudia é bem crítica a este tipo de planejamento, que classifica como normativo. Também tem restrições às chamadas tecnocracias que rechaçam a política.

Por influência de Carlos Matus e por ser um quadro político, acredita na necessidade de o elemento político “comandar o plano”. Não ficou claro para mim como se atribuem os recursos financeiros às diversas políticas públicas realizadas pelo Estado argentino.

Em seu escritório, há uma foto com a Presidenta Cristina Kirchner (parece de um comício). Quando era deputada, defendeu a *Resolución 125*, que acabou

derrotada no Congresso pelo voto decisor final do vice-Presidente. Tal resolução foi a que provocou protestos em 2008 no setor agropecuário argentino, pois restringia as exportações (talvez para abastecer o mercado interno, talvez para fazer subir o preço das *commodities* no mercado internacional, talvez para interferir no câmbio e nos termos de troca – ou vários ou todos os propósitos).

Não consegui apreender se há uma coordenação geral do planejamento de governo na Presidência da República. Parece não haver.

Mencionou que, ao final de 2012, houve a criação de uma Comissão no Ministério da Economia para coordenar todos os planos setoriais existentes. Sobre estes planos, mencionou que são de longo prazo e são discutidos no Congresso (devem materializar-se em leis, supús): plano agropecuário, plano turístico, plano territorial, plano de infraestrutura, plano de previdência, plano industrial, plano de educação.

Além disso, enfatizou que o planejamento, a partir dos Kirchner, está focado em grandes rumos que têm impacto de longo prazo. É dizer: a revisão completa do modelo de desenvolvimento argentino depois do período neoliberal.

As principais estratégias seriam: o fortalecimento do mercado interno, a integração regional (Mercosul e Unasul) e o diálogo multilateral, ampliando o comércio e as relações com diferentes países, diversificando os atores (China, Oriente Médio, Rússia, África). Parece um pouco com a estratégia brasileira adotada no governo Lula (lembrei, porém, que nossas exportações industriais perderam participação nos últimos anos).

Outra estratégia interessante, declaradamente política (nunca havia escutado com esta contundência), foi a de romper com as instituições criadas em Breton Woods: notadamente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. O default de 2001 foi, a despeito da visão hegemônica, ressignificado. Desta maneira, a moratória foi colocada como uma ruptura com o modelo neoliberal, as políticas do Consenso de Washington e o anti-estatismo geral.

A terceira estratégia ampla, e que tem a ver com a segunda, é a da diminuição do financiamento externo. Claudia enfatizou que era diminuição do financiamento via FMI e Banco Mundial, não de outros.

Sobre o INAES, que é um órgão descentralizado do Ministério de Desenvolvimento Social, mencionou algumas de suas funções como o incentivo ao associativismo, por meio do microcrédito, a renda mínima universal por filho e a facilitação (desburocratização) para os empresários individuais.

Elogiei a *Ley de Medios* e comentei do monopólio da informação por oligarquias midiáticas (a rede Globo) no Brasil, ao que ela respondeu, dizendo que o mesmo se passa no México e na Argentina. No México, com a Televisa, e, na Argentina, como Grupo Clarín. Falou do comprometimento destes grupos como grande capital.

Refletiu que o poder exercido por aqueles que ganham uma eleição é um poder limitado. É apenas parte do poder. Argumentou que trata-se de um esforço gigante governar com uma perspectiva desenvolvimentista e redistributiva dos benefícios, tendo que lutar contra interesses tão poderosos. Expus que o debate sobre a democratização da mídia é sempre interdito no Brasil.

Falamos da tecnocracia. Perguntei que carreiras eram mais estruturadas e mais permanentes. Respondeu que eram as carreiras do controle de gastos públicos e do controle fitossanitário. Antes disso, mencionei as carreiras do Ciclo de Gestão do Brasil, notadamente as carreiras de Analista de Planejamento e Orçamento e de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Expliquei que trabalhavam em nichos de atuação. Pelo que ela me relatou, os quadros do Executivo responsáveis pelas políticas públicas na Argentina são cargos de confiança em sua maioria.

Esclareci que no Brasil sempre estava presente o debate sobre uma porcentagem ideal entre cargos políticos e cargos efetivos de carreira preenchidos por concurso público. Claudia me disse que sim, que deve haver uma proporção ideal (não me pareceu que a questão estivesse no centro de suas preocupações).

Aconselhou-me a procurar a metáfora da “*Suegra Molesta*”, de Schumpetter, que ressalta a importância da política.

Buenos Aires, 4 de fevereiro de 2013

Entrevista com Claudio Casparrino, Assessor na Secretaria de Indústria, do Ministério da Indústria. Economista e fotógrafo documental. Foi assessor técnico de organizações sindicais, pesquisador em instituições de análise econômica e consultor em planejamento de investimentos públicos para organismos estatais. É autor, juntamente com Augustina Briner e Cecilia Rossi do documento de trabalho nº 38, “*Planificar el Desarrollo: Apuntes para Retomar el Debate*”, do *Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR)*.

A reunião com Claudio Casparrino ocorreu no Café-Bar London City, na Avenida de Mayo 593 (esquina com Florida). Expliquei o panorama geral da minha tese, explicitando que buscava paralelos institucionais e legais nos processos de planejamento do Brasil e da Argentina.

Claudio repetiu alguns argumentos presentes no documento de trabalho nº 38 do *Cefid-Ar*, em que se expõem as diferenças de se planejar nos países centrais, de capitalismo desenvolvido, como os Europeus, onde o planejamento pode ser de natureza indicativa, com foco em instrumentos macroeconômicos. Essencialmente diferente, por exemplo, do estruturalismo latino-americano cepalino, cujas linhas de ação centravam-se:

- 1) em instrumentos macroeconômicos, com foco na relação entre poupança e investimento (por influência de Raúl Prebisch); e
- 2) na transformação estrutural da sociedade. Era preciso criar os capitalistas, as classes burguesa e industrial e organizar os trabalhadores.

Citou que tudo isso já havia sido tratado por Celso Furtado. Nas palavras de Casparrino, estes intelectuais (Furtado e Prebisch) não tinham sujeitos históricos para analisar.

Traçou um paralelo entre Perón e Vargas. Citou a continuidade do processo industrializante entre Vargas e Kubitscheck. Lembrei que, no documento nº 38, senti falta da menção ao *New Deal* quando se falou do contexto keynesiano. Não justificou, mas mostrou conhecer o panorama estadunidense, citando como importante instituição histórica o Instituto de Planejamento do Tennessee, da época de Franklin Roosevelt.

Citou os planos quinquenais soviéticos como o início do planejamento governamental, atribuindo a iniciativa a Stálin. Lembrei que a ideia de ter o domínio sobre o planejamento das infraestruturas era de Lênin (*Commanding Heights* é a tradução para o inglês da expressão utilizada por Lênin). Recordou a ideia de salvar o marxismo por meio do planejamento era também de Lênin.

Falei que achei bastante interessante o conceito de “*Oligarquía Diversificada*”, que eu pensava ser de Tereschuck (estudioso do planejamento argentino). Casparrino observou que o conceito era de Basualdo. Falamos disso quando tratávamos das mudanças estruturais necessárias nos processos de planejamento latino-americano e da contradição da proposta-diagnóstico de Prebisch estar baseada em pressupostos neoclássicos. Recordo que a conversa começou com a afirmação de Claudio de que “o planejamento é uma reflexão sobre o subdesenvolvimento”.

Voltando ao ponto dos “intelectuais sem sujeito”, tal expressão quer demonstrar que os atores sociais do capitalismo não existiam, que era preciso formar estes atores sociais. Reflito, agora, que tal movimento de criação dos atores já havia sido iniciado por Perón e Vargas. Casparrino recordou também de Cárdenas, no México.

Retomei o objeto da tese, o que considerava o ponto de investigação do objeto empírico, que eu identificava em função da experiência brasileira. Tal como

Claudia Bernazza, ele deu grande ênfase à importância da política para a consecução das mudanças que se almejam em um projeto de governo.

Baseado nas ideias de Carlos Matus, falou com muita convicção a respeito da diferenciação entre um planejamento tradicional normativo (como o caso brasileiro) e um com foco na política, mais parecido com as ideias de Matus.

Perguntei se ele não tinha preocupação com a institucionalização dos processos do planejamento. Ao que ele me respondeu que sim, que se preocupava, mas não era o foco central de suas prioridades. Pareceu não concordar com o fato de a pesquisa preocupar-se com aspectos burocráticos do planejamento. Reflito que a questão da continuidade das políticas e o longo prazo, de forma geral, não aparentaram, na fala de Casparrino, estar ligadas a um processo de maior profissionalização burocrática ou do fortalecimento de corpos funcionais apartidários permanentes. Para Casparrino, “o plano se dá na política e, da mesma forma, as mudanças estruturais estabelecem o longo prazo”.

Questionei, citando o caso da ascensão da Classe C no Brasil, nos últimos 10 anos, e sua aparente despolitização, se uma mudança na orientação de governo, por um novo grupo de poder eleito, não poderia comprometer os processos de mudança de longo prazo. Ao que ele me respondeu que isto fazia parte do jogo democrático. O assunto começou por causa da citação de Claudio acerca do aumento do bem-estar pelo consumo de produtos, tais como eletrodomésticos.

Depois, falou do plano Kirchnerista de “*fifty/fifty*” (50%, 50%), da renda da nação ser distribuída entre os trabalhadores e empresários em igual proporção (o que depois descobri, no *Museo del Bicentenario*, ser um objetivo histórico do Peronismo). Enfatizou que o governo estaria focado em ter o controle político do processo. Disse haver um núcleo restrito de assessores da Presidenta que almejavam este controle.

Sobre os planos, a necessidade de monitorá-los e fazer com que tenham coordenação, falou da recém-criada “*Subsecretaría de Planificación del Desarrollo*”. Este organismo passou a ser o controlador e avaliador dos planos a partir de 2012.

Perguntei se havia obrigatoriedade de os planos virarem leis, ao que respondeu negativamente. Afirmou que “os planos não são leis”. Neste momento não parece haver o desejo de estes se tornarem leis.

Buenos Aires, 5 de fevereiro de 2013

Entrevista por telefone com Héctor Cordone, professor da *Facultad de Ciencias Sociales da Universidad de Buenos Aires*, historiador e pesquisador do *Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (Ceil-Conicet)*. É autor do documento *Reseña histórica sobre la planificación económica en la Argentina*.

Entrevista realizada por telefone, conseguido por intermédio de Guillermo Neiman, Diretor do *Ceil-Conicet*. Falamos por mais de uma hora. Explicou-me, antes de qualquer coisa, que era historiador de profissão e que havia feito o resumo histórico sobre o planejamento argentino por encomenda do *Ceil-Conicet*, mas que não era um especialista no tema do planejamento.

Focou a conversa nos aspectos históricos, principalmente no peronismo. Citou o Plan Pinedo como o primeiro esforço de planejamento do pós-Guerra. Indicou-me bibliotecas para pesquisar (ter acesso a) estes documentos, talvez supondo que eu desejasse aprofundar mais os aspectos históricos. Especificamente, falou da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Buenos Aires e da Biblioteca do Ministério da Economia.

Sobre Perón, ressaltou que ele construiu duas novas classes necessariamente relacionadas: os industrialistas e os trabalhadores, que se contrapunham às oligarquias agrárias. Recordou que Perón havia feito uma forte aliança com os sindicatos. Estabeleceu locais para os sindicatos dentro das fábricas. Lembrou de um catalão (José Figuerola) com obsessão estatística, que Perón conheceu e

imediatamente recrutou para ajudar na elaboração dos planos. A proscrição do peronismo significou um confronto direto com a classe trabalhadora. Tal aliança foi taxada de populista, tanto pelas elites e os partidos políticos de direita, como pelos próprios partidos de esquerda. “Sempre que o Peronismo podia jogar o jogo livre das eleições, ganhava o poder. Por isso, foi banido”.

Cordone afirmou que no governo Alfonsín o plano de desenvolvimento por ele proposto em 1985 foi um documento muito bem elaborado, não implementado devido às contingências da época.

Disse que Menem executou um projeto nacional destruturador do que havia restado após a ditadura militar, com a redemocratização.

Falamos um pouco da ausência de burocracia na Argentina. Mencionou o “*Cuerpo de Administradores Gubernamentales*”, que até o momento, não conseguira identificar se tratava-se de uma carreira, como a dos gestores governamentais do Brasil. Aparentemente, são, mas não entendi sua relevância na elaboração e execução dos planos do governo.

Héctor Cordone demonstrou ser um especialista em Peronismo. Sobre o Kirchnerismo, apenas enfatizou a ruptura com o neoliberalismo. Falou da guerra contra o poder hegemônico dos meios de comunicação, controlados por um grande grupo. Observou o enfrentamento direto de Cristina Kirchner com temas polêmicos. Algumas vezes, tal postura lhe parecia contra-producente para o próprio governo.

Falou de Axel Kicillof, Secretário de Política Econômica e Planejamento do Desenvolvimento, como um personagem importante no Ministério da Economia do governo da Presidenta Kirchner. “É jovem e polêmico”.

Agradei sua disponibilidade. Pediu desculpas se fugiu ao tema. (Às vezes se esquecia que estávamos por telefone e acelerava no *porteño* – *creo que se me perdió algo*. Uma pessoa atenciosíssima).

Buenos Aires, 5 de fevereiro de 2013

Entrevista com Daniela Navarro Brandán, Assessora da Coordenação-Geral do *Plan Estratégico Agroalimentario, Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*, gerenciado pelo *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca*.

Entrevista agendada por articulação de Claudia Bernazza, teve como foco o *Plan Estratégico Agroalimentario, Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*. O plano surge a partir da derrota do governo de Cristina Kirchner, em 2008, da Resolução 125, que previa maiores impostos às exportações do setor agropecuário.

Daniela relatou que, a partir deste cenário, o então Ministro da Agricultura, Julián Domingues, estabelece como prioridade, em 2009, realizar um plano estratégico para o setor, com enfoque em duas lógicas: uma metodológica, com oito passos, e outra participativa, por meio do envolvimento dos atores do setor.

O plano conseguiu, em 2010, produzir uma visão de futuro compartilhada: “Argentina, Líder Agroalimentar”. Segundo Daniela, os atores envolvidos no processo foram as câmaras e federações industriais do setor alimentício, organizações de agricultura familiar, universidades que têm faculdades de agronomia, escolas agrotécnicas (260 escolas), províncias e os ministérios provinciais, Conselho Federal de Desenvolvimento Social, Conselho Federal de Ciência e Técnica e grandes associações de ruralistas (*Sociedad Rural, Unión Agraria*). Todas as entidades rurais foram convidadas para a mesa de “*enlace*”. Algumas se recusaram a participar.

Foram realizadas 23 mesas nacionais, com participação de especialistas que ajudaram, sobretudo, a definir as metas. O plano passou a ter o horizonte de 2020, ao invés de 2016.

Diferentemente do plano de ordenamento territorial, seu processo de elaboração não implicou em uma discussão no Congresso. Pelo que entendi, o plano

agroalimentar conseguiu produzir um pacto entre atores, com uma visão comum, com objetivos estratégicos e metas amplas.

O que Daniela evidenciou é que não havia políticas públicas desenhadas a partir do plano. Não ficou claro para mim como estão distribuídas as responsabilidades entre os atores públicos e privados, sejam eles pesquisadores, produtores, financiadores etc.

Elogiou o *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)* como uma entidade detentora de grande conhecimento e tecnologia na área.

Perguntei se havia metas de industrialização a partir da atração de grandes empresas alimentícias (tais como Nestlé ou Unilever) ou pelo fomento às indústrias nacionais de processamento de alimentos. Respondeu que a estratégia não estava colocada nestes termos, mas que tinham como lema a ideia de agregar valor na origem, algo requerido pessoalmente pela Presidenta Kirchner. Mencionou um encontro em uma feira chamada Tecnópolis em 2011 que, pelo que entendi, trata-se de um parque/museu/feira sobre tecnologia.

Daniela Brandán também falou do Comitê coordenador de todos os planos, do Ministério da Economia. Disse que seu chefe, Gustavo Blutmann estava participando e que poderia solicitar-lhe mais informações.

Buenos Aires, 6 de fevereiro de 2013

Reunião na *Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública* do *Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*. **Equipe participante:** Marta Aguilar, Daniela Tregierman, Hernán Seiguer e Luna Miguens.

Reunião realizada com Marta Aguillar, *Directora Nacional de Planificación Estratégica Territorial*, que me atendeu a pedido de Graciela Oporto, titular da pasta. A reunião começou às 17h e terminou às 18h30.

Marta Aguillar chamou para participar sua equipe, na qual se encontravam Daniela, Hernán Seiguer e Luna Miguens. Pelo que entendi, a equipe era formada por cientistas políticos e sociólogos.

Explicitei o teor do meu trabalho e minhas dúvidas quanto ao *Plan Estratégico Territorial*: como havia sido construído, se era mandatório, porque havia um projeto de lei tratando do assunto (lei de ordenamento territorial), se havia um enfoque na questão das obras.

Daniela Tregierman recomendou-me conhecer o trabalho acadêmico de Oscar Oszlak, Secretário do Centro de Estudios de Estado y Sociedad e Diretor de um mestrado em gestão pública na Universidad de Buenos Aires. Disse que ele teria um bom website sobre os assuntos de interesse da minha pesquisa.

Marta agradeceu minha visita e disse que tinham grande admiração pelo Brasil, pelas nossas práticas institucionais, que sempre nos tinham como modelo.

Começamos falando da lei de ordenamento territorial. Sua razão de existir é, basicamente, resolver a questão de competências federativas para se colocar em marcha o plano territorial. Em algum momento da história do federalismo argentino, houve distribuição de competências referentes aos recursos naturais e outras questões afetas ao desenvolvimento integrado das infraestruturas nas províncias. O projeto de lei é fruto da iniciativa das próprias províncias, quando da elaboração do plano.

Trata-se de uma “*Ley de Fondo*”, que, na estrutura hierárquica legal da Argentina, se encontra imediatamente abaixo da Constituição. A lei excede o plano territorial, por ter consequências mais amplas para a sociedade.

Na avaliação da equipe, a partir de 2004 buscou-se fortalecer a agenda de planejamento nacional. A elaboração do plano territorial contribuiu para este objetivo.

Perguntei se havia no plano um enfoque na questão das infraestruturas, ao que Hernán Seiguer me respondeu que sim, que, como o Ministério era um ministério de obras públicas, havia, sim, um viés para o assunto referente a obras de infraestrutura.

Sobre o projeto de lei, disseram trabalhar irmanados com o Ministério da Economia. Hernán Seiguer comentou que Martín Abeles (com quem me reuniria no dia seguinte) havia sido, há pouco tempo, Secretário de Política Econômica. Hernán Seiguer disse ter participado de uma reunião em que trataram desta comissão de acompanhamento dos planos. Informou que a participação da Subsecretaria nesta comissão será a de subsidiar a discussão sobre atividades econômicas e impactos no território.

Marta e Daniela Tregierman tiveram que sair. Hernán Seiguer e Luna demonstraram interesse em conhecer mais sobre os desenhos institucionais brasileiros. Expliquei-lhes de maneira rápida a questão de o PPA estar previsto na Constituição, além de outros assuntos que também não são matérias constitucionais *stricto sensu*.

Falei das carreiras de Estado, das leis orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), bem como da rigidez deste modelo, que, por muito tempo, tem servido mais a uma lógica de imobilização do Estado do que para ajudar a quem detém o poder a governar e gerenciar. Expressei minha opinião de que tal modelo buscava resolver problemas de outra natureza, como o clientelismo e o patrimonialismo. Boa parte dessas impressões foi colocada quando ainda estavam todos presentes.

Quando disse que minha pesquisa partia de uma lógica como a do planejamento do PPA e que eu esperava encontrar algo parecido na Argentina e que, na verdade, teria que fazer um esforço metodológico para fazer a comparação e achar papéis do Estado em cada caso, Seiguer sugeriu-me aplicar as seguintes visões sobre o planejamento:

1. O planejamento como orçamento para a tomada de decisão;
2. O planejamento como meio e estratégia política para a tomada de decisão; e

3. O planejamento como metodologia para a tomada de decisão.

Seiguer também propôs que eu procurasse conhecer a *Dirección Nacional de Inversión Pública* e a Secretaria de Política Econômica (para entender o processo orçamentário e a *Ley Nacional de Inversión Pública*).

Buenos Aires, 7 de fevereiro de 2013

Reunião com **Daniel García Delgado**, Diretor da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais da área de Políticas Públicas. Estudos de pós-graduação na FLACSO Argentina e na Universidade de Maguncia (Alemanha). Investigador do CONICET, professor regular da Universidade de Buenos Aires. Suas áreas de investigação nos últimos anos se concentram nas seguintes questões: o impacto da globalização na região, a reforma do Estado, o modelo neoliberal e sua crise, o desenvolvimento e a democracia.

Daniel García Delgado recebeu-me em sua sala e, como grande acadêmico que é, escreveu um texto de duas laudas para guiar a conversa que teria comigo. Depois de eu me apresentar, perguntei como se daria a reunião, ao que ele sugeriu que ele apresentasse o que havia preparado.

Começou dizendo que, em termos de planejamento governamental, identificava três períodos:

- 1) período desenvolvimentista: 1945-1976;
- 2) período neoliberal: 1976-2001; e
- 3) período produtivo-inclusivo: 2002-dias atuais.

Sobre o período desenvolvimentista iniciou falando do Conselho Nacional de Pós-guerra, que instrumentalizou o Peronismo. Com a chegada de Perón ao poder, os planos quinquenais são lançados. Classifica-os como planos-livros. Recordou que eram feitos de cima para baixo. No intuito de desenvolver o interior, criaram-se mais províncias no governo Perón.

O golpe de 1955 interrompeu este processo. Mencionou algumas instituições criadas neste período, como o *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)*, o *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)*, o *Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)* e a empresa Invap (nuclear, satelital, defesa e sistemas médicos).

O *INTA* possui 15 centros regionais e mais de 300 unidades de extensão. Tratou disso como modelo produtivo-inclusivo (não sei se se referindo ao período 2002-2013). Na tomada de poder por Onganía, que exilou Perón, o modelo assumido foi o de Perrot(?), planejador francês. No governo de Frondizi, lembrou da iniciativa de desenvolvimento da bacia do Rio Negro, com apoio do Banco Mundial.

García Delgado também falou do planejamento da bacia do Rio Salado, da dificuldade que é canalizar uma bacia (técnica e legalmente). Não mencionou o período em que isto foi feito.

A partir do golpe militar de 1976, começa um forte período desindustrializante na Argentina. A industrialização significava Peronismo. Deste momento em diante, as ideias neoliberais tomaram conta do país. Um tipo de pensamento representado nas ideias de Milton Friedman e Francis Fukuyama. O mercado de trabalho foi desestruturado.

Observei que os sindicatos ainda pareciam ser fortes interlocutores na política argentina, ao que ele me respondeu que os setores trabalhistas do país têm forte capacidade de se recuperar.

Passou a falar do Governo de Cristina Kirchner, do qual citou a iniciativa de planejamento territorial e o plano nacional de ciência e técnica. Falou da Tecnópolis, um parque-feira implementado nos arredores de Buenos Aires em 2011. A feira permanente é dedicada à exibição da ciência, tecnologia, indústria e arte.

Mencionou a importância dos institutos de desenvolvimento, como o *INTA*, que produzem pensamento estratégico. Também falou da *Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)*, como detentora de recursos que poderiam ser utilizados para o financiamento do desenvolvimento.

Indicou-me dois autores Bosio e Jeremy Rifkin. Este último fala da revolução pós-carbono.

Ainda tratando do período neoliberal, falou da reforma constitucional de 1994, que facilitou a entrada no país a investimentos estrangeiros, refletida na Lei do Tratado de Livre Investimento. Disse que Axel Kicillof almejava recuperar a soberania energética.

Buenos Aires, 7 de fevereiro de 2013

Reunião no Escritório da CEPAL na Argentina. Entrevistados: **Pascual Gerstenfeld**, Diretor do Escritório em Buenos Aires e **Martín Abeles**, Oficial de Assuntos Econômicos da CEPAL na Argentina, ex-Secretário de Política Econômica.

Perguntei aos interlocutores sobre a atualidade do planejamento na Argentina. Citaram as iniciativas setoriais de Ciência e Tecnologia, Industrial, Territorial e de Agropecuária. Falaram da Direção Nacional de Investimentos Públicos (também citaram a Lei Nacional de Investimento Público) como órgão responsável por coordenar e avaliar os planos setoriais. Segundo Abeles, trata-se de um trabalho de avaliação conjunta, de forma a compreender e aperfeiçoar a matriz produtiva nacional.

Gerstenfeld avaliou o atual momento de planejamento na Argentina como uma disputa entre o *wishful thinking* e a *real politik*. Entendi como uma crítica a um planejamento sem método, que disputa espaço com uma política sem ideais, que mira apenas no curto prazo. Aconselhou-me a estudar os conselhos federais argentinos e compreender a formação das políticas.

Indicaram-me dois autores do acervo da CEPAL: Wait e Miguel Crovetto, depois que indaguei sobre o paradigma atual de planejamento vigente na CEPAL. Fui aconselhado a procurar o *Instituto Latinoamericano y del Caribe de*

Planificación Económica y Social (ILPES), para conhecer as mais recentes produções e os cursos disponíveis sobre o tema.

Gerstenfeld utilizou a expressão “silêncio da Cepal” nos anos neoliberais para denominar a atuação do organismo naquele período.

Buenos Aires, 8 de fevereiro de 2013

Reunião com **Enrique Arceo** (com a presença de Claudio Casparrino): Vice-Presidente do Banco de la Nación. Advogado pela *Universidad de Buenos Aires (UBA)*. Doutor especialista em Economia do Desenvolvimento pela Universidade de Paris. Investigador e docente da Área de Economia e Tecnologia da FLACSO (sede Argentina), integrante do Comitê Editorial da revista *Realidad Económica*. Membro do Instituto de Estudos e Formação da *Central de Trabajadores de la Argentina (CTA)*. Membro do Grupo Fênix, composto por renomados economistas, baseado na *UBA*, e que forneceu subsídios para vencer a crise de 2001, com uma estratégia de globalização não subordinada.

Enrique Arceo recebeu-me em seu escritório em uma das sedes do *Banco de la Nación*. Fomos apresentados por Claudio Casparrino. Arceo começou de imediato nossa conversa discorrendo sobre a burguesia nacional argentina, que classificou como débil e prebendária, sem um projeto próprio de desenvolvimento. Enfatizou que não há um projeto burguês na Argentina. Faltam as bases econômicas. Citou o empresariado paulista como contra-exemplo.

Apresentei minhas preocupações de pesquisa, com ênfase na questão do modelo brasileiro de planejamento, que tinha um viés tecno-burocrático. Falei que no início da pesquisa empírica, por influência do modelo brasileiro e de haver trabalhado no Ministério do Planejamento junto à burocracia que elabora o PPA, buscava algo parecido na Argentina e que constatei que não havia.

Arceo observou que uma estrutura weberiana pressupõe uma classe dominante com projeto próprio.

Criticou os atuais planos setoriais argentinos, pela ausência de métodos mais robustos de elaboração. Disse que o plano agropecuário não utilizou, por exemplo, a ferramenta da matriz insumo-produto para a definição de suas metas. Lembrou que com inconsistência de metas não pode haver planejamento. E que não há planejamento nacional sem projeto burguês.

Falou que o grau de autonomia do Estado está ancorado na quantidade de empregos e nos níveis salariais. Outra vez, enfatizou: carece-se de uma burguesia. Quis saber mais sobre a questão, ao que ele me respondeu que a estratégia de associação com o capital estrangeiro aliada às privatizações deixou o setor produtivo argentino praticamente todo na mão de empresas transnacionais. Ou seja, a burguesia, como classe detentora do capital, não se encontra no país. Não reside no país. Ao que eu argumentei que no período Kubitscheck foi feito o mesmo no Brasil. Ele observou que sim, mas não de uma maneira tão forte. Ainda havia um forte empresariado no Brasil, citando especificamente o empresariado paulista.

Lembrei que havia no país uma elite agrária muito forte, se ela não poderia impulsionar um projeto de desenvolvimento, uma vez que poderiam incentivar algum grau de industrialização. Recordei que o empresariado paulista tem suas origens na agricultura cafeeira de exportação. Respondeu, perguntando-se em voz alta: a Argentina será um país sojeiro?

Argumentei, lembrando uma palestra de Maria da Conceição Tavares, que assisti em 2005 sobre a atualidade do pensamento de Celso Furtado, onde ela citava a questão dos termos de troca, exemplificando que o panorama havia produzido um cenário diferente: hoje em dia, comprar um rádio de pilha, que supostamente tem alto valor agregado, é mais barato que comprar uma melancia produzida com alta tecnologia de pesquisa genética, de insumos agrícolas (sementes e fertilizantes) e espacial (por conta dos satélites que auxiliam a previsão do tempo e a administração georreferenciada das áreas plantadas).

Arceo simplesmente me perguntou: e quem detém a tecnologia dos insumos? Relembrou que são os países do capitalismo central. Que, sim, o produto agrícola atual não é o mesmo dos anos 1960, mas que, como dependemos destes insumos, cuja tecnologia nós (América Latina) dominamos pouco, importamos tudo. O que significa dizer que boa parte dos custos dos produtos agrícolas pesam nas contas externas e que o valor agregado de um produto do campo tem um grande percentual estrangeiro. Segundo Arceo, nos falta o domínio da ciência e das técnicas mais avançadas do capitalismo.

Repliquei que a Argentina tinha tecnologia bastante avançada na área espacial e na nuclear e que o Brasil estava muito interessado em firmar uma cooperação para trabalhar conjuntamente. Ao que ele assentiu, dizendo que sim, eram áreas bem desenvolvidas, mas que ainda eram insuficientes para compor um projeto nacional de desenvolvimento.

Deixou uma pergunta no ar: como se substituem importações no mundo atual? Recordou que o peso relativo do setor industrial é fraco no mundo. Refletiu que se a China tomar para si a indústria manufatureira, haverá 25% de desemprego. Reiterou: nos especializamos em agropecuária, que é toda internacional.

Tratou de outro tema a respeito do crescimento econômico ancorado no agronegócio: “a Argentina tem um mal recorrente nas contas nacionais. Quando a economia cresce, o déficit nas contas externas sobe”.

Perguntei se a desindustrialização não era uma tendência natural no mundo de hoje, uma vez que a automação e o crescimento do setor de serviços faziam isto acontecer paulatinamente. Arceo citou o Japão e a Alemanha, cada um com a participação de 20% do setor industrial nas suas economias. Nos Estados Unidos, a indústria responde por 12% do PIB.

Citou Gabriel Palma, que realizou uma pesquisa sobre a que nível de renda per capita começa a cair o PIB nos países centrais e na América Latina, evidenciando-se que nos países centrais este nível é bem mais alto. O assunto foi

introduzido quando lembrei que a renda per capita da Argentina era bem mais alta que no Brasil, por exemplo.

Arceo refletiu que os dilemas do planejamento ainda encontram-se em um debate sobre o passado e o presente e na dicotomia entre periferia e centro. Lembrou que só há desenvolvimento com autonomia do Estado e com ganhos para o capital em algum nível. Voltou ao tema da “busca por um ator”, ainda ausente no contexto argentino para a implantação de um projeto nacional de desenvolvimento.

Começamos a falar sobre a questão da necessidade de financiamento aos projetos de infraestrutura e de empreendimentos. Lembrou da possibilidade de que o Comitê de Seguros, espécie de órgão regulador dos seguros, indicasse às empresas setoriais de seguros onde investir suas reservas. Falou que, naquele momento, buscava-se fazer a reforma da carta orgânica do Banco Central. Falamos da redução dos juros e comentei que a Presidenta Dilma havia utilizado os bancos públicos para forçar a redução do *spread* bancário que os bancos privados não seguiam. Falei do rentismo dos bancos que preferem ganhar na especulação do que financiar o investimento produtivo.

Enfatizou que eu precisava entender a lógica social que está por trás do Estado, observando que a burocracia tem seus limites porque trabalha dentro de um *modus operandi* reduzido. Disse que colocava estas questões mais amplas para que eu pudesse extrapolar o ambiente da burocracia e a visão de planejamento como um processo estruturado de gestão tecnocrática, sendo que o planejamento está implicado em questões muito mais amplas referentes ao desenvolvimento, à luta social e à inserção no mundo atual.

Por fim, indicou-me do ensaio de Chico de Oliveira, “O Ornitorrinco”, que apresenta a metáfora deste animal para tratar dos componentes do desenvolvimento do capitalismo e da sociedade no Brasil. Recordou que um dia, em um hotel no Rio de Janeiro, de frente para o mar, leu este ensaio, que lhe trouxe lembranças de todas as questões relativas ao desenvolvimento, quando foi aluno de Celso Furtado na França.