

**O DESENVOLVIMENTO PLANEJADO:  
ANÁLISE DA DELIMITAÇÃO DO PAPEL DO MUNICÍPIO EM PLANOS  
NACIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL**

**Caroline Marci Fagundes Coutinho**

Mestre em Desenvolvimento Social – PPGDS/Unimontes

**Guélmer Junior Almeida Faria**

Mestre em Desenvolvimento Social – PPGDS/Unimontes

**Sheyla Borges Martins**

Mestre em Desenvolvimento Social – PPGDS/Unimontes

Professora do Departamento de Política e Ciências Sociais – Unimontes

**Simone Narciso Lessa**

Doutora em História – Unicamp

Professora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social

PPGDS/Unimontes

**RESUMO**

Trata-se de uma abordagem histórica e comparativa, onde são analisados os Planos Nacional de Desenvolvimento I, II e III, que foram elaborados no período de regência da Constituição de 1967/1969, em um período de Governo Militar; e os Planos Plurianuais 1996-1999 e 1999-2000, instituídos pela Constituição Cidadã de 1988. Estabelecendo uma relação entre as características do federalismo, utilizando as Constituições do país, e os objetivos, ações e definição do papel do município nos PNDs e PPAs. Foi possível verificar que houve pouca integração da participação dos municípios nos planos de desenvolvimento nacional, mesmo este sendo um ente federado.

**Palavras-chave:** Planejamento, Federalismo e Município.

**Área temática:** Políticas Públicas

## INTRODUÇÃO

Os mecanismos, propostas e ações para a promoção do desenvolvimento são organizados a partir da mediação entre escolhas políticas e econômicas. O desenvolvimento em si é estruturado por diretrizes econômicas. Contudo, esse mesmo desenvolvimento é uma escolha política. Em uma reflexão sobre a relação entre economia e política, somos levados a pensar, pelo o que está posto em nossa cultura, que a economia detém todo poder, inclusive de manipulação da política. Entretanto, é possível considerar um novo olhar, onde os interesses políticos são os direcionadores dos caminhos econômicos. Portanto, é preciso compreender como a política organiza o desenvolvimento.

Partindo do princípio de que não há desenvolvimento se não houver melhoria de condições de vida em geral, este se apresenta como um conceito autoexplicativo. Adjetivações que o acompanham em debates atuais sobre o tema são direcionadores para enfatizar os aspectos valorizados por correntes e abordagens diferenciadas, e não uma “nova” proposta para um desenvolvimento já pensado *a priori*.

Quando há uma crítica ao “desenvolvimento econômico”, esta se dá pelo fato de se pensar que a econômica exclui o social. Os próprios economistas afirmam que, se existe economia é porque há uma sociedade. As adjetivações como sustentável, social, regional, endógeno, local, entre outras que possivelmente existam, são características direcionadoras tanto na teoria como na prática. Tomando como ponto de partida a perspectiva de desenvolvimento iniciada pelo processo de promoção do crescimento econômico.

O desenvolvimento é um fenômeno que tem a influência de múltiplos fatores como aspectos geográficos, sociais, educacionais, culturais, entre outros. O estudo aqui proposto será focado na questão política institucional. É claro que não se defende que esta, seja mais importante em detrimento de outras, o intuito aqui é direcionar uma pesquisa para instigar novas reflexões sobre a promoção do desenvolvimento.

Pelo crivo político institucional, este ainda possui uma amplitude de debates a serem considerados. Diante desta complexidade, a análise aqui proposta terá a realidade brasileira como base para a pesquisa. Poderiam ser citadas outras tantas justificativas do porque pesquisar o Brasil, como a sua atual situação de potência econômica mundial, sua influência em questões políticas internacionais, a sua mudança social dos últimos anos, a participação em grupos econômicos como BRICS<sup>1</sup> e G20<sup>2</sup>; mas é suficiente afirmar que a sociedade brasileira é complexa, enquanto nação, temos períodos com ótimos índices de crescimento econômico e Produto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup>. Porém, ao olharmos para a escala micro, sejam as regiões, estados ou municípios, nossas disparidades sociais ainda são altas. Logo, o nosso desenvolvimento ao ser analisado pela média é ótimo, mas, ao fracioná-lo percebemos nitidamente as desigualdades econômicas, sociais, regionais e locais.

As primeiras ações planejadas para a promoção do desenvolvimento aconteceram na antiga União Soviética, em 1929, e logo depois o modelo foi incorporado pelos países capitalistas. No Brasil houve várias tentativas para a organização do desenvolvimento do país, alguns planos com características estritamente econômicas, outros para setores específicos, até serem adotadas propostas mais

---

<sup>1</sup> Grupo econômico formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

<sup>2</sup> Grupo econômico formado pelas 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia.

<sup>3</sup> O PIB é a soma do resultado da produção de bens e serviços divididos por um período de tempo, que pode ser mensal, trimestral, anual, etc.

generalizadas, os chamados “Planos Integrados”, com a junção de atuação em todos os setores prioritários da gestão pública.

Em 1950 é implantado, no Governo de Dutra, o Plano Salte, que elencou cinco setores como prioritários: saúde, alimentação, transporte e energia. Por Juscelino Kubistchek, em 1956, foi apresentado o Plano de Metas que propunha ações para o desenvolvimento do país, mas também áreas prioritárias: energia, agricultura e alimentação, transporte e indústrias de base. No Governo de João Goulart foi instituído o Plano Trienal, que tinha como objetivo resolver os problemas da estrutura econômica e social do país, o controle da inflação, e sobretudo a redução das desigualdades sociais, trazendo em seu bojo o conceito de Desenvolvimento Social.

O Golpe Militar traz o foco para as questões econômicas. O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) do presidente Castelo Branco priorizava mais a organização econômica, como incentivo ao desenvolvimento econômico e controle da inflação. Entre 1968 e 1970, no Governo Costa e Silva, foi lançado o Programa Estratégico do Desenvolvimento, com características semelhantes ao PAEG, mas colocando o desenvolvimento como incentivador do progresso social, sobretudo com o aumento da oferta de emprego e renda. Com o Plano Nacional de Desenvolvimento I (PND I) é que se inicia o ciclo de promoção do desenvolvimento da nação, englobando de forma mais abrangente os setores da sociedade, bem como com ações para médio e longo prazo.

Diante do grande número de informações e quantidade de planos para o desenvolvimento do Brasil, bem como bibliografia pertinente sobre o tema, foi necessário realizar uma limitação do objeto de pesquisa. Considerando o objetivo do desenvolvimento, de forma clara e descrita nos documentos a serem analisados, foram selecionados os planos para o desenvolvimento do Brasil a partir do PND I (1970-1974). Com isso, são contemplados neste estudo os Planos Nacional de Desenvolvimento I, II (1975-1979) e III (1980-1985). Com o intuito de realizar uma comparação entre períodos de regime político distintos, com base nas Constituições vigentes, foram incorporados a este estudo os Planos Plurianuais (PPA), que após a promulgação da Constituição de 1988 tornaram-se o instrumento oficial de definição das diretrizes para o desenvolvimento nacional, onde no Art. 21 Parágrafo IX “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988) e também institui o PPA. Mas, conforme afirma Oliveira (2013) “o primeiro Plano Plurianual foi o PPA 1991-1995, elaborado pelo Governo Collor de Mello com o fim precípuo de cumprir determinação constitucional, e tinha a mesma estrutura do orçamento da época” (p. 04), com isso, diante do objetivo de investigar a promoção do desenvolvimento, foram analisados os PPAs 1996-1999 e 2000-2003, que foram elaborados para a organização do desenvolvimento nacional. A definição dos planos contemplados neste estudo também se deu diante das transformações das estratégias para o desenvolvimento do país, que inicialmente “conviveu com estratégias desenvolvimentistas, amplamente divulgadas na literatura econômica. Contudo, a partir do final da década de 70, a política macroeconômica concentrou seus esforços nos objetivos de estabilidade econômica”. (MATOS, 2002, p. 21).

Para estudar os planos foram utilizadas as orientações do método de análise documental. Conforme afirma Cerllard (2008), com esse método é possível eliminar uma eventual influência da previa percepção do pesquisador com relação aos dados pesquisados. Para realizar uma análise documental é preciso considerar algumas particularidades deste método, sobretudo diante da complexidade em se analisar um documento que não é totalmente dominado pelo pesquisador; a sua característica

estática, pois “o documento permanece surdo” (p. 296); e a necessidade “aceitá-lo como ele se apresenta, tão incompleto, parcial ou impreciso que seja.” (p. 299).

Como orientação para a pesquisa pela análise documental, Cerllard (2008) sugere que seja, inicialmente, realizada uma avaliação crítica geral dos documentos, bem como suas fontes. Em seguida é preciso considerar o contexto social do documento, tanto na sua elaboração quanto à época da realização da pesquisa; certo conhecimento dos autores, pois “não se pode pensar em interpretar um texto, sem ter previamente uma boa ideia da identidade da pessoa que se expressa, de seus interesses e motivos que a levaram a escrever.” (p. 300).

Também é preciso assegurar a autenticidade e a confiabilidade do texto, pois são fundamentais para ter o respaldo da qualidade das informações; e identificar os conceitos-chave e a lógica do texto, visto que

Delimitar adequadamente o sentido das palavras e dos conceitos é, alias, uma precaução totalmente pertinente no caso de documentos mais recentes nos quais, por exemplo, utiliza-se um “jargão” profissional específico, ou nos que contêm regionalismos, gíria própria a meios particulares, linguagem popular, etc. Deve-se também prestar atenção aos conceitos-chave presentes em um texto e avaliar sua importância e seu sentido, segundo o contexto preciso em que eles são empregados. Finalmente, é útil examinar a lógica interna, o esquema ou plano do texto: Como um argumento se desenvolveu? Quais são as partes principais da argumentação? Etc. essa contextualização pode ser, efetivamente, um precioso apoio, quando, por exemplo, comparam-se vários documentos da mesma natureza. (CERLLARD, 2008, p. 303).

Como para esta pesquisa foram analisados documentos escritos em diferentes contextos históricos e sociais, o cuidado com a interpretação dos sentidos das palavras e conceitos tornou-se fundamental para a melhor compreensão das informações coletadas.

Em síntese, utilizando as definições do caminho empírico juntamente com as informações históricas e conceituais, a proposta metodológica desta pesquisa é compreender como a participação dos municípios era delimitada no planejamento do desenvolvimento nacional do Brasil, partindo da sua definição enquanto ente federado, conforme regia as Constituições vigentes nos períodos dos planos analisados. Para obter as informações necessárias, foram utilizados os Planos Nacional de Desenvolvimento I, II e III, elaborados entre os anos 1970 e 1985, e os Planos Plurianuais 1996-1999 e 2000-2003.

São detalhados, isoladamente, os PND I, II e III, e os Planos Plurianuais 1996-1999 e 2000-2003, considerando as informações sobre a sua estrutura documental, quanto aos objetivos, estratégias e ações governamentais, com ênfase no município, para a promoção do desenvolvimento nacional. Em seguida, são realizadas análises conjuntas, ora comparando os planos, ora dimensionando-os diante das Constituições vigentes à época. É neste espaço que se busca compreender a relação entre os planos de desenvolvimento e as Constituições, sob a ótica do papel dos municípios para o desenvolvimento nacional.

## **O PLANEJAMENTO NO BRASIL**

A busca pela promoção do desenvolvimento de uma nação fez com que, independente do sistema de governo implantado no país, surgissem modelos de intervenção do Estado nos caminhos econômicos e no direcionamento de ações para o alcance do bem-estar social.

Neste movimento, surge em 1929 na então União Soviética a primeira ação de planejamento da política econômica. Muito se foi debatido sobre a real necessidade do planejamento em países socialistas, em contraposição a situação dos países capitalistas, que ao notarem a ineficiência do mercado em atingir alguns objetivos econômicos e sociais, propuseram uma maior intervenção do Estado nos caminhos econômicos. O intuito maior da adoção do planejamento nos países capitalistas era amenizar as desigualdades originadas do crescimento econômico, investindo no desenvolvimento. (LAFER, 1973).

O planejamento nas economias capitalistas pode ser realizado de diferentes maneiras, sobressaindo nesta ação o objetivo a ser alcançado. Assim, pode ter uma dimensão global, setorial ou regional. A característica principal do planejamento é equilibrar as demandas do crescimento econômico, seus resultados e as necessidades sociais. Para Lafer (1973)

O planejamento consiste em apontar o caminho mais racional do desenvolvimento, dadas as características da economia. O problema que se coloca é saber se o Governo dispõe de instrumentos suficientes para alocar os recursos de acordo com a orientação do plano. No sistema capitalista, a influência pode exercer-se diretamente na alocação de recursos (investimentos públicos) ou indiretamente através do sistema de preços. (LAFER, p. 20 e 21, 1973).

Os investimentos públicos são realizados de acordo com as necessidades da realidade a ser implantada o planejamento. Contudo, independente do país, a atuação de uma equipe técnica responsável e capacitada para as ações a serem desenvolvidas determinadas nos planos é de fundamental importância.

A intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento, sobretudo em países menos desenvolvidos, é essencial. Para Celso Furtado (1962), a função geral do Estado é promover o bem-estar social. Para alcançar tal objetivo é necessário, primeiramente, conhecer a fundo as particularidades do país e, a partir disto, promover o desenvolvimento

Se admitimos que é objetivo precípua da ação estatal promover padrões mais altos de bem-estar social, cabe-nos estabelecer em que condições e sob que forma compatível com outros ideais de convivência social postulados poderá o Estado, em um país subdesenvolvido, alcançar aquele objetivo. (FURTADO, 1962, p. 73).

Ao analisar a importância do planejamento na condução das ações do Estado, sobretudo em países em desenvolvimento, Furtado (1962) afirma que cabe a ele criar a estrutura necessária para a organização de um sistema produtivo capitalista, como a modernização da indústria, a atração de novas empresas e a orientação da economia nacional. As ações para a superação do subdesenvolvimento devem ocorrer de forma organizada, com um esforço comum de especialistas em economia, ciência política e administração, “para que o Estado possa entrar no momento devido e sair na ocasião

oportuna, deve armar-se de uma visão de conjunto do processo econômico. E é a isso que chamamos de planejamento.” (FURTADO, 1962, p. 76). Assim, o autor defende que com o planejamento que se torna possível conduzir mudanças estruturais em longo prazo, que serão determinantes para o desenvolvimento do país.

Para Escobar (2000), a aceitação do planejamento em todos os contextos econômicos e sociais demonstra sua importância na promoção do desenvolvimento. A possibilidade dos países pobres progredirem, alcançando os níveis das potências econômicas, legitimou o planejamento como uma verdade incontestável. Rodrigues (1999) propõe uma definição para planejamento a partir do contexto de atuação do Estado. Segundo a autora, é um

instrumento que canaliza e acelera os investimentos públicos, visando o desenvolvimento econômico para cada setor, região e conjunto da economia. Por intermédio do planejamento pode-se, teoricamente, aumentar a eficiência na utilização dos escassos recursos de que dispõem as economias e regiões subdesenvolvidas. (RODRIGUES, 1999, p.)

Para Lafer (1973) o processo de planejamento pode ser dividido por fases: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. Estas fases definem a realização e êxito do planejamento. Sendo uma escolha política, a decisão de planejar é “a tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores, através do processo de planejamento” (LAFER, 1973, p. 30). O plano em si é uma fase estritamente técnica, onde são analisada a realidade a ser atuada e selecionados os mecanismos a serem utilizados. A implementação do plano também é uma escolha política, mas com ligação aos princípios da administração, colocando em pauta uma relação entre os interesses políticos e as necessidades administrativas.

O advento do planejamento nas economias ocidentais foi intensificado com o fim da II Guerra Mundial, onde ao final, os Estados Unidos da América havia obtido um alto índice de desenvolvimento. Tornando-se a economia de referência no contexto mundial, os países da América Latina utilizaram o modelo norte-americano de condução das ações do Estado pelo planejamento. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e as Nações Unidas promoveram as virtudes do planejamento, propagando o desenvolvimento como uma realidade possível de ser alcançada por todos os países. No período do Estado Novo o planejamento começou a ser adotado no Brasil, mas com objetivo específico para a maximização da moeda. É no final dos anos 1940 que o primeiro plano é implantado no Brasil. O Plano SALTE (1949-1953), formulado pelo Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) no Governo Dutra (1946-1950), tinha como meta a organização da economia do país, atuando nos pontos de estrangulamento que prejudicavam o desenvolvimento nacional.

Nos anos 1950, no governo de Getúlio Vargas, são realizados estudos sobre os problemas econômicos nacionais. A partir deste são criados órgãos para a promoção do desenvolvimento econômico. As ações em âmbito nacional tinham relevante influência das propostas de implantação de planejamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Em 1951 é anunciado o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Plano Láfer 1951-1954). Com metas para atuação específica na indústria de base, transporte, energia e modernização da agricultura, este plano foi direcionado pelas sugestões da Comissão Mista Brasil/Estados Unidos e seu objetivo era promover o desenvolvimento econômico brasileiro. Além do plano, outras condições para a consolidação do desenvolvimento econômico nacional, como Banco

do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a Petrobrás e Eletrobrás.

Com o governo de Juscelino Kubitschek é que o planejamento se consolida como agente de desenvolvimento global, sincronizando ações em diferentes setores de fundamental importância para o país. O Plano de Metas (1956-1960) investiu na industrialização integrada a partir de 30 metas estabelecidas nas áreas de energia, transportes, alimentos, indústrias de base e formação técnica. De fato, após sua execução, a economia brasileira teve crescimento econômico considerável. (RODRIGUES, 1993).

Entre 1961 e 1964 são evidenciadas as consequências do tipo de desenvolvimento promovido no país. A queda de entrada de capital estrangeiro, redução de investimentos e aumento da inflação tornaram-se a principal questão a ser resolvida na economia brasileira. Neste período, Celso Furtado, então Ministro Extraordinário do Planejamento do Governo de João Goulart, apresenta o Plano Trienal (1963-1965) que tinha como meta a redução da inflação, o aumento do crescimento da renda, melhorias sociais e diminuição das desigualdades regionais. O Plano não chega a ser executado devido ao Golpe Militar de 1964.

O Governo Militar foi vigente entre 1964 a 1985. O objetivo durante este período foi o combate gradual à inflação, mas não negligenciando os outros setores do sistema econômico. No governo de Castelo Branco (1965-1967) foi elaborado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que propunha a contenção da inflação a partir do controle dos gastos públicos e limite de crédito às empresas. Neste período a estrutura de planejamento para o desenvolvimento do país foi consolidado pelo próprio programa, delimitando as funções de planejamento global para o Ministério do Planejamento, e as especificidades setoriais e regionais seriam executadas pelos ministérios das áreas correspondentes. Assim, criou-se o Ministério do Interior para tratar do planejamento regional e gerir as superintendências regionais de desenvolvimento. Diante da organização e resultado positivo do planejamento, foi proposta, no mesmo governo, uma ação de longa duração com a criação do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976). O objetivo do plano, que seria executado em 10 anos, era uma programação dos investimentos e captação de recursos realizados pela União e definição de critérios para uma regulamentação, de forma indireta, da economia nacional.

No governo Costa e Silva, com recorte temporal de execução entre 1968 e 1970, foi criado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). O intuito deste programa era acelerar o desenvolvimento nacional, mas a partir de um novo modelo com a substituição das importações. No PED o Estado tinha importante atuação na economia, limitando a consolidação do capital estrangeiro no país, preenchendo as lacunas na produção industrial e na organização da economia. Entre 1970 e 1973, com um direcionamento específico para o desenvolvimento social - com investimento em programas de saúde e educação; mudanças na produção agrícola, e incentivo do desenvolvimento científico e tecnológico - e consolidação da indústria nacional, incentivando o seu poder de competição.

A partir de 1972 inicia-se o período de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), que possuíam abrangência de ações em todos os setores, englobando pontos econômicos, políticos e sociais. O PND I (1972/1974) no governo Médici, tinha como objetivo a expansão da fronteira agrícola, modernizando a produção e criando condições para comercialização e armazenamento. O PND II (1975-1979) continuou com as ações propostas pelo PND I e adicionou novas metas. No governo de Geisel, como aponta Rodrigues (1993), as metas apresentadas nesta nova fase do planejamento eram muito

ambiciosas que, com a crise mundial do petróleo em 1973, tiveram que ser revistas. O PND III (1980-1985), que foi executado no governo de Figueiredo, tinha como metas prioritárias o crescimento de renda e emprego, controle da dívida externa e inflação, e desenvolvimento de novas fontes de energia. Contudo, com influência da crise do petróleo, pouco se foi feito. Segundo Rodrigues (1993) é possível categorizar a trajetória do planejamento governamental no Brasil pelo seu caráter nacionalista ou associado

A estratégia de desenvolvimento nacionalista predominou nos anos 1930-45, 1951-54 e 1961-64. O projeto de capitalismo nacional apoiou-se na crescente nacionalização dos centros de decisão sobre assuntos econômicos. A estratégia de desenvolvimento associado, predominou nos anos 1946-50, 1955-60 e de 1964-85, tanto nos governos militares quanto nos civis, implicando no reconhecimento das conveniências e exigências da interdependência das nações capitalistas, sob a hegemonia dos Estados Unidos. (RODRIGUES, 1993, p. 13).

Nos anos seguintes, nos governos Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), a prioridade era a contenção da inflação e a estabilização econômica, logo, o planejamento para o desenvolvimento torna-se irrelevante. Em um quadro de crescimento econômico mas com persistente inflação, e com descredito na política econômica, em 1986 no Governo Sarney é lançado o Plano Cruzado. A superação da inflação, conforme é determinado no plano, aconteceria a partir do congelamento dos preços e reajuste salarial automático, com base no índice de inflação – que não poderia ultrapassar 20%. Apesar da crescente do consumo, o congelamento dos preços comprometeu a produção, que por sua vez influenciou em uma crise de abastecimento. Para reverter tal contexto, o que não ocorreu, foi implantado o Plano Cruzado II. Durante o Governo Sarney também foram lançados os planos Bresser e Verão, que diretamente não controlaram a inflação, mas proporcionaram saldos positivos para a economia nacional, colocando o Brasil como sétima economia mundial.

No Governo Collor (1990-1992) foi implantado os planos Collor I e II e o Plano Marcílio. No Collor I a estabilização da inflação aconteceria, em síntese, a partir da diminuição dos gastos e débitos públicos, com extinção de órgãos públicos e ministérios, demissões e congelamento de salários; e do controle do fluxo de dinheiro, como o congelamento de cadernetas de poupança e contas correntes. As medidas adotadas neste plano não foram exitosas, o que resultou na criação do Plano Collor II, que pouco diferenciava do primeiro, somente propondo novo controle dos preços e taxas. O Plano Marcílio combinava altas taxas de juros com política fiscal restritiva, mas também não possibilitou a diminuição da hiperinflação.

Com o impeachment de Collor, Itamar Franco assume a presidência. Para a promoção de reformas econômicas, o então presidente lançou o Plano Real, que também tinha como objetivo o controle da inflação. Entre as medidas adotadas, foi instituída uma nova moeda e a criação da Unidade de Valor Real (URV), que possibilitaria a manutenção do poder de compra dos assalariados. Delegando poder irrestrito ao seu Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso – que seria o seu sucessor presidencial – foi no Governo Franco que iniciou, de forma eficaz, o combate à inflação, proporcionando mais estabilidade para a economia nacional. A grande maioria dos planos implantados durante este período de 10 anos, entre o Governo Sarney e Franco tinha caráter emergenciais e estritamente econômicos, é no Governo de Fernando



Henrique Cardoso que é retomando o planejamento para o desenvolvimento do país, visto que os problemas econômicos estavam, de certa forma, controlados

Em seu segundo mandato, FHC toma algumas medidas para a indução da retomada do desenvolvimento econômico, mas de forma pouco intervencionista, pois seu governo era baseado nos princípios neoliberais. Em 1998 foi instituído o Plano Plurianual (PPA) como um instrumento de planejamento governamental em médio prazo. Regulamentado por lei, o PPA estabelece diretrizes e metas da Administração Pública. Sua vigência é de quatro anos, e ao final, em outro governo, é novamente elaborado.

Diante do histórico apresentado, é possível acrescentar na análise proposta por Rodrigues (1993), sobre a trajetória do planejamento para o desenvolvimento do Brasil, um novo período, de retomada do protagonismo do Estado na promoção do desenvolvimento a partir de 1998.

## **ENTRE CONSTITUIÇÕES E PLANOS: RELAÇÃO ENTRE AS CONSTITUIÇÕES, PNDS E PPAS**

A Constituição de 1967/69 foi instituída para orientar Estado para o Regime Militar. Nela é determinado um poder centralizador pela União. O federalismo é mantido, contudo estados e municípios são subordinados à União. Aos Estados cabe o papel de colaborador no governo do país, inclusive como responsável pelos municípios. Por sua vez, os municípios possuem uma limitada autonomia, sendo permitindo-lhes realizar eleição local e condução de ações para os interesses próprios locais, exceto para as capitais e locais de interesse nacional. Assim, mesmo tratado como ente federativo, aos municípios cabia o poder de receptor das demandas Federal e Estadual.

No período de vigência da Constituição de 67, o Brasil passou por diferentes momentos econômicos. Após os investimentos na industrialização e desenvolvimentismo, o país vive no final dos anos 1960, o “Milagre econômico”, com um crescimento acelerado e geração de empregos. Contudo, influenciou no aumento da concentração de renda, que, por sua vez, fortaleceu as disparidades regionais e sociais no país.

Em 1972 é instituído o I PND, que objetivava direcionar os ganhos do rápido crescimento econômico para as ações sociais, estabelecendo uma conexão entre economia e social. O desenvolvimento proposto no plano seria alcançado a partir da integração entre a economia, com o incentivo na geração de empregos, e social, sobretudo com investimentos na educação. Essa transformação ocorreria a partir da criação de um mercado interno, com uma economia moderna e integração social. Para isso, haveria parcerias entre o Governo Federal e os Estados, que indicariam as suas potencialidades. Com relação aos Municípios, foco deste estudo, estes não teriam qualquer atuação nas ações para o desenvolvimento nacional, a partir do que é colocado no I PND. A eles caberia o papel de receptor das demandas Federal e Estadual, principalmente diante da sua colocação de subordinado ao Estado, sendo território de intervenção dos interesses dos governadores estaduais.

Em 1973 a Crise do Petróleo é agravada, transformando o cenário econômico global. O crescimento dos países, sobretudo os subdesenvolvidos, tornou-se incerto. Com isso, no II PND, apresentado em 1975, é buscado manter o crescimento já alcançado e, primordialmente, distribuir entre todos os frutos deste, investindo no social a partir da educação, geração de emprego e proteção social, o que possibilitaria o

alcance de uma melhor qualidade de vida a todos os brasileiros. A questão das desigualdades regionais e sociais também foi contemplada, o que transmite uma postura de continuação das propostas do I PND. Ainda, no II PND, o papel do município pouco foi alterado, somente as regiões metropolitanas e principais municípios, avaliados como de interesse nacional, atuariam de forma articulada com os Estados nas decisões para a promoção do desenvolvimento.

No III PND, que teria vigência entre 1980 e 1985, o controle da inflação já aparece entre os objetivos do plano, e a proposta é manter o país em crescimento, mesmo com a instabilidade global. A questão social ganha muito espaço, tornando-se o centro das ações para o desenvolvimento do Brasil. O objetivo geral é a construção de uma sociedade democrática, possibilitando que todos possuam um padrão de vida digno, com emprego e renda; diminuindo as desigualdades regionais e sociais. Para alcançar tais metas, as ações do governo ainda se dão de forma centralizadora, mas, de certa forma, com uma tendência, que seria efetivada na Constituição de 1988, a abertura para a participação dos Estados e Municípios. Assim, no III PND, especificamente, os municípios passam a atuar, mesmo que eventualmente, nas ações relacionadas ao meio ambiente. Não é possível afirmar que esta seja uma colaboração de um ente federado na promoção do desenvolvimento nacional, contudo é um indicativo de mudança na organização da estrutura política.

Os PNDs são instituídos em momentos econômicos distintos, mas com a mesma estrutura política, se considerarmos somente a Constituição de 1967. Possivelmente, estes dois contextos determinaram a permanência da característica centralizadora, com relação à execução das ações para o desenvolvimento, e ao mesmo tempo, as mudanças nas perspectivas do que seria o desenvolvimento, onde no I PND seria a integração entre econômico e social, no II PND caráter social se sobressai e com foco na qualidade de vida, no III PND com proposta de investimento no social de forma mais efetiva, mas com foco na superação das desigualdades regionais e sociais.

Entre 1985 e 1995 a preocupação primordial da política econômica era o controle da inflação. Com isso, os planos propostos pelo Governo Federal tinham caráter emergencial e com o objetivo de estabilizar a economia, pois hiperinflação comprometia não só o crescimento do país, mas influenciava diretamente na vida da população, restringindo o seu poder de compra.

Na Constituição de 1988 a democracia e a descentralização política são retomadas. O pacto federalista é restabelecido, colocando o município como, de fato, ente federativo dotada de autonomia política, administrativa e fiscal. Nesta Constituição os municípios passam a legislar, e não administrar como na anterior, pelos interesses locais; adquire deveres e direitos enquanto governo local, principalmente na promoção de ações de caráter social. Essa característica intervencionista, antes delegada aos Estados, influencia diretamente na determinação do papel destes na organização do governo nacional, onde agora, ao mesmo tempo, perde o poder nos municípios e competem com as ações do Governo Federal.

Mesmo regulamento na Constituição de 1988, o PPA só foi elaborado, de forma efetiva para a organização das ações do governo, em 1996, após a implantação do Plano Real, que iniciou com sucesso o processo de estabilização da inflação. O PPA 1996/1999 tinha como objetivo manter a estabilização da inflação e retomar o crescimento econômico do país, com investimentos na reconstrução da economia, modernização da indústria, redução das desigualdades espaciais e sociais e transformação do Estado, tornando-o mais moderno e eficiente. Para isso, seriam realizados investimentos em infraestrutura econômica e na capacitação de recursos humanos, principalmente, no âmbito econômico em desconcentração da produção

industrial, incentivando as micro e pequenas empresas, e no social na educação, saneamento básico e reforma agrária. É possível avaliar que o direcionamento do plano, enquanto a sua perspectiva de desenvolvimento, era uma prioridade do crescimento econômico e depois os investimentos para o desenvolvimento social. Mesmo que no decorrer de todo o texto específico da justificativa e objetivos a dimensão social é elevada, as estratégias principais apresentadas no plano são de incentivos econômicos. Como na Constituição de 1988 a descentralização política foi instaurada, e no PPA 1996/1999 o município recebe funções específicas para as ações para o desenvolvimento nacional, como na viabilização de captação de recursos para obras hídricas, formular e implantar as ações para as políticas para a agricultura em âmbito local, principalmente com relação à reforma agrária, tornam-se gestores semi-pleno ou parcial no SUS, além de colaboradores em programas de educação, cultura e habitação. Em outros setores, são citados como colaboradores.

No PPA 2000/2003 é proposto um desenvolvimento que englobe as demandas econômicas, sociais e ambientais, que aconteça de forma sustentável. A preocupação com a inflação ainda permeia o plano, mas agora com ações para o seu controle, visto que já estava estabilizada. Os objetivos do plano colocam as necessidades sociais como prioridade, com o cidadão em foco. Diminuição das desigualdades sociais e regionais, geração de empregos e renda, combate à pobreza, proteção dos direitos das minorias e consolidação da democracia era os principais objetivos do plano. Para alcançá-los, a estratégia era a criação de parcerias entre o poder público e o privado; incentivar o empreendedorismo, tanto na organização do Estado, nas suas empresas, bem como na iniciativa privada; e consolidação da economia nacional.

Diante de um contexto econômico mais favorável, pois a inflação já possuía certa estabilidade, o PPA 2000/2003 conseguia propor maiores ações para a promoção do desenvolvimento social, era um plano com o direcionamento das ações do Estado para o cidadão e o social. O município, como no plano anterior era colocado como colaborador, obteve mais duas funções específicas neste plano: 1) A partir do projeto de “Municipalização do Turismo”, tornando-se responsável por ações específicas para o desenvolvimento local a partir do turismo, e 2) No programa de “Combate a Fome”, a prefeitura era o responsável pelo transporte dos alimentos e pela compra da merenda escolar, e um conselho local seria o avaliador das demandas do município. Mesmo com mudanças, o papel do município nos PPAs é pouco expressivo.

Mesmo não sendo o foco das análises desta pesquisa, cabe ressaltar as posturas político ideológicas adotadas pelos governos durante os PNDs e PPAs. Durante a elaboração e execução dos PNDs o Brasil era governado em regime ditatorial, onde todas as ações para a promoção do desenvolvimento nacional se davam de forma centralizadora, a partir das imposições do governo vigente. Já no período dos PPAs analisados aqui, o país já estava em regime democrático e FHC governava a partir dos preceitos da ideologia neoliberal. Assim, era defensor da pouca intervenção do Estado na economia, foram incentivadas as privatizações de empresas estatais e a entrada de capital estrangeiro, abrindo a economia nacional para as multinacionais. Estes regimes e ideologias políticas influenciaram diretamente na elaboração e execução dos planos para o desenvolvimento, onde nos PNDs as ações eram extremamente concentradas, e nos PPAs é perceptível, mesmo de forma pouco enfática, a incorporação dos Estados, Municípios, sociedade civil e outros parceiros.

A análise dos PNDs e PPAs, juntamente com as Constituições vigentes no seu período de elaboração e aprovação, possibilita verificar que, mesmo com a descentralização política definida na Constituição de 1988, o município não foi incorporado como atuante nas ações para o desenvolvimento nacional. Nos PNDs tinha

a função de receptor e executor das demandas impostas pelo Governo Federal e Estadual, e nos PPAs foi elevado a colaborador, com poucas funções específicas. As perspectivas de desenvolvimento por parte do Governo Federal, responsável pelos planos de desenvolvimento nacional, bem como os objetivos a serem alcançados, foram alteradas, mas pouco influenciou na determinação da participação do município na promoção do desenvolvimento, mesmo quando o desenvolvimento sustentável – que considera as necessidades de ações específicas em âmbito local.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A complexidade em se promover o desenvolvimento de uma nação, onde os frutos deste estejam ao alcance de toda a população, proporcionou a busca de mecanismos para a organização das ações – e assim entra em cena o planejamento. Com a tomada de consciência da importância do Estado na condução e/ou intervenção na economia, foi delegada a este o direcionamento dos caminhos que seriam percorridos para atender aos anseios comuns da população.

A promoção do desenvolvimento, como ação do Estado, é complexo, visto que é necessário equilibrar os interesses de todos os segmentos. Atualmente, o desenvolvimento é pensado sob a ótica não só do crescimento econômico, mas também dos aspectos sociais, ambientais, de governança, de participação cidadão e, em uma escala micro, na esfera local. Ainda, é necessário considerar as características ímpares de cada nação, como os aspectos geográficos, sociais e culturais, o que torna as diretrizes para o planejamento para a promoção do desenvolvimento, de certa forma, uma experiência única.

No Brasil, a estrutura política é uma determinante na condução das ações para o desenvolvimento. O federalismo, adotado após a Proclamação da República, foi o definidor da delegação das funções entre União, Estados e Municípios, que são autônomos, mas que, juntos, formam um Estado Maior. Passando por diferentes regimes, ora democráticos, ora ditatoriais, o papel de cada ente federado foi alterado, legalmente, em todas as Constituições a partir de 1981.

A adoção do regime federativo no Brasil e do planejamento governamental para a promoção do desenvolvimento se deram a partir de influências norte-americanas. Com uma motivação de característica nacional – a necessidade de descentralizar o poder centralizador, o federalismo brasileiro seguiu os moldes existentes nos Estados Unidos. Mas a necessidade de se adequar as duas estruturas de acordo com a realidade nacional fez com que o município tornasse um ente federado de fato, que, por sua vez, foi incorporado como ator importante no processo de desenvolvimento nacional.

Na Constituição Federal de 1891, a autonomia municipal era determinada em lei, mas não acontecia, visto que a prática coronelista vigorava em nossa cultura e o prefeito era nomeado. Em 1934, com limitações na própria lei, a autonomia municipal ocorria nos aspectos políticos, mas não nos fiscais e administrativos. Na Constituição de 1937, elaborada após o Golpe Militar, não existia autonomia municipal no regime ditatorial. Em 1946 a democracia é reestabelecida e a descentralização é propagada na estrutura política nacional, com isso o município ganha autonomia política, administrativa e fiscal. Após um novo Golpe Militar, a Constituição de 1969 permitia certa autonomia aos municípios, para gerirem seus interesses locais, mas estavam subordinados ao Governo Federal, sobretudo os municípios que possuíam riquezas naturais ou estavam em locais geográficos estratégicos, nomeados como áreas de

interesse nacional. A Constituição Cidadã de 1988 reestabelece a democracia e aperfeiçoa o pacto federativo nacional. Assim, a autonomia municipal é ampliada sob todos os aspectos.

Com relação ao papel do município no planejamento do desenvolvimento do Brasil, as considerações seguem a tendência das alterações definidas nas Constituições. Neste estudo buscou-se analisar a participação do município como agente de desenvolvimento a partir da definição das suas funções enquanto ente federado, aqui apresentada pelas Constituições Federal do Brasil de 1967/69 e 1988. Com o passar dos anos, os interesses locais foram incorporados aos grandes planos nacionais, contudo, nos planos analisados neste estudo, os municípios possuíam nenhuma ou pouca participação na formulação, decisões e ações para o desenvolvimento nacional.

No PND I o município era um mero receptor, sem qualquer poder de atuação ou função; no PND II as regiões metropolitanas passam a ter articulação nas delimitação das ações e necessidades locais, mas os municípios restantes continuam sem papel definido; já no PND III é destinado aos municípios a obrigação de ações pontuais na área ambiental, como fiscalização das potencialidades naturais do seu território. Após um intervalo de aproximadamente 10 anos, pois a solução da crise inflacionária era o foco principal do Governo, é retomado o planejamento do desenvolvimento do Brasil, agora determinado por lei. Nos PPAs os municípios possuem funções, visto a sua situação de ente federado, dotado de poder e deveres. O PPA 1996-1999 destina obrigações ao municípios, mas pontuais e de caráter executor, apoio, parceiro e parceiro gestor – panorama que não é alterado no PPA 2000-2003.

A Constituição de 1967/1969 foi a vigente durante dos PND I, II e III. Nos PPAs 1996-1999 e 2000-2003 a Constituição Cidadã, de 1988, que vigora atualmente, é imposto a elaboração e apresentação dos PPAs. Utilizando as duas Constituições em paralelo com os planos aqui pesquisados, é possível afirmar que houve uma crescente da participação e do papel dos municípios no desenvolvimento do país. Como o planejamento do desenvolvimento segue tendências globais, mas com valorização dos aspectos locais, é perceptível uma discrepância entre o que era determinado na Constituição e o que era colocado nos planos, pois mesmo no período ditatorial, em lei, o pacto federativo vigorava. Na retomada da democracia, mesmo com a afirmação da autonomia e importância municipal, nos PPAs a eles eram delimitadas ações pontuais ou como “parceiros” das políticas públicas executadas por União e Estados.

A questão norteadora deste estudo era compreender como a participação dos municípios era delimitada no planejamento do desenvolvimento do país, a partir das definições presentes na Constituição, e que determinam as regras do pacto federativo nacional. Após a análise dos PND I, II e III, e dos PPA 1996-1999 e 2000-2003 foi perceptível que, com relação aos aspectos políticos que influenciam os caminhos do desenvolvimento do país, que as definições apresentadas nas leis que regem o país são importantes, mas os arranjos políticos dos governos vigentes, sobretudo do Governo Federal, possuem papel fundamental no planejamento do país. Assim, o papel do município, no período analisado, é de pouca importância.

Considerando as Constituições, que delimitam o pacto federativo, e os PNDs e PPAs, planos para o desenvolvimento do Brasil, fontes de dados deste estudo, com o foco no papel do município, objeto da análise aqui proposta, pode-se constatar que outros aspectos políticos, como o tipo de regime político ou tendência ideológica do grupo de governo, tendem a ter influência significativa no planejamento do desenvolvimento do país.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, J. **A endogeneização no desenvolvimento econômico regional no local.** Revista Planejamento e Políticas Públicas, IPEA: Rio de Janeiro, n. 23, p. 261-286, junho 2001.
- ARON, R. **As Etapas do pensamento sociológico.** Brasília, DF: Ed. UnB, 1987..
- BAJOIT, G. **Tudo Muda: Proposta teórica e análise da mudança sociocultural nas sociedades ocidentais contemporâneas.** Unijuí. 2006.
- BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002.
- BASTOS, C. R. **A Federação no Brasil.** Brasília, Distrito Federal: Instituto dos Advogados de São Paulo, 1985.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade para uma Teoria Geral da Política.** São Paulo: Editora Paz e Terra S/A, 2007.
- BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política.** 10ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- BONAVIDES, P. **A Constituição aberta: Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões.** 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988** (Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 11/96 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94). Brasília: Imprensa do Senado Federal, 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **Desenvolvimento e crise no Brasil: entre 1930 e 1967.** Rio de Janeiro: Zahar, 1968
- BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008.
- BUARQUE, S. C. **Desenvolvimento sustentável na Zona da Mata de Pernambuco – Relatório técnico.** Recife: SEPLAN-PR-IICA, 1994.
- CAVALCANTI, A. **Regime federativo e a república brasileira.** Brasília, DF: Ed. UnB, 1983.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis, Vozes, 2008.
- DELGADO, L. A. N. **A Campanha das Diretas Já: Narrativas e memórias.** In: Anais do XXIX Simpósio Nacional de História. São Leopoldo: ANPUH, 2007.
- DINIZ, E. Globalização, Estado e Trajetórias Nacionais: Dilemas do Desenvolvimento e o Futuro do Brasil. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento.** Brasília: IPEA, 2009.
- DOMINGUES, J. **As Ordenações Afonsinas.** Sintra: Zéfiro, 2008.
- FAURÉ, Y., HASENCLEVER, L. **Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil.** Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

- FAURÉ, Y., HASENCLEVER, L. **Desenvolvimento Local no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: E-papers, 2005.
- FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.
- HAMILTON, A; MADISON, J; JAY, J. **O federalista**. Campinas: Rusell Editores, 2003.
- HOBBS, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil: texto integral**. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- ISMAEL, R. Hamilton, Madison e Jay: Os pressupostos teóricos do federalismo moderno. In: FERREIRA, L. P; GUANABARA, R; JORGE, V. L. **Curso de ciência política: Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- JARA, C. J. **A sustentabilidade do desenvolvimento local**. Brasília: IICA, 1998.
- JOHNSON, A. G. **Dicionário de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2007.
- LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. 5ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: Trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, P. T. F; MENDES, C. C., LASSANCE, A. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012.
- LEVI, L. Confederação. In: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Unb, 2000.
- MARTINS, S. B. **Municipalização e Desenvolvimento: Uma análise dos municípios Norte Mineiros emancipados na década de 1990**. Dissertação de Mestrado. Unimontes, 2010.
- MATOS, P. O. **Análise dos Planos de Desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Dissertação de Mestrado. USP: Piracicaba, 2002.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.
- MELO, M. A. **Municipalismo, Nation-Building e A modernização do Estado no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 6, n. 23, p. 85-99, 1993.
- OLIVEIRA, V. R. **Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente**. Revista Brasileira de Orçamento e Planejamento: Brasília, Volume 3, nº 1, 2013.
- PAULO, L. F. A. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. In: Revista do Serviço Público Brasília 61 (2): 171-187, 2010.
- RAPOSO, E. V. O pensamento político de Max Weber e as concepções weberianas da sociedade brasileira. In: FERREIRA, L. P; GUANABARA, R; JORGE, V. L. **Curso de ciência política: Grandes autores do pensamento político moderno e contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- RODRIGUES, L. Itinerário da construção das abordagens de desenvolvimento. In: **Argumentos: Dossiê Desenvolvimento Social**. Montes Claros, MG: Editora Unimontes, 2009. V.3, n.1, dez de 2009. p. 127-163.

- SANTOS, M. P. **Distribuição de renda e desenvolvimento humano: estado de São Paulo 1970-2000**. São Paulo: Educ, 2007.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SILVA FILHO, G. E.; SILVA CARVALHO, E. B.. **A Teoria do Crescimento Endógeno e o Desenvolvimento Endógeno Regional: Investigação das Convergências em um Cenário Pós-Cepalino**. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, 2001.
- SILVA, J. G. Para uma estratégia de Desenvolvimento Brasileiro. In: SICSÚ, J.; CASTELAR, A. **Sociedade e Economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2009.
- SMITH, A. **Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações**. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1985.
- SZTOMPKA, P. **A Sociologia da Mudança Social**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2005.
- THIRLWALL, A. P. **A natureza do crescimento econômico: Um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações**. Brasília: IPEA, 2005.
- VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- WEBER, M. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2002.