

# UNIDADE 3

## EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Apresentar a evolução da concepção e da implantação de programas e planos, assim como a estrutura e o funcionamento do sistema federal de planejamento;
- ▶ Associar as reformas administrativas ao desenvolvimento do planejamento; e
- ▶ Destacar os impactos do reformismo neoliberal no planejamento governamental.



# EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Caro estudante,

O Brasil tem uma larga tradição de uso do planejamento na Administração Pública, especialmente no nível federal. Você participará dessa viagem que vai desde as primeiras iniciativas de ações planejadas até o desenvolvimento de sistemas estruturados de planejamento governamental.

Nesta Unidade, será mostrada a maneira pela qual o planejamento foi incorporado ao Estado brasileiro, e mais especificamente à Administração Pública federal. Pretendemos, a partir de uma leitura histórica do desenvolvimento institucional governamental, mostrar as condições políticas e administrativas que condicionaram e moldaram o planejamento nas organizações estatais brasileiras.

Assim, uma ótima leitura para você!

## ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO

Nas duas Unidades anteriores você tomou conhecimento da importância do planejamento aplicado à Administração Pública. O planejamento foi mostrado como um processo contínuo e participativo, que possibilita melhor definição das políticas públicas e o ordenamento da execução de ações governamentais, cujos resultados devem ser direcionados ao bem coletivo, isto é, ao desenvolvimento da sociedade.

Conversaremos, agora, acerca de como foram criadas as condições de natureza político-institucional, no seio do Estado

brasileiro, para que o planejamento governamental se desenvolvesse e atingisse o modelo atual de concepção e gestão. Os estudiosos sobre o assunto ressaltam as deficiências da gestão administrativa como fator restritivo à execução, acompanhamento e avaliação dos planos governamentais. É certo que a disciplina *Teorias da Administração Pública* abordou os assuntos sobre reforma do Estado e da Administração Pública. Pela importância do tema para os administradores públicos faremos uma releitura da natureza e das características do reformismo político-administrativo, sob a ótica do planejamento.

Cumprido salientar que os aspectos econômicos serão tratados de forma complementar, devido ao fato deles terem sido objeto de disciplinas já cursadas: *Introdução à Economia e Economia Brasileira*.

Leia mais sobre a  
Revolução de 1930, em:  
<<http://www.culturabrasil.pro.br/revolucao30.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2011.



## Antecedentes a 1930

A maioria dos estudiosos da administração afirma que o serviço público brasileiro se profissionalizou a partir da **Revolução de 1930**, com Getúlio Vargas no poder. Entretanto, observamos que durante o governo de D. Pedro II – que aos catorze anos assume o trono do Brasil, em julho de 1840 – já existia uma administração com características que o sociólogo alemão Max Weber denominou de **burocracia\***.

A administração no Império contava com procedimentos administrativos próprios de um serviço público profissionalizado, tais como: a realização de concurso para admissão de servidores públicos; a publicação anual de relatório das atividades executadas por cada Ministério; a edição de normas sobre aquisição e uso de materiais de transporte ferroviário, entre outras. No período regencial foi publicado o primeiro orçamento público brasileiro, em lei datada de 15 de dezembro de 1830.

Entretanto, ao identificar na administração imperial uma estrutura nos moldes de uma burocracia pública, verificamos que sua abrangência não era tão distinta dos tempos atuais. Por exemplo, entre 1869 e 1882, na área de transportes foram desenvolvidas algumas iniciativas, precursoras do que hoje é possível compreender

\***Burocracia** – como tipo ideal, é um sistema social racional que possui as seguintes características: formais; impessoais; hierarquização de cargos e divisão do trabalho; documentos escritos; princípio do mérito; cargo como profissão, com claras esferas de atribuições; separação entre o funcionário e a função; remunera-se o trabalho, sob a forma de salário. Fonte: Motta (1980, p. 29).

como plano. Nesse período, registram-se as tentativas empreendidas por Eduardo Morais (*Navegação Interior do Brasil*) em 1869, logo depois, em 1874, por Ramos Queiroz (*Esboço de Plano de Viação Geral para o Império do Brasil*) e, também em 1874, o plano que levou o nome do seu criador, André Rebouças. Em 1882, no 1º Congresso Ferroviário Nacional, realizado na cidade do Rio de Janeiro e promovido pelo Clube de Engenharia, foi apresentado o *Plano Geral de Viação* através de comissão liderada por Oliveira Bulhões.

Salientamos que nenhum dos planos citados chegou a ser aprovado pelo parlamento imperial ou publicado por meio de ato de governo, apesar de contarem com o apoio oficial.

Porém, formalmente, só no início do período republicano, por meio do Decreto n. 862, de 16 de outubro de 1890, foi instituído o **Sistema de Viação Geral** que estabelecia uma rede de comunicações, ao combinar ferrovias e vias fluviais. Costa (1971) considera que esse foi o primeiro ato planejado do governo brasileiro.

Pela importância que assume, para o planejamento, o controle externo das contas governamentais, fazemos uso, no sentido de informar a sua institucionalização no Brasil, do conteúdo extraído da Tese de Doutorado de Valente (2004), que apresentamos a seguir.

O surgimento do Tesouro Nacional em 1824 permitiu pela primeira vez controlar a gestão governamental mediante orçamentos públicos e balanços gerais (FIGUEIREDO *apud* VALENTE, 2004). Durante todo o Império, ante a supremacia da Pasta da Fazenda sobre as demais, por intermédio do controle indiscriminado sobre a distribuição de créditos, arrecadação de impostos, aplicação dos recursos e equilíbrio orçamentário, estabeleceu-se uma relação assimétrica de Poder no interior dos Gabinetes, o que gerava intensos conflitos internos nos Governos (SILVA *apud* VALENTE, 2004).

Ribeiro (*apud* VALENTE, 2004) observa que a criação do Tribunal de Contas da União (TCU) era necessária por uma série de razões, como as dimensões territoriais, a falta de tradição de um serviço público estruturado para a criação de um Estado, as dificuldades de comunicação e os problemas de escrituração. Não havia a menor noção acerca da veracidade das escriturações públicas; sequer a possibilidade de dimensionar com precisão o volume do estoque da dívida pública e a aplicação dos recursos públicos ou montantes de arrecadação das repartições do Tesouro.

O TCU teve sua criação oficializada em 1890, sua institucionalização se deu por intermédio da 1ª Constituição Republicana, mas somente data de 17 de janeiro de 1893 sua efetiva instalação.

No período denominado de primeira República ou República Velha – que vai da Proclamação da República até a Revolução de 1930 –, o sistema político-econômico brasileiro herdara dos períodos colonial e imperial problemas típicos de uma economia dependente, característicos de uma economia exportadora de produtos agropecuários: na década de vinte o café representava mais de 80% do valor da pauta geral das exportações brasileiras. Além disso, o sistema produtivo nacional encontrava-se em processo de transformação devido ao fim do trabalho escravo e à chegada de nova força de trabalho formada por imigrantes.

Na verdade, o fim da monarquia trouxe uma herança de desmobilização da sociedade civil, e o que havia de organizado era o Estado. Ramos (1983), ao verificar a fragilidade da sociedade brasileira, na última década do século XIX, cita Sílvio Romero (*apud* RAMOS, 1983, p. 273) o qual dizia que

[...] economicamente somos uma nação embrionária, cuja mais importante indústria é ainda uma lavoura rudimentar, extensiva, servida ontem por dois milhões de escravos e hoje por trabalhadores nacionais e algumas dezenas de milhares de colonos de procedência européia.

A República Velha (1889 a 1930), nascida de um golpe militar, foi rapidamente dominada pela **oligarquia agrária\***, especialmente

\***Oligarquia agrária ou oligarquia rural** – oligarquia pelo fato de ser dominada por pequenos grupos formados por pessoas direta ou indiretamente ligadas à produção de bens primários. Fonte: Elaborado pelos autores.

a cafeeira, que sobrevivera do latifúndio escravista. Caracterizou-se como altamente conservadora, organizada à base de um jogo político regionalista e oligárquico, com práticas clientelistas autoritárias e dissociadas dos **valores republicanos\***.

Com uma industrialização incipiente e uma população e produção majoritariamente rural, o poder político federal que se formou na República encontrava-se bastante enfraquecido, diferentemente da centralização de poder que ocorrera no segundo Império brasileiro. Para a sustentação política do Governo central, havia a necessidade do apoio dos Governadores dos Estados que, por sua vez, dependiam dos votos controlados pelas lideranças locais possuidoras de vastas extensões de terra. Nesse sentido, a primeira República ficou também conhecida como a República dos Governadores.

O novo regime de espírito descentralizador e federativo, de acordo com o entendimento de Oliveira Vianna (*apud* CARDOSO, 1990) multiplicara prodigiosamente, na União, nos Estados e nos municípios, o número de cargos providos por livre nomeação, sem concurso público; de modo que a elite política, constituída pelos antigos beneficiários da escravidão, “[...] orientou-se toda para as funções eletivas e administrativas e fez do emprego público o polo de todas as suas aspirações”. Por outro lado, diz Oliveira Vianna que, entre nós, não havia nem organização de classes, nem organização de opinião, e que toda a nação espera “[...] na onisciência do governo, na onisciência do poder, na onisciência do presidente [...] toda uma série de programas salvadores” (*apud* CARDOSO, 1990, p. 136).

Entretanto, Ianni (1977) afirma que, nesse período, foram formados novos grupos sociais, com interesses diferenciados dos interesses da burguesa nacional e internacional vinculada à cafeicultura, em consequência da incipiente industrialização, do crescimento do setor terciário e da crescente urbanização. Nesse ambiente urbano mais complexo surgiram, na década de vinte, vários movimentos políticos e artísticos: o Partido Comunista do Brasil; o partido político de inspiração fascista (Legião do Cruzeiro do Sul); as primeiras manifestações do tenentismo e a Semana de Arte Moderna de São Paulo, em 1922.

#### \*Valores republicanos

– são os princípios fundamentais que regem a República: têm-se como princípios republicanos brasileiros básicos: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; o pluralismo político. Fonte: Brasil (1988, artigo 1º, incisos I-V).

De acordo com Martins (1997), até o final da década de 30, além dos militares que seguem os seus próprios princípios de organização, somente dois órgãos do governo Federal (o Itamaraty e o Banco do Brasil) eram bem-estruturados, haviam instituído normas para o ingresso no serviço público, criado planos de carreira, regras baseadas no mérito e alimentado a burocracia profissional com a expressão de serviço público.

Os servidores que constituíam a elite da Administração Pública naquela época eram fornecidos principalmente por esses dois órgãos, Itamaraty e Banco do Brasil.

*Note você que vindo da abolição da escravatura e da República, o processo de modernização jamais se fez acompanhar de um reformismo profundo o suficiente para remodelar a sociedade, o Estado e as práticas políticas e administrativas.*

A depressão mundial de 1930 determina a deterioração dos preços dos produtos brasileiros de exportação. Assim, grande parte dos suprimentos de mercadorias provenientes do exterior teve de ser assegurada pelo setor interno da economia nacional, reagindo positivamente à crise externa por intenso processo de substituição de exportações, que se tornou decisivo fator de formação de um mercado interno, inexistente no Brasil até 1920. Ianni (1977) sublinha as consequências da depressão econômica mundial de 1929 a 1933 na produção cafeeira do País, bem como o fato de que ela produziu em todas as classes sociais, inclusive a própria burguesia associada à cafeicultura, uma tomada de consciência mais clara dos problemas brasileiros, especialmente no que se refere às “limitações econômico-financeiras inerentes a uma economia voltada fundamentalmente para o mercado externo” (IANNI, 1977, p. 18).

Segundo Nogueira (1998), o Estado passa, então, a ser visto como o ente racional e centralizado, capaz de refundar a nação.



Nesse sentido, o Estado desenvolvimentista nasceu contra as forças oligárquicas e a favor de uma centralização do poder considerada fundamental para a unificação e organização da sociedade e da economia.

### **Reforma Administrativa e Planejamento: Período de 1930 a 1959**

Longe de destruir as bases locais e personalistas da República Velha, o regime do pós-30 sustentou-se nelas para conseguir apoio; apesar de o governo Vargas ficar marcado pela forte preocupação com as coisas nacionais, em detrimento dos aspectos regionais ou locais. Nogueira (1998) observa que

[...] modernizando-se conservadoramente e “pelo alto”, o Brasil ingressará em fase propriamente capitalista-industrial com uma frágil sociedade civil e sem democracia, destituído de um pensamento liberal-democrático consistente, sem hegemonia burguesa e sem um movimento operário organizado com autonomia e consciência de si. (NOGUEIRA, 1998, p. 67).

Por um lado, Nunes (1997, p. 49) observa que durante o governo Vargas houve uma acentuada modernização da Administração Pública brasileira, incluindo:

- ▶ intervenção estatal na economia, através da criação de agências e programas, políticas de proteção ao café e transferência de todas as decisões econômicas relevantes para a esfera do governo federal;
- ▶ centralização política, reforma administrativa e racionalização e modernização do aparelho de Estado;
- ▶ redefinição dos padrões de relacionamento entre oligarquias locais e estaduais, com a simultânea centralização dos instrumentos para o exercício do clientelismo; e
- ▶ incorporação do trabalho em moldes corporativos.

Nunes (1997) considera que, na década de 30, iniciou-se a adoção do universalismo de procedimentos no Brasil. O universalismo de procedimento, para esse autor, significa normas que podem ser formalmente utilizadas por todos os indivíduos, ou a eles aplicadas como, por exemplo, elegerem representantes, protegerem contra abuso de poder pelo Estado, testarem o poder das instituições formais e fazerem demandas ao Estado.

O período de 1937 a 1945 foi considerado um marco na Administração Pública brasileira, especialmente com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto na Constituição de 1937. Na verdade, o movimento racionalizador de procedimentos iniciou-se em 1931 com a criação da Comissão de Compras e a seguir, em 1935, é constituída a Comissão Permanente de Padronização. A primeira lei geral para o Serviço Público, que estabeleceu normas básicas de administração de pessoal e um sistema de classificação de cargos, instituiu, também, um órgão central de pessoal – o Conselho Federal de Serviço Público Civil –, em 1936.

O DASP, tendo os Departamentos de Administração dos Ministérios como elo, funcionando de forma sistêmica, tornou-se o centro irradiador de influências renovadoras no campo da Administração Pública brasileira. Generalizou-se nos Estados a criação de Departamentos de Assuntos Municipais que, segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em princípio, visavam controlar os governos locais, entretanto tinha função de assistência técnica, o que muito contribuiu para a racionalização das administrações municipais.

Nesse sentido, a década de 30 ficou caracterizada como ponto de partida das reformas administrativas no Brasil. Por reforma administrativa se entende, geralmente, no Brasil, desde essa década, o processo de racionalização da Administração Pública brasileira,

visando à maior eficiência de instrumentalidade administrativa utilizada na consecução dos fins.

De caráter formalista (com excessivo apego às normas), orientada para a melhoria de meios (pessoal, material, orçamento, finanças etc.) em detrimento das atividades finalísticas (educação, saúde, transportes entre outras) possuía uma estratégia de formulação e de implantação impositiva (de cima para baixo), dentro de concepção insulativa (segmentada) de poder e com escopo de mudança globalista-imediatista (enfrentamento imediato de todos os problemas), conforme aponta Nascimento (1967) ao refletir sobre estratégia de reforma administrativa brasileira. Então, com a finalidade de promover a profissionalização e a racionalização da Administração Pública, o primeiro grande movimento reformista do Governo Federal teve como motivação maior substituir uma **administração patrimonial\*** herdada do Império e República Velha por uma **administração burocrática\***.

Por outro lado, Wahrlich (1974) considera como saldo positivo do movimento reformista das décadas de 30 e 40 o seguinte:

- ▶ a difusão de ideias modernizadoras da administração, entre as quais cabe destacar a noção de eficiência, a preocupação com o sistema para ingresso no serviço público e a concepção do orçamento como plano de trabalho;
- ▶ a institucionalização do treinamento e aperfeiçoamento dos funcionários públicos;
- ▶ a divulgação da teoria administrativa originada dos países mais adiantados do mundo ocidental (especialmente Estados Unidos, Inglaterra e França);
- ▶ a contribuição decisiva ao reconhecimento da existência das ciências administrativas, até então meros apêndices do Direito Administrativo;
- ▶ a formação de um pequeno grupo de especialistas em administração que se espalharam por uma série de órgãos da Administração Pública; e
- ▶ a criação da Fundação Getúlio Vargas, instituição eminentemente modernizadora (WAHRLICH, 1974, p. 186).

**\*Administração patrimonial** – não conhece uma separação clara entre público e privado. O governante administra o seu território pelo seu poder pessoal de acordo como os seus desejos. Aos seus funcionários exige-se apenas que cumpram fielmente as ordens. Fonte: Parkin (1996).

**\*Administração burocrática** – é um sistema social em que a divisão do trabalho é sistemática e coerentemente realizada, tendo em vista os fins visados; é o sistema social em que há procura deliberada de economizar os meios para atingir os objetivos. Fonte: Motta (1980).

Para atender ao novo cenário econômico-social, a Administração Pública é chamada a exercer novas funções não prescritas em épocas anteriores. Foram criados três novos ministérios (o do Trabalho, Indústria e Comércio; o da Educação e Saúde e o da Aeronáutica) e um número significativo de órgãos, autarquias e empresas públicas: Conselho Nacional do Café e Instituto do Cacau da Bahia (1932); Departamento Nacional do Café e Instituto do Açúcar e do Alcool (1934); Conselho Federal do Comércio Exterior e Instituto Nacional de Estatística (1937) (RAMOS, 1983).

Como maneira de vencer o emperramento de uma administração centralizada e reconhecidamente atrasada, Vargas criou várias entidades da administração indireta (autarquias, fundações e empresas) dotadas de maior autonomia administrativa e financeira, inclusive com planos de cargos e salários diferenciados dos órgãos centrais, no sentido de viabilizar o Estado como ator principal no processo de desenvolvimento do país. Eram inicialmente verdadeiras ilhas de excelência que possibilitavam maior agilidade operacional, se comparadas com o funcionamento dos órgãos da administração central.

Ianni (1977) ressalta a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, com a finalidade de estudar e propor soluções técnicas para problemas tais como: tratados comerciais; marinha mercante; indústria e comércio da carne; promoção de indústrias nacionais; criação de departamentos e institutos relacionados com produtos minerais e agrícolas nacionais; mobilização de matérias-primas para a economia de guerra etc. Esse Conselho, segundo Ianni (1977, p. 28), “[...] pode ser considerado o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental [...]”, ao reunir, pela primeira vez, funcionários governamentais, empresários e técnicos para estudar e propor soluções para vários problemas do sistema econômico-financeiro e administrativo nacional.

Ianni (1977) também apresenta o cenário de economia de guerra como propulsor de novas exigências de racionalização dos meios e técnicas de coleta de dados, sistematização, análise e decisão sobre os problemas de política econômica e administração. Em


consequência disso, afirma esse autor, surgiu um novo profissional na esfera das organizações, conforme relata Gabriel Cohn.

A característica mais marcante desse período todo, ao lado do aumento geral de importância dos grupos sociais urbanos, é dada pela emergência de uma nova figura, que desempenharia papel de relevo no esforço industrializante até o presente: o assessor técnico, tanto a serviço do governo quanto das entidades privadas. Na realidade, a ação desses elementos se revelaria capaz de contrabalançar, em boa medida, o relativo fracasso das reformas do aparelho administrativo estatal encetadas na época. (COHN *apud* IANNI, 1977, p. 54).

O fim da guerra mundial de 1945, entre outros fatores, ensejou a redemocratização do País, com a deposição de Vargas e a eleição do governo do general Eurico Gaspar Dutra, de feição liberal. A Constituição de 1946, elaborada de acordo com a orientação governamental, é omissa com relação ao planejamento, certamente visto como um processo estatizante e intervencionista.

A maior flexibilidade de ação e os salários diferenciados transformaram as entidades da administração indireta em cabides de emprego e alvo da cobiça de políticos clientelistas. Em 1952, a Lei n. 1.711 equiparou o plano de cargos das autarquias com o do funcionalismo público centralizado, para reduzir o crescimento de pessoal nas organizações autárquicas. Ao nivelar por baixo, o governo deixou de atacar de frente o problema de ingresso no serviço público. Na prática, a admissão de funcionários via **concurso público** foi uma das primeiras normas regulamentadas (Constituição de 1934) pelo governo Vargas, dentro do espírito do universalismo de procedimentos.

Na década de 50, com o enfraquecimento do DASP, pouco se avançou na modernização da gestão pública e na racionalização de procedimentos administrativos, quando a maior parte dos esforços de reforma administrativa não logrou aprovação formal. Em 1956, foi promovida pelo Governo Federal a Campanha da Simplificação Burocrática (COSB), a qual criou uma comissão que se propunha



Até o ano de 1939, somente doze concursos foram realizados e, em 1961, os concursados representavam um pequeno percentual (12%) do contingente total do funcionalismo federal.

a desburocratizar o organismo estatal, cuja ação ficou restrita ao Ministério da Justiça e ao próprio DASP. De alguma forma, as ideias e os estudos de reforma administrativa consubstanciados no decreto de criação da COSB serviram como referência para as iniciativas reformistas posteriores.

O DASP, após a redemocratização do País, ficou marcado como uma referência de controle do período ditatorial anterior, desconsiderando-se, por sua vez, sua real importância durante o primeiro expressivo movimento reformista da Administração Pública brasileira. Em janeiro de 1946, foram retiradas as funções executivas do DASP, transformando-o exclusivamente em um órgão de estudo e orientação da administração do Serviço Público. Pelo Decreto-Lei de 7 de dezembro de 1945 o DASP já havia sido despojado de seu papel central no planejamento.

Como informa Nogueira (1998), o maior saldo da década de 50 foi a consolidação de uma opinião favorável ao planejamento econômico e à necessidade de se adotarem políticas planificadas na órbita governamental. Continua Nogueira observando que, ao longo do período, generalizou-se a opinião de que o sistema administrativo se tornara precocemente obsoleto e não se ajustava mais à realidade econômica e social do País, revelando-se incapaz de se reorientar pela atitude de planificação. Os **grupos executivos e as ilhas de excelência**, formados especialmente por funcionários cedidos pelas entidades da administração indireta, simbolizaram a tendência de relegar a administração direta a um plano secundário, indicando que o custo da reforma administrativa seria alto demais, comprometendo o planejamento estatal e postergando a industrialização.

O Estado fortalece a sua posição no processo de desenvolvimento do País com a utilização de instrumentos do planejamento como o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia) de 1949; o Programa de Metas (1956-61) e o Plano Trienal

de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-65). Entre 1945 e 1980, o Produto Interno Bruto cresceu a uma taxa anual média de 7,1%, o crescimento do setor manufatureiro foi de 9% ao ano e a participação do setor industrial na Renda Interna passou de 26% em 1949 para 33,4% em 1970 (FIORI, 1993).


Os investimentos públicos em atividades produtivas iniciam-se principalmente com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941), da Fábrica Nacional de Motores, da Companhia Vale do Rio Doce (1942), da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (1945) e, posteriormente, da Empresa Brasileira de Petróleo – Petrobras (1953). Como agências de financiamento, além do Banco do Brasil, foram constituídos o Banco da Amazônia, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (1952), o Banco do Nordeste do Brasil – BNB (1951), bem como a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene (1959) como agência de desenvolvimento regional. Por outro lado, a forte concentração populacional no litoral brasileiro e o crescente aumento populacional, em especial nas capitais estaduais, levam à tomada de decisão de construir uma nova capital federal brasileira, no planalto central do País.

Nunes (1997) aponta a criação, no governo Juscelino Kubitschek (1955-59), dos Grupos Executivos e do Conselho de Desenvolvimento, com a tarefa de coordenar os esforços de planejamento, como maneira de contornar as ineficiências da burocracia tradicional. Bergsman (*apud* NUNES, 1997, p. 111) defende a ideia de que o sucesso dos Grupos Executivos passava pelo seu modelo de funcionamento, ou seja: “[...] o planejamento era feito pelas mesmas pessoas que teriam de implementá-lo”.

Assim sendo, o **enfoque dualista\*** enfatizava a necessidade de se implantar uma série de **reformas estruturais** que possibilitassem passar do **tradicionalismo** ao modernismo, dinamizando, dessa forma, o processo de industrialização. A condição exigida é a existência de um Estado com funções de orientador, indutor e planejador, capaz de liderar as reformas, aproximando-as diretamente da produção de bens e serviços.

O estudo sobre o processo de decisão na criação de grandes empresas estatais brasileiras elaborado por Luciano

**\*Enfoque Dualista** – inspirado na Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), baseia-se na diferenciação entre um segmento capitalista – que corresponde a uma sociedade moderna, industrializada – e um segmento não capitalista – identificado com uma sociedade tradicional, agrária, estagnada. Segundo o modelo, os maiores obstáculos ao crescimento são a escassez de capitais e de tecnologia. Fonte: Elaborado pelos autores.



Essa tese foi apresentada pelo autor em cumprimento parcial para obtenção do grau de doutor em Filosofia, à Faculdade da Graduate School of Cornell University, sob o título *The Divided Leviathan: State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*.

Martins em 1976 – que foi publicado pela editora francesa Editions Anthropos, intitulado *Pouvoir et développement économique: formation et evolution des structures politiques au Brésil* –, e respaldado posteriormente, em 1978, pela tese de Sérgio Abranches Fiori (1993), aponta a grande contribuição desses autores no esclarecimento do papel concreto e da verdadeira dimensão do setor público no processo de acumulação (a partir de 1950) e da sustentação ao regime autoritário instalado no Brasil após 1964. O argumento central postula que a intervenção do Estado na economia, como agente produtivo, não significou um reajuste temporário para resguardar o setor privado das manifestações sistemáticas de ciclos depressivos nem um descaminho determinado pelo peso político eventual de grupos a conspirar, no seu interior, contra a livre iniciativa e a economia de mercado. Tal intervenção foi parte integrante de um padrão de desenvolvimento capitalista cujos constrangimentos mais importantes eram o caráter incipiente do setor privado nacional e os laços de dependência estrutural em relação ao centro capitalista mundial.

### As Décadas de 1960 e 1970: Reforma Administrativa e Planejamento

O segundo marco do reformismo estatal, em 1967, em plena vigência da ditadura militar estabelecida em 1964, teve como instrumento essencial o Decreto-Lei n. 200. Segundo Nogueira (1998), a nova regra irá se apoiar em alguns princípios estratégicos:

- ▶ o planejamento, a descentralização, a coordenação, a delegação de competência e o controle;
- ▶ o estímulo à expansão das empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias;
- ▶ o fortalecimento e a expansão do sistema de mérito;
- ▶ a fixação de diretrizes gerais para um novo plano de cargos e salários; e
- ▶ a tendência favorável ao reagrupamento de departamento, divisões e serviços em ministérios, como estratégia de racionalização e coordenação.



A reforma administrativa não se restringiu ao Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. O Decreto-Lei n. 900, de 29 de setembro de 1969, promoveu alterações no Decreto-Lei n. 200; assim, outros importantes diplomas legais foram editados nesse período, como a Lei Orgânica do Orçamento Público (Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964) e o Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966).

O planejamento, em suas várias etapas, passa a ser atividade permanente de toda a Administração Pública, desdobrando-se a partir dos planos globais e estratégias até os programas de ação de cada órgão, decorrentes dos planos setoriais. A execução das diretrizes e das ações planejadas é orientada pelo orçamento-programa e pela programação financeira de desembolso. As atividades-meio da administração direta, notadamente as que se referem a serviços gerais, pessoal, contabilidade e auditoria, foram organizadas sob a forma de sistemas orientados e controlados cada um por um órgão central.

A estratégia assumida de separação das etapas de formulação, acompanhamento e avaliação de planos e programas, conduzida pelos órgãos centrais do Sistema de Planejamento (órgãos da administração centralizada), enrijecidos com planos de cargos e salários defasados e insatisfatória qualificação de seu pessoal, da fase de execução dos instrumentos de planejamento, de competência de entidades da administração descentralizada fortalecidas e com grande autonomia administrativo/financeira, praticamente não funcionou. Na verdade, o poder real das autarquias e fundações e, sobretudo, das empresas estatais, aliadas aos grupos de interesse do setor privado, anulou completamente o poder derivado da instituição de normas legais e administrativas, tão ao gosto do fenômeno do formalismo (apego exagerado às normas) que esteve sempre presente na história da Administração Pública brasileira.

A montagem de estruturas paralelas à administração centralizada, iniciada em 1938 durante o Estado Novo e ampliada

**\*Governos autoritários**

– são aqueles que privilegiam a autoridade governamental e diminui de forma mais ou menos radical o consenso, concentrando o poder político nas mãos de uma pessoa ou de um só órgão e colocando em posição secundária as instituições representativas. Fonte: Bobbio (1998, p. 94).

a partir de 1964, proporcionou uma grande proliferação de entes descentralizados. Essas entidades contavam com ampla liberdade em matéria de política de pessoal, tanto nos aspectos de admissão de empregados como no estabelecimento diferenciado de planos de cargos e salários.

O enrijecimento dos órgãos centrais foi o preço a pagar pela ampliação de novo ciclo de expansão econômica, a partir de uma nova rodada de **governos autoritários\***. Outra consequência danosa para a Administração Pública, no espírito do universalismo de procedimentos, diz respeito à continuação pelo regime militar do abandono ao princípio constitucional (1934) do sistema de mérito, para ingresso na carreira do serviço público. Lafer (1970) informa que em 1958 havia 229.442 funcionários públicos federais, dos quais somente 28.406 eram concursados.

Como é possível observar, os dois principais surtos reformadores da Administração Pública brasileira tiveram lugar em momentos distintos de regimes ditatoriais: durante o Estado Novo e nos governos militares estabelecidos após o golpe de 1964. A mesma lógica de criação de centros de excelência insulados (insulamento burocrático), pretensamente impermeáveis às práticas clientelistas, dotados de autonomia administrativa e financeira com o objetivo básico de promover um projeto nacional de desenvolvimento, compunha o ideário desses dois ciclos de governos discricionários.

Para completar o ciclo de ações modernizadoras das organizações estatais durante os governos militares, foi criado, no final de 1979, o Programa Nacional de Desburocratização (PRND), depois regulamentado no início dos anos 80. O Programa tinha como objetivos principais a descentralização administrativa e a desconcentração de poder, excessivamente centralizados na esfera federal e, como alvo central, diferentemente das iniciativas reformistas anteriores, o usuário do serviço público. De concreto, o PRND obteve alguns sucessos na supressão de papéis e de procedimentos administrativos, inócuos resquícios de um estado cartorial ultrapassado.

## As Décadas de 80 e 90: Planos de Estabilização Econômica

A redemocratização não proporcionou alterações substanciais na estrutura e no funcionamento da Administração Pública brasileira, cujo foco de preocupação situava-se no combate à inflação, no atendimento às demandas sociais geradas pelo crescente empobrecimento da população e, principalmente, no processo de reconstitucionalização do País.

Durante a década de 1980, houve no Brasil oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, quatorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal (FIORI, 1993).

O Brasil entraria nos anos 90 vivenciando um novo surto de reformismo quantitativo. Os três níveis de governo começariam a agir impulsionados pelas dificuldades de financiamento do setor público e pela ideologia antiestatista, passando a colocar na ordem do dia a questão administrativa e a enfatizar a necessidade de cortes, ajustes e redução de despesas. “Não se tratava mais de construir, mas de **desconstruir** o Estado” (NOGUEIRA, 1998, p. 118).

O governo de Fernando Collor é emblemático no sentido da **desconstrução do Estado**. Nos seus dois anos de governo, como resultado da MP n. 150, de 15 março de 1990, foram demitidos cerca de 150 mil servidores civis da União, e aproximadamente 43 mil haviam sido colocados em disponibilidade, bem como um número expressivo de cargos de direção e de assessoramento foi extinto, segundo o Sistema de Administração de Pessoal do Governo Federal (SIAPE). Além do desligamento de servidores, foi implementada uma política de redução de salário do funcionalismo público, contando, para isso, com o reforço dos altos índices de inflação alcançados no período. É importante registrar que a adoção de medidas desordenadas de redução de pessoal leva, na maioria das vezes, os seus quadros mais capacitados ao desligamento do serviço público.

No âmbito da estrutura organizacional federal, o governo Collor promoveu um grande desmanche de órgãos e entidades, diminuindo de 18 para 12 o número de ministérios, sem que essas medidas contassem com um plano ou estratégia programática de governo previamente definida. A perda de quadros capacitados de pessoal e a extinção desordenada de órgãos e entidades governamentais comprometeram demasiadamente a eficiência e a eficácia da Administração Federal, especialmente com referência ao planejamento e ao funcionamento das organizações e programas da área social.

## REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As dificuldades encontradas pelo Estado em continuar o financiamento a programas desenvolvimentistas, bem como a existência de uma Administração Pública incapaz de atender razoavelmente às demandas sociais, ensejaram o fortalecimento de ideologias que defendiam a redução do Estado e o aumento da presença do mercado em espaços públicos.

Sabemos que o Brasil entrou tardiamente no processo de reforma de Estado, iniciado na Inglaterra, em 1979, no governo conservador de Margaret Thatcher. Na verdade, antes disso, o Chile governado pelo ditador General Pinochet foi o laboratório de aplicação dos postulados neoliberais. No Brasil, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, através do ministro Bresser, titular da pasta da Administração Federal e Reforma de Estado, foi formulado um projeto de reforma do Estado brasileiro em 1995.

Podemos notar na leitura do projeto de reforma de 1995, na Emenda Constitucional n. 19/1988, que versa sobre reforma administrativa, assim como nos vários estudos elaborados por Bresser, que o planejamento governamental é completamente esquecido.

É certo que a **ideologia liberal\*** não intervencionista e descentralizadora é contrária ao estabelecimento de políticas setoriais, como a industrial, e também àquelas de natureza regional, porque vê o planejamento, mesmo o indicativo, como um meio intervencionista, ou seja, como um constrangimento ao funcionamento livre dos mercados.

Pela importância e atualidade do tema, bem como da relação indissociável entre o planejamento e a gestão pública, serão assinaladas as principais características do processo reformista em questão.

Desde o final da década de 70, a reforma do Estado se tornou palavra de ordem em quase todo o mundo. Abrucio (1997, p. 10) destaca quatro fatores socioeconômicos que contribuíram para detonar a crise do Estado contemporâneo:

- ▶ a crise econômica mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, e retomada, com mais força, em 1979, provocou um grande período recessivo; nesse momento de escassez, o Estado foi o grande afetado, ingressando numa grave crise fiscal;
- ▶ os Estados Nacionais, após o demasiado crescimento negativo das suas contas, não tinham mais como financiar os seus déficits;
- ▶ a incapacidade dos governos em atender às crescentes demandas sociais; e
- ▶ os enfraquecimentos dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das multinacionais e a impossibilidade de os Estados Nacionais estabelecerem políticas macroeconômicas.

Nesse contexto, sobretudo na década de 80, as elites políticas e empresariais conservadoras aderiram às teses que compunham o que John Williamson (*What Washington Means by Policy Reform*) chamou de **“Consenso de Washington”\***.

O corte de gastos – sobretudo de pessoal – o aumento da eficiência e a atuação mais flexível faziam parte do **pacote neoliberal\***.

**\*Ideologia liberal** – os liberais afirmavam a soberania do povo, a supremacia da lei, a divisão dos poderes e as formas representativas de governo. Defendiam como direitos universais a liberdade, a igualdade perante a lei e o direito de propriedade, bem como a liberdade do comércio e do trabalho. Fonte: Costa (1999).

**\*Consenso de Washington** – um programa de estabilização monetária ortodoxo e de ajuste fiscal, visando a eliminar o déficit público, acompanhado de um pacote de reformas estruturais com vistas a desregular a atividade econômica, privatizar o setor público produtivo e abrir as economias nacionais à competição internacional. Fonte: Fiori (1993).

**\*Pacote neoliberal** – contração da emissão monetária, elevação da taxa de juros, redução drástica dos impostos incidentes sobre os rendimentos altos, abolição de controles sobre os fluxos financeiros, criação de níveis de desemprego massivos, combate às greves, redução de gastos sociais e um amplo programa de privatização. Fonte: Anderson (*apud* SADER, 1998).

Na verdade, procurava-se separar a instância política da administrativa, impondo um modelo gerencial pretensamente neutro, destinado a modificar o funcionamento e a cultura do serviço público.

Um dos equívocos desse modelo foi o de não atender para as especificidades da Administração Pública, imaginando que tecnologias gerenciais aplicadas com êxito na iniciativa privada (como avaliação de desempenho e de produtividade) poderiam ser transplantadas, sem nenhuma forma de **redução sociológica\***, conforme assinala Kliksberg,

**\*Redução sociológica** – é um termo cunhado por Ramos (1983) que serve como denúncia à importação de modelos e tecnologias vindos do exterior, de forma acrítica, sem a devida verificação de aplicabilidade de uso no País.  
Fonte: Ramos (1983).

[...] a máquina do Governo central possui uma problemática organizacional totalmente diversa daquela própria da empresa privada. Alicerçar boas relações exteriores, proporcionar a educação de modo maciço, garantir a democracia, preservar a paz social, aumentar o nível cultural da população, são metas de natureza díspar, frente às típicas da empresa de negócios. (KLIKSBERG, 1992, p. 51).

O outro grande equívoco é o de equiparar simploriamente as gerências públicas e privadas.

*Observe que os meios, os fatores político-sociais, o processo decisório e as implicações das decisões no coletivo associadas ao gestor público são de natureza distinta daquelas inerentes aos processos utilitários e mercantis próprios das empresas privadas. Portanto, a formação e a capacitação dos dois tipos de gerentes guardam muito mais especificidades do que semelhanças.*

A reforma de Estado ao focalizar a resolução da crise fiscal estabelece novos padrões de relacionamento do Estado com a economia. Essas novas concepções conduzem, de maneira reducionista, a reforma da Administração Pública ao ajuste fiscal e à

adoção de novos padrões econômicos. Vemos, no primeiro estágio “reformador do Estado”, que as ações são encaminhadas para a redução de estruturas governamentais e para a eliminação de postos de trabalho no serviço público.

*Note você que a discussão contemporânea sobre reforma de Estado não pode cair na armadilha do reducionismo instrumental, centrado no viés administrativo. A questão central que se coloca é como maximizar a eficácia da ação estatal, privilegiando não só os aspectos técnico-administrativos, mas também a dimensão política. A tarefa de reformar o Estado consiste, por um lado, em equipá-lo com instrumentos para uma intervenção efetiva e, por outro, em criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de forma a satisfazer o interesse coletivo.*

O projeto do Plano Diretor da Reforma de Estado, aprovado pelo Executivo em 1995, teve o seu escopo fortemente reduzido resultando na Emenda Constitucional n. 19, publicada em 4 de junho de 1998 depois de quase três anos de tramitação no Congresso Nacional. O objetivo básico dessa Emenda segue estritamente o objetivo de curto prazo do Plano Diretor, isto é: o ajuste fiscal. Grande parte dos seus artigos versa sobre o funcionalismo público, reduzindo suas vantagens e direitos.

Outros dispositivos que não necessitavam de alteração constitucional foram publicados posteriormente, especialmente aqueles que tinham como finalidade o desenvolvimento da gestão, a transparência e o controle social. Por exemplo, a Lei n. 9.790, de 23 de março 1999, qualifica as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e introduz uma nova concepção de esfera pública social, que possibilita firmar parcerias entre o Estado e a sociedade civil. A Lei da OSCIP parte da ideia de que o público não é monopólio do Estado, de que existem políticas e ações públicas que não devem ser feitas exclusivamente pelo Estado.

# Resumindo



Como você observou nesta Unidade, o Governo central utiliza o planejamento desde a época do Império, de forma embrionária e não sistemática. Procuramos mostrar a evolução da Administração Federal, especialmente nos dois principais movimentos reformadores: no Estado Novo e início do regime militar de 1964, relacionando-a ao aperfeiçoamento do planejamento como opção política, e não somente como uma função da administração.





## Atividades de aprendizagem

Vamos verificar se você está acompanhando os estudos propostos até o momento nesta Unidade? Para isso, procure resolver as atividades a seguir.

1. A partir da Constituição de 1891, identifique os dispositivos constitucionais que fazem referência ao planejamento governamental.
2. No período entre 1945 e 1975, quais foram os principais fatores restritivos ao desenvolvimento do planejamento da Administração Federal brasileira?
3. Aponte as razões para a não formulação de planos econômicos gerais nas décadas de 1980 e 1990.
4. Quais foram as contribuições e os “equivocos” que as reformas administrativas legaram à estrutura e ao funcionamento do Planejamento do Governo Federal?
5. Você concorda que os modernos métodos e técnicas de planejamento utilizados no setor privado devam ser implantados integralmente no setor público? Por quê?