

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS/MG – UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PPGDS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL

**FEDERALISMO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL:
CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO PAPEL DO MUNICÍPIO**

Caroline Marci Fagundes Coutinho

MONTES CLAROS/MG
MARÇO/2014

CAROLINE MARCI FAGUNDES COUTINHO

**FEDERALISMO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL:
CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO PAPEL DO MUNICÍPIO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Orientadora: Dr^a Simone Narciso Lessa

MONTES CLAROS/MG
MARÇO/2014

Coutinho, Caroline Marci Fagundes.

C871f Federalismo e desenvolvimento no Brasil [manuscrito] : considerações a partir do papel do município / Caroline Marci Fagundes Coutinho. – 2014.

108 f. : il.

Bibliografia: f. 106-108.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2014.

Orientadora: Profa. Dra. Simone Narciso Lessa.

1. Federalismo – Brasil. 2. Planejamento. 3. Desenvolvimento – Local e município. I. Lessa, Simone Narciso. II. Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título. IV. Título. Considerações a partir do papel do município.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS/MG – UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL
PPGDS

Dissertação intitulada “**Federalismo e Desenvolvimento no Brasil: Considerações a partir do papel do Município**” autoria de Caroline Marci Fagundes Coutinho, apreciada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof^ª Dr^a Simone Narciso Lessa

Prof^º Dr^º Marcos Fábio de Oliveira

Prof^º Dr^º Paulo Magalhães Araújo

À quem sempre achou chic ter uma sobrinha mestranda,
minha tia Nucinéia Fagundes (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Jamais poderia imaginar que a distância entre a despedida da monografia e o início da dissertação seria tão curta! Um “até o próximo” dito em meu trabalho de conclusão do curso de Ciências Sociais foi o incentivo maior para chegar até aqui. E como não caminho sozinha, volto a mencionar todos os queridos que contribuíram para a conclusão de mais uma etapa de estudos, na minha formação como mestre e na realização deste trabalho.

Primeiramente, e sempre, à minha família, grande incentivadora, parceira e companheira de todas as horas. Obrigada pela paciência do discurso diário: Preciso estudar!

À minha orientadora Simone Narciso Lessa, pela leveza de suas palavras, permitindo meus sonhos, mas sempre me trazendo para a realidade.

Aos professores, secretárias e colegas do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Social (PPGDS/Unimontes), muito obrigada! Lembrarei com carinho dos bons momentos compartilhados.

À minha querida amiga, inspiração de pesquisadora, socióloga e professora Sheyla Borges. Só com palavras não é possível agradecer por todo incentivo e motivação, que vão além da minha formação profissional. Volto a dizer: Não me lembro ao certo qual foi o dia em que te conheci, mas sei que foi uma das datas mais especiais que já vivi.

Agradecerei sempre aos dois grandes amigos que vieram de brinde nessa caminhada: Guélmer e Francisco. Vocês, juntamente com a sempre amiga Carminha, contribuíram para o meu crescimento pessoal, tornaram os dias de aula mais leves e proporcionaram ótimos debates teóricos. Acredito que fizemos um bom trabalho!

Aos amigos inimigos da Liga da Justiça: Reginaldo, Gemilson, Dayana, Carminha e Thetê. Sei que torcem pelo o meu sucesso!

Ao “Nós no Mundo”: Jaque, Camila e Pedrina. Mais uma conquista para nossa lista!

Aos amigos distantes, mas sempre próximos: Adriano, Bruno, Fred, Dária, Pedro, Elca e Sônia. Sei que não é fácil suportar meus equívocos!

Às amigas dos grupos Relentas e Grões, sempre confiantes que eu iria terminar este trabalho.

Às amigas e amigos do mundo, que não entendem nada da minha pesquisa, mas sempre felizes com minhas conquistas!

Agradeço ao jornalista Paulo Braga e demais assessores do Deputado Humberto Souto, a Biblioteca da Câmara dos Deputados e a Biblioteca do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por disponibilizarem os planos de desenvolvimento implantados no Brasil, e a Associação Mineira de Municípios (AMM), pela presteza em atender todas as minhas solicitações.

Sou grata a Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig) pelo financiamento da pesquisa.

Aos professores Maria da Luz, Marcos Fábio e Paulo Magalhães pelas contribuições na construção deste trabalho.

Espero que o próximo trabalho seja breve. Até lá!

RESUMO

O objetivo deste estudo é contribuir para a compreensão do papel do município na promoção do desenvolvimento do Brasil. Trata-se de uma abordagem histórica e comparativa, onde é utilizado como documentos para análises 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. A compreensão desse fenômeno perpassa pela questão da promoção do desenvolvimento de uma nação, que após a II Guerra Mundial vem se aperfeiçoando, com ações estabelecidas pelo Estado a partir do planejamento. Com uma discussão teórica sobre o Federalismo e Desenvolvimento, buscou explicitar as correntes teóricas adotadas para a compreensão dos planos. Identificando o histórico da adoção do Federalismo e das práticas de planejamento governamental no Brasil, foi possível explicitar como a delimitação dos papéis dos entes federados foi alterado de acordo com o interesse da corrente ideológica do governo vigente, contudo o federalismo sempre foi mantido. As mudanças a partir do interesse de certo grupo político também influenciaram na organização do planejamento do desenvolvimento do país. Estabelecendo uma relação entre as características dos federalismos, 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 no desenvolvimento nacional. Mesmo como ente federado, determinado por lei, aos municípios era delegado pouco espaço, inclusive o de atuar de forma autônoma.

Palavras-chave: Federalismo, Planejamento, Desenvolvimento Local e Município.

ABSTRACT

The objective of this study is to contribute to understanding the role of the municipality in promoting the development of Brazil. It is a historical and comparative approach, which is used as analysis documents for the National Development Plans I, II and III, which were drawn up during the regency of the 1967/1969 Constitution, a period of military government, and Multiyear Plans 1996-1999 and 1999-2000, instituted by the Constitution Citizen of 1988. A understand this phenomenon pervades the issue of promoting the development of a nation, which after World War II has been improved, with actions established by the State from planning. With a theoretical discussion on Federalism and Development, sought to explain the theoretical approaches taken to understanding the plans. Identifying the historical adoption of Federalism and practices of government planning in Brazil, it was possible to explain how the division of roles of federal entities was changed according the interest of ideological trend of the current government, however federalism was always maintained. The changes from the interest of certain political group also influenced the organization of the development planning of the country. Establishing a relationship between the characteristics of federalism, using the Constitutions of the country , and the objectives , actions, and defining the role of the municipality in PNDs and PPAs was possible to verify that there has been little integration of municipal participation in national development. Even as a federal entity , required by law , delegate to municipalities was little space, including acting autonomously.

Keywords: Federalism , Planning , Development and Local Municipality.

LISTA DE SIGLAS

ABM	Associação Brasileira de Municípios
BNB	Banco do Nordeste
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
DASP	Departamento Administrativo de Serviço Público
EUA	Estados Unidos da América
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITR	Imposto Territorial Rural
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PBQP	Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade
PED	Programa Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
SENAM	Serviço Nacional de Assistência aos Municípios
SUS	Sistema Único de Saúde
URV	Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 ABORDAGEM CONCEITUAL	18
1.1. Estado e Federalismo	18
1.2. O que é desenvolvimento?	23
Considerações Prévias	31
CAPÍTULO 2 ABORDAGEM HISTÓRICA	33
2.1. A estrutura política do Brasil: A construção do Federalismo	33
2.2. O município	37
2.2.1. Breve histórico do movimento municipalista no Brasil	39
2.2.2. O município nas Constituições Brasileiras	43
2.2.3. A questão municipal em outras federações: Estados Unidos da América e Argentina	46
2.2.4. Considerações acerca da autonomia municipal no Brasil	49
2.3. O Planejamento do desenvolvimento no Brasil	50
Considerações Prévias	57
CAPÍTULO 3 O MUNICÍPIO E O PLANEJAMENTO NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO	57
3.1. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento: PND I, II e III	57
3.1.1. I PND	57
3.1.1.1. Os objetivos do I PND	59
3.1.1.2. Modelo econômico e Estratégias de desenvolvimento	61

3.1.1.3.	O município no I PND	64
3.1.2.	II PND	65
3.1.2.2.	Os objetivos do II PND	68
3.1.2.3.	Modelo econômico e Estratégia de desenvolvimento	70
3.1.2.4.	O município no II PND	71
3.1.3	III PND	72
3.1.3.1.	Os objetivos do III PND	74
3.1.3.2.	Modelo econômico e Estratégia de desenvolvimento	76
3.1.3.4.	O município no III PND	79
3.2.	Plano Plurianual	80
3.2.1.	Plano Plurianual 1996-1999	81
3.2.1.1.	Os objetivos do PPA 1996-1999	82
3.2.1.2.	Modelo econômico e Estratégia de desenvolvimento	85
3.2.1.3.	O município no PPA 1996-1999	86
3.2.2	Plano Plurianual 2000-2003	89
3.2.2.1.	Os objetivos do PPA 2000-2003	89
3.2.2.2	Modelo econômico e Estratégia de desenvolvimento	96
3.2.2.3.	O município no PPA 2000-2003	97
3.3	Entre Constituições e Planos: Relação entre as Constituições, PNDs e PPAs	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS		103
REFERÊNCIAS		106

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 BRICS¹ e G20²; 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)³. 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 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

¹ Grupo econômico formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

² Grupo econômico formado pelas 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia.

³ 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.

(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 precípua 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.

Para construir este trabalho, o mesmo foi dividido em três partes. O primeiro capítulo apresenta uma abordagem conceitual sobre os temas que formam a base deste

estudo, como a definição de Estado e Federalismo, bem como a construção do conceito de desenvolvimento, como este foi direcionado ao longo dos anos, desde sua origem. A importância da dedicação de um espaço para a apresentação conceitual se faz necessária diante das diferentes correntes teóricas sobre os temas abordados. Assim, é preciso definir a partir de qual concepção conceitual o estudo é construído.

No segundo capítulo é realizada a apresentação dos contextos históricos da inserção do planejamento para a promoção do desenvolvimento no Brasil, partindo da construção do próprio federalismo no país. Em seguida é abordado como o município foi instituído, o seu histórico e definição a partir das Constituições que foram vigentes e a atual, bem como um breve histórico do movimento municipalista no Brasil.

O terceiro capítulo é dedicado à análise dos planos. 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.

CAPÍTULO I – ABORDAGEM CONCEITUAL: Federalismo e Desenvolvimento

A organização do Estado e do poder na sociedade sempre foi objeto de importantes estudos na ciência política. Ao analisar a sociedade é necessário apontar as questões políticas que influenciam o fenômeno a ser observado. Neste tópico será apresentada a construção e definição do Federalismo, abordando marcos histórico, mas priorizando o aparato teórico que cerca este tema.

1.1 Estado e Federalismo

Os autores clássicos da ciência política buscaram definir a função do Estado e a sua influência na sociedade. Os contratualistas afirmaram que o poder do povo é legitimar o Estado. Iniciada a discussão sobre as consequências do contrato pela relação liberdade *versus* igualdade, a preocupação predominante era conservar os direitos de natureza do povo. Hobbes, Locke e Rousseau analisaram o Estado por perspectivas diferentes. Para Hobbes, o Estado é soberano e suas ações são autorizadas pelo povo. Já Locke afirma que o Estado deve garantir os direitos individuais, mesmo sendo arbitrário. Rousseau analisa que o Estado é o resultado da vontade do povo. Jellinek havia afirmado que a doutrina social do Estado “tem por conteúdo a existência objetiva, histórica ou natural do Estado”, enquanto a doutrina jurídica se ocupa das “normas jurídicas que naquela existência real devem se manifestar” [1910, trad. ItI, p. 73]” (JELLINEK (1910) apud BOBBIO, 2007, P. 57).

Estado não é a mesma coisa que governo, embora os termos sejam muitas vezes usados um pelo outro fora da sociologia e ciência política. O Estado é uma instituição social, que significa que consiste de uma forma ou plano social de como várias funções devem ser desempenhadas. O governo, contudo, é um conjunto particular de pessoas que, em qualquer dado tempo, ocupam posições de autoridade dentro do Estado. Neste sentido, os governos se revezam regularmente, ao passo que o Estado perdura e só pode ser mudado com dificuldade e muito lentamente. (JOHNSON, 1997, p. 91).

Partindo da definição de Max Weber sobre o Estado moderno como um aparato administrativo e da detenção legítima da força, se distanciando da concepção jurídica de Estado e o definindo a partir dos seus aspectos sociológicos.

O que é um Estado? Sociologicamente, o Estado não pode ser definido em termos de seus fins. Dificilmente haverá qualquer tarefa que uma associação política não tenha tomado em suas mãos, e não há tarefa que não se possa dizer que tenha sido sempre, exclusivamente e peculiarmente, das associações designadas como políticas: hoje o Estado moderno. Em última análise, só podemos definir o Estado moderno sociologicamente em termos dos meios específicos peculiares a ele, como peculiares a toda associação política, ou seja, o uso da força física. (WEBER, 2002, p. 55).

Para a legitimação do Estado, é necessário que ele exerça o seu poder de força que para Weber (2002) é possível a partir de três tipos de domínios: tradicional, carismática e legal. A Dominação Tradicional é o “domínio exercido pelo patriarca e pelo príncipe patrimonial de outrora”. (WEBER, 2002, p. 56). Este tipo de dominação tem como base a reafirmação dos costumes, nos poderes herdados, na tradição. A Dominação Carismática acontece pela confiança, na reafirmação da liderança pelo carisma ou heroísmo. A Dominação Legal “é o domínio exercido pelo moderno “servidor do Estado” e por todos os portadores do poder que, sob esse aspecto, a ele se assemelham”. (WEBER, 2002, p. 56).

No Estado Moderno, a dominação legal é base para a sua estrutura, pois “a separação entre o quadro administrativo, os funcionários administrativos e os trabalhadores em relação aos meios materiais de organização administrativa é completa”. (RAPOSO, 2011, p. 360). Max Weber (2002) também apresenta uma forma de organização funcional do Estado: a burocracia. Para o autor, é pela burocracia racional que é possível legitimar as ordens e direitos para que o Estado exerça sua autoridade.

No Estado é necessário delimitar a organização do poder. Segundo Bastos (1985) “a forma pela qual o poder é exercido tem sido sempre um problema de vulto na organização das comunidades políticas”. (p. 01). Com o surgimento do Estado Moderno, este problema ganhou maiores proporções, pois a herança do absolutismo do sistema monarquista deixava explícito o anseio de uma organização descentralizada, onde se alcançasse as comunidades locais e regionais.

Em se tratando de acontecimento histórico, ao pesquisarmos a origem do federalismo é possível encontrar afirmações de experiências na Antiguidade, citando a Grécia, ou na Idade Média, como exemplo na Itália e Alemanha. Contudo, é com a Constituição Federal de 1787 dos Estados Unidos da América que temos a maior referência de organização federativa, bem como se tornou exemplo para outros países se estruturarem em tal modelo.

Conforme apresenta a etimologia do termo, federal deriva de *foedus*, que significa aliança. A partir dessa definição, juntamente com o contexto de organização social política, pode-se afirmar que a proposta do federalismo é estabelecer uma aliança entre os participantes que compõem tal pacto. Ainda, em alianças são construídas forças, que resultam em novos produtos. Assim, há a independência dos entes, mas, também, o resultado da união, que por sua vez, os tornam dependentes entre si.

Na obra de Hamilton, Madison e Jay (2003), *O federalista*, é dado o primeiro passo teórico para construir e compreender essa organização de Estado. Entre outubro de 1787 e abril de 1788 Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, apesar de possuírem significativas diferenças quanto à posição referente a especificidades da organização dos arranjos políticos, criaram as diretrizes da proposta de federalismo norte-americano. Considerado um referencial clássico para estudos sobre o tema, a obra *O federalista* é uma coletânea de artigos divulgados na imprensa norte-americana pelo pseudônimo *Publius* para apresentar argumentos que respaldassem a implantação da federação em substituição da confederação⁴. Segundo Ismael (2011) as justificativas iniciais apresentadas pelos federalistas era a inoperância da confederação, pois as resoluções apresentadas tornavam-se apenas recomendações; não possuía autonomia financeira, visto que não tinha autorização para arrecadar impostos, e, sobretudo, a não representação como estado perante o comércio internacional. Também, ao fazer uma comparação entre a confederação e a federação, outros pontos foram questionados, como a não preocupação com a proteção e preservação do espaço nacional.

Segundo Levi (2000) em *O federalista* é encontrado uma das mais completas formulações do federalismo. Contudo, é enfático ao afirmar que

⁴ Na Confederação os estados mantêm sua individualidade com relação às leis internas, todos são soberanos e livres. Para a efetivação das decisões tomadas no âmbito da Confederação, é necessária decisão interna de cada estado que compõe a união, onde estas podem ser efetivadas ou não. (BASTOS, 1985).

não existe nesta obra, nem nas outras contemporâneas de assuntos análogos, de acordo com o caráter pragmático da cultura anglo-saxônica, nenhuma consideração sobre o sentido global deste instrumento institucional. Ele foi apresentado mais como um meio para resolver os problemas políticos dos americanos do que como modelo de Governo para a sociedade das nações. (LEVI, 2000, p. 480).

A definição de federalismo foi mais conduzida pela negação de outros modelos de organização do Estado, sobretudo da confederação, do que propriamente pela criação de um novo aparato teórico. Mas, com a propagação da implantação do modelo federalista em outros países, os estudos sobre este tema ganharam espaço significativo na ciência política. Com isso, atualmente, com base nos clássicos sobre o tema, autores contemporâneos buscam delimitar esta forma de organizado de Estado Moderno.

Celso Bastos (1985) apresenta definições claras sobre o tema, afirma que “A Federação nada mais é do que a transplantação para o plano geográfico da tripartição de poderes no plano horizontal, de Montesquieu. Portanto, ela serve ao mesmo princípio de que o poder repartido é mais difícil de ser arbitrário”. (p. 04). Este tipo de organização do poder é a mais sofisticada que se pode implantar no Estado, “Ela implica uma repartição delicada de competências entre o órgão do poder central, denominado União e as expressões das organizações regionais, mais frequentemente conhecidas por estados-membros”. (BASTOS, 1985, p. 06).

Ao focar na questão da descentralização do poder na organização federativa, Bastos (1985) aponta que é só em 1787, com a mudança de confederação para federação dos Estados Unidos que, de fato, irá acontecer.

Isto porque na Federação as autonomias regionais são elevadas ao mais alto grau de importância, conferindo-se-lhes amplos poderes. Elas passam a denominar-se estados à semelhança do que acontece com a própria organização central da qual fazem parte integrante.

Além disso, têm Constituições próprias, assim como um Legislativo, um Executivo e um Judiciário seus. Disto resulta ser a Federação uma forma de Estado caracterizada principalmente por ser resultante de uma reunião ou associação de outros estados. (BASTOS, 1985, p. 05).

Na organização federativa, o território – com toda a sua formação estrutural e social – esta sob os poderes regional e central. Cada um atuando a partir de suas especificidades, mas, teoricamente, em sintonia. “O Estado Federal legisla diretamente para os estados-membros sem necessidade da intervenção desses para que suas normas se tornem eficazes. De outra parte, os estados-membros não podem retirar-se da

Federação”. (BASTOS, 1985, p. 06). Assim, é criado um novo Estado único, mas com a aliança de outros estados. Este novo Estado único responde pelos interesses nacionais e representa a nação no âmbito internacional, mas, também, os outros estados que compõem este novo Estado possuem autonomia para decidir e responder por seus interesses internos, bem como estabelecer relações com outros países. Contudo, de acordo com as leis estabelecidas pelo novo Estado único.

O funcionamento da federação requer leis claras, pois os conflitos de interesses entre os entes federados sempre podem surgir. Para isso é necessário estabelecer uma Suprema Corte do País, sob esta fica a responsabilidade de manter a vigência da Constituição para a defesa da consolidação do Estado Federal. Bastos (1985) aponta outra característica importante da Federação é a “existência de um fenômeno associativo ou de agrupamento de Estados pré-existentes. Na verdade é isto que tem acontecido em muitas Federações e é isto que, inclusive, ocorreu na primeira delas”. (p. 07). Essas associações possibilitam a manutenção da autonomia dos Estados pré-existentes a partir de interesses em comum.

Na organização federativa implantada nos Estados Unidos da América, os poderes foram definidos de forma objetiva e clara. Divididos entre poder legislativo, poder executivo e poder judiciário, a cada segmento era designado qual função e tipo de representação. A composição do poder legislativo era formada por dois núcleos: Câmara dos Representantes e Senado. Para o primeiro a representação era feita pela proporcionalidade de acordo com o número populacional de cada estado - mas com o teto máximo de um representante para 30.000 habitantes, as eleições para a composição da Câmara eram realizadas a cada dois anos. Para a composição do Senado, a eleição acontecia pelas assembleias legislativas dos mesmos estados. Cada estado possuía dois representantes no Senado e estes possuíam mandato de seis anos. A definição de um Congresso bicameral foi pensando para nivelar a representação dos estados federados em uma casa de representação quantitativa igualitária, no caso do Senado, e, também, respeitando as características da proporcionalidade populacional, como a Câmara de Deputados. (CAVALCANTI, 1983; LEVI, 2000).

O presidente era a figura de representação do Poder Executivo. Com mandato de quatro anos, era eleito por sufrágio em dois graus – em cada estado são escolhidos os eleitores presidenciais, e a estes cabe eleger o Presidente da República. Também

compõe o poder executivo um vice-presidente, que tem a função de substituto. (CAVALCANTI, 1983).

Amaro Cavalcanti (1983) afirma que apesar de existir princípios firmados da concepção de organização federativa, ainda não há um consenso quanto às características próprias e exclusivas deste regime.

É um Estado que reúne em si o duplo caráter de Estado e de federação de coletividades públicas de uma natureza particular; estas últimas participam ao mesmo tempo da natureza da província autônoma e daquela do cidadão de uma república; elas se distinguem das outras coletividades não-soberanas, em serem chamadas a tomar parte na formação da vontade do Estado, participando, desta sorte, da própria substância da soberania federal”. (L. Le Fur *apud* Cavalcanti, 1983, p. 64).

A definição proposta por L. Le Fur é a mais aceitável e próxima da atual organização do Estado-federal, com ressalva para a afirmação da “participação da própria substância da soberania federal”. A dualidade que compõe a estrutura da organização federativa promove reflexões sobre a soberania e autonomia dos entes federados. Ao analisar as condições jurídicas da Federação, Cavalcanti (1983) delimita as roupagens deste Estado, ora soberano – por ser o Estado, ora um dos componentes de formação da federação, compartilhando atribuições com os outros entes federados. O autor acredita que esta característica não desmerece ou influencia a sua organização como unidade nacional.

1.2 O que é desenvolvimento?

Por muito tempo as definições de progresso, crescimento econômico e desenvolvimento foram tratados como sinônimos. O progresso era consolidado pela acumulação de riqueza, representada pelo valor Produto Interno Bruto (PIB), o desenvolvimento era propagado pela renda per capita de um país. Assim, quanto maior o PIB e a renda per capita, que influenciavam no surgimento de novas formas de vida, entendia-se que o desenvolvimento acontecia neste local.

No século XV, com as navegações e as descobertas de novos territórios, o progresso mais uma vez é repensando, pois

Torna-se visível que as sociedades humanas, culturas, organizações políticas e econômicas, não são todas do mesmo tipo. A enorme variedade de estruturas sociais em várias partes do mundo torna-se evidente. Porém, para preservar a ideia de unidade da espécie humana e de sua progressão necessária, a diversidade é interpretada de maneira peculiar. Declara-se que a variedade é devida aos diferentes estágios de desenvolvimento, ou de progresso, atingidos pelas diferentes sociedades. (SZTOMPKA, 2005, p. 59).

Sendo um conceito em pleno processo de mudança, a concepção de progresso foi construída no século XIX composta a partir da observação de que havia um mundo em crescimento, com avanços e melhorias, que poderiam ser constatados em determinadas épocas. Foram incorporadas novas definições ao conceito de progresso, sendo este aplicado no domínio das ideias, sendo concluído pelos pensadores desta época que “o conhecimento avança de modo constante e gradual”. (SZTOMPKA, 2005, p. 59).

Neste contexto, afirma-se que nos estágios iniciais estão as sociedades primitivas, e em relação às sociedades mais civilizadas, há uma relação entre representação de passado e futuro, em que uma mantém uma postura de evolução diante da outra.

Um sugestivo critério de progresso: o significado e a direção da história estão dados pelo crescimento da liberdade individual combinado com o avanço da virtude; a virtude restringe o exercício da liberdade individual quanto esta se torna ameaça à liberdade alheia. (SZTOMPKA, 2005, p. 60).

No século XIX acontece uma divulgação do conceito de progresso, sendo este presente na filosofia, literatura, arte, ciência e sociedade civil em geral. Com um contexto otimista e a valorização do poder da ciência, o progresso torna-se objeto de estudo, sobretudo da nova corrente intelectual, a sociologia. August Comte propôs a avaliação das mudanças em três estágios: teológico, metafísico e positivo, demonstrando o processo de evolução e progresso pelo qual passariam todas as sociedades. Spencer também relacionou progresso e crescimento a partir da ideia de evolução. (ARON, 1987). Com o passar dos anos, o conceito de progresso tornou-se cada vez mais complexo e com diferentes, mas complementares, dimensões. Ztompka

(2005), por exemplo, propõe uma definição do conceito de progresso a partir de sete elementos, os considerando como principais:

(1) a noção de tempo irreversível, tempo que flui de modo linear garantindo a continuidade entre passado, presente e futuro; progresso é, por definição, a diferença positivamente mensurável entre o passado e o presente (progresso adquirido), ou entre o presente e o futuro (progresso esperado); (2) a ideia de movimento direcional, em que nenhum estágio se repete, e em cada estágio posterior está relativamente mais próximo de certo estado-final concebido do que qualquer estágio anterior (aproximação assintótica da realização final de valores professados); (3) a ideia de processo cumulativo, que pode ser incremental, passo a passo, ou revolucionário, mediante “saltos” qualitativos periódicos; (4) a distinção entre “estágios necessários” característicos (fases, épocas) pelas quais passa o processo; (5) a ênfase nas causas endógenas (internas, imanentes) do processo, que aparece como autopropelido (autodinâmico) ou, em outras palavras, como desdobramento de potencialidades internas que jazem na sociedade em causa; (6) a concepção de processo inevitável, necessário, “natural”, que não pode ser detido ou defletido; e (7) a noção de aperfeiçoamento, avanço (cf. Granovetter, 1979), melhoramento, isto é, a avaliação de cada estágio consecutivo do processo com relativamente melhor do que o precedente, culminando no estágio final do qual se espera a completa realização de valores desejados como felicidade, abundância, liberdade, justiça, igualdade, etc. (ZTOMPKA, 2005, p. 53).

Buscando analisar a natureza do crescimento econômico, Thirwall (2005) construiu um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações, afirmando que Smith foi um dos primeiros expoentes da corrente dos rendimentos crescentes, baseado na divisão do trabalho. O aumento dos rendimentos possibilita a elevação da produtividade do trabalho e da renda *per capita*. A indústria é exemplo dessa relação, sendo uma atividade de rendimentos crescente; já as atividades agrícolas representam rendimentos decrescentes – e este é o fato determinante entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. (THIRWALL, 2005).

Em relação aos modelos clássicos de crescimento e de distribuição, estes ainda integram a teoria destes estudos, principalmente no que diz respeito à discussão do excedente capitalista para investimentos. Considerando o desenvolvimento como um acontecimento redundante, os fundamentalistas do mercado acreditavam que este seria algo natural, decorrente do crescimento econômico, denominando este processo de “efeito cascata”. Assim, para haver o desenvolvimento seria necessária apenas a aplicação da economia moderna, descartando a importância de uma teoria do desenvolvimento. (THIRWALL, 2005).

Para Silva Filho e Silva Carvalho (2001), a proposta de John Maynard Keynes (1883-1946), os keynesianos – está relacionada à distribuição de renda como fator primordial para o crescimento. De acordo com estes autores:

A noção de tornar o ciclo vicioso de poupança baixa e crescimento baixo em um ciclo virtuoso com a atuação do governo foi reiterada por Gunnar Myrdal em sua teoria da “causação circular” e a partir de então, o envolvimento do governo passou a ser considerado uma ferramenta crítica do desenvolvimento econômico. (SILVA FILHO E SILVA CARVALHO, 2001, p.468).

O conceito de crescimento econômico, desta forma, tem como base a renda nacional *per capita*, na medida em que esta possa proporcionar aos indivíduos um acesso a mercadorias e serviços que sejam superiores ao número do crescimento populacional. A utilização da renda *per capita* como indicador é justificada pela possibilidade de avaliação do padrão de vida em geral e cumpre bem o seu papel de mensurar o crescimento econômico, ainda que possa apresentar limitações.

Adam Smith (1985), em seu livro *Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, e acompanhado de outros autores como Thomas Malthus, John Stuart, David Ricardo e Karl Marx tiveram o crescimento econômico e o desenvolvimento como a principal preocupação de suas obras.

Com a Revolução Industrial e suas consequências para a sociedade, os aspectos econômicos - transformados nesta época - tornaram-se determinantes na vida cotidiana. Veiga (2005) afirma que houve uma evolução dos padrões de vida, sendo que estes foram multiplicados por dez. Mas, é importante pontuar que o crescimento econômico não foi resultado somente da Revolução Industrial; não se pode subestimar o crescimento anterior e os avanços tecnológicos e científicos do século XIX. Para Frischtak

...a noção de desenvolvimento econômico como processo sujeito à intervenção do Estado é contemporâneo à 1ª Revolução Industrial, e nasce com a própria “vontade coletiva” de desenvolver as forças produtivas, fazer a economia crescer, estimular o comércio, promover a inovação. Pode-se argumentar que o mercantilismo, apoiado no absolutismo, e o colonialismo foram expressões precoces desta vontade nacional, ainda que o imperativo estratégico da disputa de poder entre as nações fosse o elemento dominante. (FRISCHTAK, 2009, p. 103).

A teoria do crescimento econômico, que tem, portanto, como objetivo a análise de fatores básicos e primordiais que determinam o crescimento, se baseia no capital físico e no trabalho; ainda assim, é necessário salientar que em nenhum momento pode-se ignorar a importância do crescimento econômico para o desenvolvimento. Contudo, Veiga (2005) afirma que quando se trata de desenvolvimento, é necessário um olhar mais qualitativo, que consiga captar mudanças não só no grau e ritmo de crescimento de renda, mas também no bem-estar social.

Desde o fim da II Guerra Mundial o desenvolvimento tem sido um fenômeno mais estudado nas ciências sociais, sobretudo na busca por uma resposta à questão das desigualdades humanas. Este acontecimento histórico não é só um marco para o campo científico da compreensão do desenvolvimento, mas também de mudança de comportamento do econômico mundial. Alguns autores, como Esteva (2000), afirmam que é com o discurso de posse do presidente Harry Truman em 1949 marca a inserção da concepção de desenvolvimento à vida em sociedade. Segundo Guy Bajoit (2006) é com os acordos firmados pós II Guerra que surge a necessidade de substituir as concepções de organização econômica e social pautadas pela ideologia colonial por compreensões das relações entre países industrializados e não industrializados, desenvolvimentos e subdesenvolvidos, potências do norte e dependentes do sul. Para Rodrigues (2009)

O exercício de datar um termo como desenvolvimento é pouco útil, senão redutor dado a sua gênese em outras categorias, como as assinaladas. Segundo Peemans (2002), a construção do conceito de desenvolvimento insere-se num projeto de transformação conceitual de uma categoria genérica antiga – “o progresso” – em uma nova categoria contemporânea “o desenvolvimento”. (RODRIGUES, 2009, p. 131).

Para Furtado (1974), o crescimento econômico como conhecemos funda-se na preservação dos privilégios das elites em busca de sua modernização. O desenvolvimento, por seu turno, é caracterizado fundamentalmente por seu viés social e foi a partir desta nova concepção que a temática assumiu lugar de destaque nas discussões dos meios políticos e acadêmicos. Os esforços se direcionaram principalmente ao ideal de desenvolvimento que as sociedades devem perseguir, abarcando, para isso, o maior número possível de dimensões, ou seja, além da questão econômica, incluiria aspectos culturais, políticas e também as ambientais. Para o autor

A reflexão sobre o desenvolvimento, no período subsequente à segunda guerra mundial, teve como causa principal a tomada de consciência do atraso econômico em que vive a maioria da humanidade. Indicadores mais específicos, tais como mortalidade infantil, incidência de enfermidades contagiosas, grau de alfabetização e outros foram lembrados, o que contribuiu para amalgamar as ideias de desenvolvimento, bem-estar social, modernização, enfim, tudo que sugeria acesso às formas de vida criadas pela civilização industrial. (FURTADO, 2000, p. 25).

As disparidades entre os dois eixos tinham como base a acumulação de riquezas, mercado e renda *per capita*, mas questões culturais, políticas e sociais tinham influência determinante nas desigualdades do desenvolvimento. A partir destes fatores, e com o desenvolvimento econômico⁵ não promovendo mudanças significativas nas questões mais sociais, foi necessário buscar explicações mais especializadas para compreender este processo. Assim, os estudos sobre o desenvolvimento ganharam novas roupagens, acrescentando adjetivações para objetivar este conceito.

Abarcando características multidimensionais e com um olhar para o social, a proposta do indiano Amartya Sen (2000) ganha notoriedade. O autor propõe um afastamento da visão econômica unidimensional, inserindo no debate do desenvolvimento a questão da necessidade de uma avaliação não apenas da visão econômica, mas envolvendo também as questões da moralidade, ética, política e justiça. Para o autor, o desenvolvimento está relacionado à liberdade das pessoas, ao seu poder de escolha e oportunidade. Para a manutenção desta liberdade é necessário minimizar os mecanismos de privação e promover “oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2000, p. 19) para que as pessoas tenham condições de vida digna.

A principal questão a ser discutida, de acordo com Sen (2000), é a expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesse sentido, é possível romper com a ideia restrita de desenvolvimento, principalmente aquela que o relaciona apenas ao crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), o que implica sempre uma dimensão meramente econômica, envolvendo avanço industrial e tecnológico, etc. Sen (2000)

⁵Bresser-Pereira (1968) define que o desenvolvimento é um processo transformador que engloba aspectos econômicos, políticos e sociais, onde estes estão interligados simultaneamente. Assim, falar de desenvolvimento não é necessário especificar qual o ‘tipo’ deste, uma vez que para este processo de fato existir, é preciso que aconteça avanços no econômico, político e social.

ressalta que o crescimento do PNB é imprescindível para que os indivíduos tenham suas liberdades expandidas, porém, a liberdade também está condicionada a outros fatores, como por exemplo, acesso à saúde, educação, direitos civis, entre outros.

a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social podem contribuir substancialmente para expandir a liberdade humana, mas ela depende também de outras influências. Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. (SEN, 1999, p. 17).

Diante de uma perspectiva abrangente de desenvolvimento, como a proposta por Amartya Sen (2000), além de crescimento econômico, é preciso que todas as fontes de privação de liberdade sejam removidas. Eli Diniz (2009), considerando a perspectiva de Sen (2000), acredita que a concepção de desenvolvimento dos economistas despreza a importância da liberdade substantiva, que é fundamental na constituição do desenvolvimento. Assim, é fundamental que as privações de liberdade sejam totalmente retiradas do âmbito social. Martins (2010)

No nível prático, portanto, é possível afirmar que o alargamento do conceito se deu menos de forma quantitativa do que qualitativa. O acréscimo de dimensões sociais e éticas ao progresso material traduziu-se numa mudança significativa para se entender o desenvolvimento. Os olhares estão, agora, voltados mais para as formas de apropriação e a consequente tradução de seus resultados em benefícios, do que para as formas de acumulação, ou seja, a criação e manutenção das condições em que os seres humanos podem viver suas vidas com dignidade e segurança, percebendo seu potencial ao máximo possível. (MARTINS, 2010, p. 43).

Após uma propagação da preocupação com a questão social no desenvolvimento, ganha espaço o debate acerca do meio ambiente. Com o processo de desenvolvimento econômico acelerado, sem preocupação com o ambiente natural, surge à preocupação com a fonte de origem das matérias-primas. O conceito de desenvolvimento sustentável foi definido como um processo que “busca satisfazer as necessidades e aspirações do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras para atender a suas próprias necessidades” (JARA, 1998, p. 19), deixando implícita a atenção em relação às condições de vida das comunidades.

O desenvolvimento sustentável está relacionado à capacidade de desenvolver

economicamente, conciliando a preservação do meio ambiente, equilibrando tecnologia e ambiente, e valorizando a equidade e a justiça social. Buarque (1994) afirma que o desenvolvimento sustentável é:

um processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo, o crescimento econômico, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações. (BUARQUE, 1994, p. 20).

Com relação aos países pobres, acredita que seja difícil definir este desenvolvimento nesses contextos, pois se trata de um novo paradigma para a elaboração e direção do relacionamento com a economia, sociedade e natureza. É necessário ressaltar que a ideia de sustentabilidade nos países desenvolvidos da pós-modernidade globalizada, possivelmente, não é compartilhada pelos países dependentes e pobres, pois este conceito está intimamente ligado a um processo dinâmico e flexível, centrado na valorização da vida. (JARA, 1998).

Em busca de uma metodologia para a promoção do desenvolvimento em uma escala micro, a Organização das Nações Unidas (ONU) propôs o Desenvolvimento Comunitário. Resultante desta ação surge a perspectiva do Desenvolvimento Local, que segundo Fauré e Hasenclever (2005) está baseado na

possibilidade de que o desenvolvimento pode acontecer e/ou pode ser gerado na escala infracional apesar das condições nacionais e internacionais, as disparidades e os desequilíbrios espaciais nem sempre, nem necessariamente, são corrigidos ao longo do tempo, nem graças ao papel planejador o equalizados do Estado e/ou dos órgãos centrais, nem graça ao mercado num processo quase automático a partir de uma visão liberal e otimista, existem ainda, na escala local, dentro de um espaço determinado iniciativas para desencadear uma dinâmica de crescimento, que muitas vezes se apresentam apenas como potencialidades; por fim o nível local é uma escala pertinente para observar e estudar as transformações socioeconômicas que contribuem ao desenvolvimento. (FAURÉ E HASENCLEVER, 2005, p. 101).

Contudo, não necessariamente os fatores determinantes deste desenvolvimento estejam totalmente no ambiente local. É preciso compreendê-lo como oriundo de diversos fatores, mas principalmente relacionado ao local. A concepção de desenvolvimento local é fundamentada em três pilares, sendo a primeira a endogeneidade, definida pela existência de um potencial de recursos locais, materiais e

imateriais, que podem ser mais, ou melhor, explorados e valorizados. A ideia de territorialidade, como segundo pilar, indica os aspectos físicos e a construção do espaço pelos sujeitos que o compõem, definindo as relações e interações, e por fim, a afirmação das instituições, pois o desenvolvimento local é dependente das inter-relações, que por sua vez estão consolidadas nos valores, crenças e organizações. A referência às instituições significa que o desenvolvimento local depende também do desempenho do conjunto das inter-relações, fundadas a partir de valores e crenças, e das organizações. (FAURÉ E HASENCLEVER, 2005).

O desenvolvimento local é caracterizado pelo princípio de que cada local é uma realidade distinta, ou seja, o que é considerado como local em um determinado ambiente, não necessariamente é aceito em outro. Esta concepção de desenvolvimento é a relação de potencialidades locais, possivelmente ainda não exploradas, e iniciativas, proporcionando a valorização local com novos relacionamentos, interações, parcerias, redes – em todos os aspectos existentes no local. (FAURÉ E HASENCLEVER, 2005).

Sendo um processo dinâmico e incerto, a proposta de desenvolvimento local está relacionada a todos os aspectos existentes no local, seja espacial, econômico, social, cultura, político, entre outros – e a sua proposta é promover um desenvolvimento não somente ligado ao PIB, mas algo próspero e duradouro. (FAURÉ E HASENCLEVER, 2005). Discussões desta dimensão ganharam força no Brasil a partir do final da década de 1980, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que definiu uma maior autonomia aos municípios.

Considerações Prévias

Dedicar um capítulo para a exposição dos conceitos básicos para a realização de análises empíricas se deu pela complexidade em relacionar teorias que, simultaneamente, são distintas e interligadas. O arranjo político de um país é firmado por suas escolhas internas. Há diferentes tipos de organização administrativa dos Estados. Na busca de reunir fundamentos teóricos para uma leitura do desenvolvimento do Brasil a partir da sua formação política, neste trabalho é apresentado uma discussão teórica sobre a definição de Federação, tipo de organização adotada no país.

Teoricamente, a Federação é a união de estados autônomos para a formação de um Estado maior. Na prática, esta definição não pode ser adequada em todos os países que adotaram o regime federado, pois todos possuem suas particularidades. A característica básica a todos as federações é a existência de um Estado maior, que representa internacionalmente o país.

Ao identificar a construção da definição de desenvolvimento é notório que este não há sem uma razoável base econômica. O desenvolvimento acontece a partir de uma estabilidade econômica do local do qual se tenta promover. Seja ele com o foco em questões ambientais, sociais ou pelas particularidades do local, o processo de desenvolvimento, em sua maioria, é dependente de uma estrutura econômica positiva.

A proposta de relacionar paradigmas do desenvolvimento e federalismo para uma pesquisa é baseada no intuito de buscar compreender a complexidade da promoção do desenvolvimento de uma nação. A estrutura econômica de um local, por sua vez, é definida por influências básicas, como a sua geografia, e impares, como exemplo, os aspectos sociais, culturais e políticos. E é a partir da questão política que este trabalho é construído.

CAPÍTULO II – ABORDAGEM HISTÓRICA: Federalismo, Planejamento e Município no Brasil

Ao buscarmos compreender o desenvolvimento do Brasil é preciso resgatar os acontecimentos definidores que influenciaram a sua formação. Neste capítulo será apresentado como o Federalismo e o Planejamento foram adotados e estruturados no país.

2.1 A estrutura política do Brasil: A construção do federalismo no Brasil

Com uma adoção consolidada nos Estados Unidos da América, a partir da junção de estados independentes, dotados de soberania e constituição própria; com o intuito de criar uma unidade maior, um ente com representação única internacionalmente, o Federalismo foi propagado no contexto mundial, inclusive no Brasil. Em substituição ao sistema de Confederação, o Federalismo norte-americano tinha como objetivo fortalecer uma unidade de poder entre os estados independentes, ex-colônias inglesas e agrupados em estrutura confederativa.

No Brasil as motivações para a implantação do pacto federativo partiram de outros arranjos. No período do Império já existia uma unidade nacional, com um poder centralizador. Assim, ao adotar o federalismo com a Proclamação da República, em 1889, é iniciado um processo de descentralização do poder. O sistema federalista implantado no Brasil foi fielmente copiado do modelo estadunidense, não considerando a realidade nacional, logo, houve uma dificuldade na adaptação da sociedade ao novo sistema. Na Constituição de 1891, os Estados-membros tornam-se soberanos e os municípios recebem uma autonomia local. Na nova estrutura política do Brasil, em lei, cabe aos Estados-membros assegurar a autonomia municipal; contudo, com a cultura centralista, o coronelismo foi reforçado. Lassance (2012) descreve o contexto político brasileiro na época da fundação do federalismo, que

significou a derrota da maior parte dos interesses da União e a adoção de um arranjo em que o Executivo federal era enfraquecido de poder, instrumentos e recursos que se fariam necessários, especialmente em períodos críticos. Estabeleceu-se ampla autonomia dos estados, em uma inversão quase automática do modelo institucional do Império. (LASSANCE, 2012, p. 23 e 24).

Para Furtado (1999) o federalismo foi implantado no Brasil pela necessidade de promover o desenvolvimento valorizando a diversidade regional do país:

No Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma. Não se coloca entre nós o problema de choques de nacionalidades, de conflitos culturais ligados a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, de dissimetria nas relações entre regiões, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados. Na diversidade das regiões estão as raízes de nossa riqueza cultural. Mas a preservação dessa riqueza exige que o desenvolvimento material se difunda por todo o território nacional. (FURTADO, 1999, p. 46 e 47).

A questão regional é sempre presente nas obras de Furtado. O autor afirma que no Brasil há uma identidade nacional influenciada pela raiz regional. Mesmo com as características de um país onde as fronteiras internas “se deslocam permanentemente dentro do próprio território”, a difusão da consciência de pertencimento a uma nação se dá com a identificação de pertencimento regional. Outro ponto da formação da nacionalidade é o poder político, onde “tiveram relevância forças que conduziram ao centralismo político e outras que reivindicaram o federalismo”. (FURTADO, 1999, p. 47).

A oscilação entre centralismo e federalismo se deu ao longo da nossa história. Na Primeira República, a descentralização se deu pela valorização do café, que mesmo com ações de governo com bases centralizadoras, proporcionou as demais regiões uma realocação da produção de seus excedentes, que diante do câmbio não conseguiam exportar, dentro do próprio país.

Características do federalismo implantado com a Constituição de 1891 ainda são importantes na estruturação política atual, a tripartição dos poderes e o presidencialismo são as mais destacáveis. A necessidade de criar aparatos para consolidar a participação dos Estados-membros como ente federativo resultou em uma transferência de considerável poder a estes, inclusive, subordinando-lhes a organização

dos municípios. Este repasse de poderes também influenciou em uma depreciação da estrutura política, pois os Estados-membros elaboraram Constituições próprias e declaravam-se soberanos.

Com a Constituição de 1934, os equívocos apresentados na anterior foram reconsiderados. Com a nova Carta Magna, é retomado o governo centralizador, cabendo um maior poder de atuação à União. Contudo, procedimentos dúbios foram impostos, principalmente com relação à situação do município no pacto federativo, pois este não possuía poder político enquanto ente federado, mas tinha obrigações fiscais, como o recolhimento de impostos. Segundo Campelo de Souza (2006) no período entre 1937 até 46, na Era Vargas, o Estado reforça seu poder centralizador, negligenciando o federalismo. A partir da Constituição de 1946, a relação com os poderes regionais é reestabelecida, renascendo assim a dimensão jurídica-institucional do pacto federativo e a preocupação com a promoção do desenvolvimento nacional. Com a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, ocorre o fim da democracia populista - apesar da manutenção da vigência do regime federativo - a estrutura centralizadora de poder por parte da União é retomado com o Golpe Militar.

Nos anos 1980 a política brasileira toma novos rumos. Inicialmente, em 1982 com as eleições estaduais e em 1984 com a campanha das Diretas Já⁶. O clamor pela transição democrática era ascendente, os movimentos sociais ganhavam força e impulsionavam para mudanças na estrutura política vigente. A relação entre os entes federados é transformada e, como afirma Lassance (2012), o “formato tradicional, estabelecido pela Primeira República, associava União e estados, submetendo os municípios às diretrizes e ao domínio político estadual”. (p. 26). Assim, em 1988 retoma-se a democracia e a efetivação do pacto federativo, repassando uma maior autonomia para os municípios, e redistribuindo deveres entre Estados e União.

Segundo Lassance (2012) é possível avaliar o processo de implantação do federalismo no Brasil como “sinuoso de estabilização e mudança, pontuado por crises”

⁶ “A “campanha pelas diretas já” foi, de fato, o maior movimento cívico/popular da história brasileira. O fervilhar das ruas traduziu uma forte simbiose entre bandeira política democrática e aspiração coletiva por liberdade. Transformou o ano de 1984 em marco da única campanha popular brasileira, que segundo Costa Couto (2004:27), nasceu do Parlamento e que segundo as narrativas de muitos petistas, teve sua primeira expressão no famoso comício do Pacaembu, realizado em 1983.” (DELGADO, 2007, p. 02). Ver mais em: <http://anpuh.org/anais/wp-content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S24.0716.pdf>

(p. 25). Para o autor, é possível delimitar alguns acontecimentos políticos que influenciaram na mudança da organização federativa ao longo dos anos:

i) em 1983, a Emenda Constitucional nº 23 (Emenda Passos Porto), que fez a divisão federativa dos recursos arrecadados, beneficiando estados e municípios, e a Emenda Constitucional nº 24 (Emenda Calmon), que determinou a ampliação dos recursos destinados à educação; ii) em 1985, a Emenda Constitucional nº 25, que restabeleceu eleições diretas em todos os níveis e concedeu autonomia política ao Distrito Federal (ABRUCIO, 2005, p. 48); e iii) em 1988, a promulgação da Constituição Federal, que redefiniu todo o quadro institucional brasileiro e introduziu o ingrediente de maior radicalidade do novo modelo federativo: a elevação dos municípios e do Distrito Federal à condição de entes federados, com um rol significativo de competências. (LASSANCE, 2012, p. 26).

As conjunturas políticas influenciaram diretamente na sua consolidação, governos ditatoriais, desigualdades regionais e as práticas políticas culturalmente mantidas refletiram, sobretudo, nas mudanças do papel da União. O presidencialismo foi direcionado de acordo com os interesses dos próprios estados, que muitas vezes recorriam a União com demandas de auxílios. Este quadro também determinou o fortalecimento do poder Executivo Federal.

Com a Constituição de 1988, vigente atualmente no Brasil, a autonomia municipal foi fortalecida. A redemocratização do país, juntamente com uma corrente mundial de valorização do poder local, determinou reestruturação da descentralização, elevando municípios e o Distrito Federal ao patamar de entes federados. Com isso, a orientação de organização de políticas públicas de forma descentralizada entre União, Estados e Municípios foi elevada à regra, transformando as ações de desenvolvimento regional, importantes nas décadas de 1960 e 1970, perderam sua importância. (LASSANCE, 2012). Com a valorização da participação dos municípios, os estados diminuíram o seu espaço nas atuações locais, sobretudo em relação às ações sociais

Enquanto os governos municipais passaram a incumbir-se fortemente das políticas de cunho social, os governos estaduais retraíram-se neste campo pela longa e grave crise fiscal dos anos 1990. A dinâmica autofágica instalada neste período seria marcada por políticas de soma zero dos governadores contra estados vizinhos e a União – como no caso da “guerra fiscal” – e de terra arrasada de governadores em fim de mandato contra seus sucessores. Estes herdariam dívidas impagáveis e estruturas governamentais desmontadas ou inchadas e viciadas. (LASSANCE, 2012, p. 28).

Neste contexto, a União reforça o seu poder centralizador e os municípios encontram um novo caminho para assegurar suas ações nos serviços públicos. É criado um novo elo entre prefeituras e governo federal, são firmados convênios e parcerias na promoção de políticas públicas em âmbito local. Aos estados cabe o seu poder de negociador, influente na organização dos partidos e bancas estaduais na Câmara e Senado.⁷ (LASSANCE, 2012).

Ao demonstrar a transformação do federalismo no Brasil, de sua origem aos dias atuais, é possível verificar o seu aprimoramento. Seja como forma de Estado ou não, a sua resistência diante dos diferentes contextos políticos vivenciados no país não é questionável. Apesar de ainda concentrar poderes com relação ao papel da União em detrimento dos Estados e Municípios, o atual modelo representa uma maior familiaridade com as características da cultura política nacional.

2.2 O município

A definição de município pode ser apresentada a partir de diferentes campos teóricos. Pela perspectiva histórica, o marco da sua origem é na República Romana. Com o intuito de garantir a dominação do território conquistado, era concedido aos vencidos o direito de eleger seus governantes, para assim gerirem as cidades, bem como outros direitos privados. Estas comunidades, detentora de certos direitos, eram conhecidas como Municípios (*municipium*). No ano 79 a organização em município é estendida a todas as colônias e provinciais da Itália. Em seguida chegou-se a França, Espanha e Portugal. (MEIRELLES, 1993).

⁷ Bastos (1996) critica a estrutura federativa vigente. Para o autor “O traço principal que marca profundamente a nossa já capenga estrutura federativa é o fortalecimento da União relativamente às demais pessoas integrantes do sistema. É lamentável que os constituintes não tenham aproveitado a oportunidade para atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. O estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superior à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via de uma descentralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferências das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro. Continuamos, pois, sob uma constituição eminentemente centralizadora, e se alguma diferença existe relativamente à anterior é no sentido de que esse mal (para aqueles que entende ser um mal) se agravou sensivelmente”. (BASTOS, 1996, p. 263).

Atualmente, na definição geográfica, partindo do seu aspecto territorial, o município é um agrupamento da junção da cidade - considerada o distrito-sede, a área urbana; distritos e povoações – que formam a zona rural municipal. Segundo Pinto (2003)

O município é a menor unidade territorial brasileira com governo próprio, é formado pelo distrito-sede, onde acha-se localizada a cidade, que é a sede municipal e que leva o mesmo nome do município e, que corresponde à zona urbana municipal e; também, pelo território ao seu entorno, a zona rural municipal, que pode ser dividida em distritos, cuja maior povoação recebe, geralmente, o nome de vila. (PINTO, 2003, p. 29).

Na dimensão sociológica, o município também representa um espaço de agrupamento, mas de pessoas, onde estas possuem “interesses comuns e afetividades recíprocas, que se reúnem em sociedade para a satisfação de necessidades individuais e desempenho de atribuições coletivas de peculiar interesse local.” (MEIRELLES, 1993, p. 111). Assim, as relações sociais e a noção de pertencimento ao local são as bases para a formação do município.

No aspecto jurídico, conforme definido na Constituição Federal do Brasil de 1988, o município “é pessoa jurídica de Direito Público interno, com capacidade civil para exercer direitos e contrair obrigações em seu próprio nome, respondendo por todos os atos de seus agentes”. (MEIRELLES, 1993, p. 111). Mas, também, é entidade estatal, o que é o torna detentor de poder público.

Com relação a sua condição na organização política do Brasil, é um ente federativo de terceiro grau, com autonomia governamental, ligado ao Estado-membro pela Constituição vigente. Na estrutura federativa atual,

O município brasileiro desfruta de autonomia político-administrativa, no que diz respeito à eleição de seus governantes e à condução dos negócios de seu interesse local, tais como instituição e arrecadação de seus tributos, aplicação de suas rendas e organização de seus serviços. No exercício dessas atribuições, caracterizadoras de sua autonomia, o Município atua em absoluta igualdade de condições com a União e o Estado, devendo obediência apenas à Constituição da República e à do Estado a que pertence, bem como às leis que, por determinação constitucional, lhe impõem regras de conduta na gestão de seus negócios. (MEIRELLES, 1993, p. 115).

É uma entidade estatal que dirige a si próprio a partir dos seus órgãos de governo, com autonomia administrativa, política e financeira. Contudo, é preciso considerar que, de certa forma, sua autonomia tem menor amplitude - em comparação

com a União e Estados - pois não possui Poder Judiciário, poder auto-organizador e representação direta em Assembleias Legislativas.

Conforme sintetiza Meirelles (1993), relacionando aspectos jurídicos e político, o município já não é somente uma corporação administrativa, mas sim uma

entidade estatal, político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo - Prefeitura e Câmara de Vereadores – dirige a si próprio, com a tríplice autonomia política (composição do seu governo e orientação de sua Administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas). (MEIRELLES, 1993, p. 116).

A concepção de município considerada neste trabalho é a sua dimensão política, partindo dos princípios firmados na Constituição Brasileira de 1988, bem como em interpretações existentes a partir destas leis.

2.2.1 Breve histórico do movimento municipalista no Brasil

A corrente municipalista surge no Brasil ainda no período imperial. A questão da autonomia das províncias e dos municípios permeavam as construções intelectuais políticas deste período. Entre os pensadores intelectuais nacionais destaca-se Tavares Bastos (1975) que defendia a descentralização político-administrativa, abandonando o centralismo monárquico e adotando a república federativa – já com influência do modelo norte-americano.

Na República Velha, o municipalismo é acompanhado pelo ruralismo e agrarismo. Com uma leitura da realidade do país, que possuía uma vocação agrária, entrava-se em contraposição com o objetivo da construção de um país urbano. Contudo, a promoção da urbanização, de certa forma artificial, era prejudicial e comprometia a característica agrária nacional. A Revolução de 1930 estava associada ao conflito entre o ideário antiurbano e a construção urbana, ou seja, a dimensão urbana do Vargasismo em contraface do ruralismo vigente. (MELO, 1993).

No Estado Novo a bandeira municipalista torna-se a principal defesa das elites governamentais. No período da Constituinte 1934 é proposto pelo ministro Juarez Tavora a implantação de um federalismo municipalista, onde os estados exerceriam o

papel de intermediadores entre a União e os Municípios. Conforme aponta Melo (1993), a literatura do período relacionavam federalismo e descentralização com a degeneração da vida política, onde a Constituição de 1891 teria permitido uma valorização do município, que tornou-se uma organização localista em detrimento das energias nacionais.

A Constituição de 1937 criara uma contradição do papel do município na organização nacional. Com característica centralizadora, restringindo a autonomia fiscal do município, mas, ao mesmo tempo, lhe repassava poderes, tornando-se um órgão constituinte dos poderes. Segundo Melo (1993)

O Estado Novo apresenta-se como a encarnação do “verdadeiro municipalismo”, o qual, supostamente, transcenderia princípios constitucionais vazios como o de “peculiar interesse local”. Para além do idealismo da Constituição – para parafrasear Oliveira Vianna – e suas disposições estranhas ao “gênio” brasileiro, a vida econômica e política local seriam redimidas. (MELO, 1993, p. 04).

Com o surgimento do conceito liberal de representação, a tensão entre municipalismo e centralismo é dissolvida. Por mais que na Era Vargas o centralismo era defendido pelas elites autoritárias – e de fato ocorria no âmbito político, administrativo e financeiro, com o novo papel da representação, o município torna-se um agrupamento de coletivos, uma “esfera comunitária, pré-política”.

Na Constituinte de 1946, o municipalismo retoma seu espaço no contexto político nacional. Conforme afirma Melo (1993)

Embora o municipalismo tenha tido forte penetração nos círculos de juristas liberais de oposição ao Estado Novo, a liderança da Campanha, que se filiava estreitamente à tradição intelectual do agrarismo modernizador, não entendi a questão da autonomia política – consubstanciada na questão da eletividade dos prefeitos – como a bandeira central do municipalismo. (MELO, 1993, p. 04).

O conflito entre o municipalismo e o agrarismo influenciaria importantes debates sobre a construção de centros urbanos e suas consequências demográfica; também na relação política do período, onde varguistas e antivarguistas tiveram um momento de harmonização de interesses quanto à questão da autonomia política dos municípios. No período pós-guerra o município recebe nova significação no contexto político nacional. Como uma construção intelectual pelas elites burocráticas, torna-se a

bandeira de defesa dessas elites, afastando-se de uma forma de movimento social das “elites locais insatisfeitas com o Estado Novo.” (MELO, 1993, p. 05).

Neste período é criada a Associação Brasileira de Municípios (ABM), que ganha destaque na agenda pública, influenciando na criação da Campanha Municipalista. A ABM foi fundada em 1946, tendo como primeiro presidente o Rafael Xavier, ator importante na defesa do municipalismo nos anos de 1940. O esforço principal da ABM era fomentar a descentralização político administrativa no país, visto que é no município que acontece o principal contato entre o cidadão e o poder público. Os objetivos da ABM eram criar instrumentos para a organização interna do município, para que estes estabelecessem um corpo técnico administrativo eficiente; e incentivar um intercâmbio de cooperação entre os municípios, com troca de técnicas de administração municipal – estes seriam promovidos a partir de estudos que permitiram a criação de métodos de trabalhos de acordo com a realidade brasileira. (MELO, 1993).

Com o êxito das articulações relacionadas ao movimento municipalista, nasce a ideia da criação de um partido para o fortalecimento da mobilização: o Partido Municipalista Nacional. Incentivado pelo Movimento Popular Municipalista, a proposta do partido expôs a divisão do grupo municipalista entre os defensores de um projeto técnico-modernizador, representado pela elite burocrática, o então presidente da ABM, Rafael Xavier, e instituições públicas como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Fundação Getúlio Vargas (FGV); e os que acreditavam que o movimento era um projeto político-partidário. Com este conflito de interesses, o debate do municipalismo ganhou notoriedade, o que influenciou na proposta de criação de uma Fundação dos Municípios por parte do Governo Federal. A proposta de uma fundação partia da necessidade de uma instituição autônoma, que não sofresse da ingerência vigente na ABM. Contudo, o receio de uma partidização do municipalismo colocava em questionamento o real interesse da criação desta fundação. (MELO, 1993).

Em 1950 acontece o I Congresso Brasileiro dos Municípios. Reunidos em Petrópolis no estado do Rio de Janeiro, são apresentados o projeto de criação do Instituto de Administração Municipal e a o da Fundação dos Municípios, ambos rejeitados – reforçando a importância da ABM. Antes do II Congresso Brasileiro dos Municípios, ocorrido em São Vicente-SP, é articulado um projeto para a criação do Instituto Brasileiro (IBAM), como uma sociedade civil, sem vinculação com governo – que recebe adesão do movimento municipalista. Segundo Melo (1993) o IBAM foi

endossado por uma relação de interesse de troca consolidado, onde a ABM repassava à IBAM a característica de instituição de colaboração de capacitação técnica para os municípios

Em certa medida Xavier transfere para o IBAM as expectativas que nutria em relação à ABM. Cleantho Leite [*futuro presidente do IBAM*], por outro lado, entendi que, sem o apoio logístico da ABM, o IBAM não teria condições de se articular como os municípios brasileiros. A ABM, em sua visão, adquiriria legitimidade por acomodar uma instituição de caráter eminentemente técnico, num quadro de críticas crescentes a sua politização. (MELO, 1993, p. 06).

Neste período o movimento municipalista começa a ganhar novas características, abandonando a sua posição reformista e tornando-se um grupo de defesa dos interesses políticos dos políticos. É nesta década que surgem as primeiras ações do governo federal para os municípios: Com Jânio Quadros na Presidência, é criado o Serviço Nacional de Assistência aos Municípios (SENAM); no Governo Militar, no Programa de Ação Concentrada do Ministério do Interior são apresentadas as propostas da Operação Município. O IBGE lança em 1958 a Enciclopédia de Municípios Brasileiros. (MELO, 1993).

Na década de 1960 são notórias as posições distintas entre o IBAM e o movimento municipalista, onde o primeiro representava a defesa da questão urbana e a posição moderna-reformista, o segundo tornava-se cada vez mais um movimento político de prefeitos profissionais. Este contexto explicitava outras linhas de tensão política, como o conflito de interesses entre ruralistas e urbanistas, entre municípios de grande porte em detrimento dos menores.

Entre os anos 70 até a Constituição de 1988, o movimento municipalista e a representação dos municípios frente ao Governo Federal sofreram mudanças significantes. Em 1975 o Ministério do Interior é extinto e todas as demandas com relação às decisões para os municípios foram repassadas ao Ministério do Planejamento, diretamente para o setor de Serviço de Habitação e Urbanismo (SERFAU). Com essa mudança no quadro governamental federal, o movimento municipalista reforça a sua defesa da necessidade de assessoria técnica aos municípios, fomentando a sua construção administrativa pública local. Com o Regime Militar vigente, a representação dos interesses municipais foi arrefecida. Em 1980 é criada a Confederação Nacional dos

Municípios (CNM) com objetivo de melhorar as condições municipais. Os movimentos municipalistas nos estados tornaram-se mais organizados e estruturados.

Na Constituinte de 1987, com a defesa da democracia, a descentralização política é colocada em lei e um município autônomo é firmado. Na atual Constituição, foi delegado ao Município o papel de ente federado, juntamente com os Estados e a União, possuindo governo próprio, autonomia político-administrativa. Algumas demandas defendidas pelos movimentos municipalistas ao longo dos anos foram atendidas. Contudo, a questão fiscal do município, sobretudo o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ainda geram controvérsias.

2.2.2 O município nas Constituições Brasileiras

O modelo de município implantado no Brasil é de origem portuguesa. Com a mesma organização existente em Portugal, todas as atribuições políticas, administrativas e jurídicas foram importadas. As Ordenações⁸ Afonsinas, Manuelinas e Filipinas eram as regentes da organização municipal, que contava com um presidente, três vereadores, dois almotacéis e um escrivão como encarregados administrativos, e um juiz de fora vitalício, dois juizes comuns, eleitos como vereadores, que serviam junto à Câmara. Este modelo foi vigente até a Independência de 1822. (MEIRELLES, 1993).

Na Constituição de 1824 foram definidas algumas mudanças na estrutura municipal. Câmaras Municipais foram instituídas e a elas foram delegadas funções de governo econômico municipal, postura policiais, aplicação das rendas próprias de forma útil ao local. Também foi alterado o processo eleitoral, onde foi instituída uma nova ordem da eleição de vereadores e juizes de paz, que tornaram o município ainda mais subordinado aos Presidentes das províncias. Neste período o centralismo se mantinha firme, pois não havia confiança por parte do Império nas administrações locais. Assim, as municipalidades representavam somente uma divisão territorial, sem prestígio político. Em 1834 foi apresentado um Ato Adicional (Lei 16, de 12/08/1834) onde era proposto certa descentralização, mas mantinha os municípios subordinados a um poder

⁸ As Ordenações eram peças de Direito em Portugal, que registravam as normas jurídicas dos reinados. (DOMINGUES, 2008).

maior, neste caso às Assembleias Legislativas. Em 1840, na lei 105, foi tentado remediar as limitações repassadas às municipalidades através da Lei 16 de 1828, contudo, pouco foi possível. Segundo Meirelles (1993) “Não havia um agente executivo próprio do Município; exercia parcialmente essas atribuições o procurador, que era mero empregado da Câmara (art. 80).” (p. 30). O cargo de prefeito só foi instituído em 1835, primeiramente na Província de São Paulo, e depois recomendado aos demais. Intitulado como delegado do Executivo, a posse do cargo acontecia a partir da nomeação do presidente da Província.

Com a Proclamação da República em 1889, a então nova Constituição de 1891 trouxe uma nova organização política para o país. Como uma República Federativa, os Estados tornaram-se membros soberanos (onde mais tarde foi corrigido para membros autônomos) e a eles cabia assegurar a autonomia dos municípios. Assim, nas Constituições estaduais e leis orgânicas foi descrito as atribuições e amplitude nas administrações municipais. Contudo, a questão da autonomia não foi fielmente implantada. Conforme descreve Meirelles (1993)

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder. (MEIRELLES, 1993, p. 31 e 32).

Sem a autonomia necessária, a eleição ou nomeação de prefeitos era definida pelo governo estadual. Nessa época de forte coronelismo, as eleições eram preparadas e a perseguição aos opositores era violenta, a democracia não era garantida. Com isso, os municípios viveram a margem da organização federativa, com limitações da sua liberdade e autonomia, influenciando na falta de recursos e promoção do seu progresso.

Na Constituição de 1934, originada a partir da Revolução de 1930, a social-democracia obteve espaço na opinião pública. O ideal municipalista ganhou força, e a necessidade de execução da autonomia foi fortalecida. A questão da necessidade de uma renda fiscal própria, para assegurar a realização dos serviços públicos, e o incentivo ao progresso local, bases para a concretização da autonomia, foram levantados e firmados na Carta Magna. Foi descrito minuciosamente, com o intuito de resguardar a autonomia da organização municipal, o poder fiscal assegurado ao município. Contudo, como esta

constituição teve um curto tempo de vigência, não foi possível verificar os resultados das mudanças propostas.

Em 1937 acontece um golpe militar no Brasil, o que altera o regime político. Segundo Meirelles (1993), o Estado Novo era um “misto de corporativismo e socialismo, temperado com algumas franquias democráticas” (p. 33) o poder era concentrado no Executivo Federal. Neste contexto, a autonomia municipal foi extinta, os prefeitos não era eleitos e sim nomeados pelo interventor, que era o governador do Estado; aos vereadores foi concedida a eletividade, contudo influência pela organização política do Estado. Com relação à renda própria, esta foi mantida em partes aos municípios. Surge, então, uma linha de dependência em um regime interventorial, onde os Estados eram governados pelos interventores designados pelo Executivo Federal, que por sua vez denominavam os interventores municipais.

Com a queda do Regime Militar, o ideal democrático é retomado. Com a experiência de poder centralizado no Executivo federal, na Constituição de 1946 o municipalismo ganha vez e força, a descentralização da administração e das rendas públicas é realizada, sendo repartidos os poderes entre União, Estados-membros e Municípios. Com relação à organização da estrutura política, os poderes Legislativo e Executivo municipal são dispostos em simetria com os demais da Nação, e o município é incorporado ao sistema eleitoral. Assim, é resguardada a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios.

Em 1967 é implantada uma nova Constituição. Mesmo com um caráter mais centralizador dos poderes do Executivo, a autonomia estadual e municipal, bem como a estrutura federalista foi mantida. Mas, com os atos institucionais e as emendas constitucionais, houve uma limitação do papel municipal no pacto federativo no plano político, administrativo e financeiro. Sintetizando a Emenda Constitucional 1/69, Meirelles (1993) aponta as mudanças a que os municípios foram submetidos, com relação à administração e a política

A EC 1/69 manteve a autonomia municipal pela eleição direta dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores (art. 15, I); pela administração própria no que respeite ao peculiar interesse dos Municípios (art. 15, II); pela decretação e arrecadação de tributos de sua competência e aplicação de suas rendas (art. 15, II, “a”); pela organização dos serviços públicos locais (art. 15, II, “b”); mas tornou obrigatória a nomeação dos prefeitos das Capitais, das estâncias hidrominerais e dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional (art. 15, 1º, “a” e “b”); sujeitou a remuneração dos vereadores aos

limites e critérios estabelecidos em lei complementar federal (art. 15, 2º, com redação dada pela EC4, de 23.4.75); ampliou os casos de intervenção do Estado no Município (art. 15, 3º, “a” a “f”); limitou o número de vereadores a 21, na proporção do eleitorado local (art. 15, 4º); impôs a fiscalização financeira e orçamentária mediante o controle interno da Prefeitura e o controle externo da Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que fosse atribuída essa incumbência (art. 16, 1º), só admitindo a rejeição do parecer prévio do Tribunal ou órgão estadual de contas pela maioria de 2/3 dos vereadores que compunham a Edilidade (art. 16, 2º); e, finalmente, limitou a criação de Tribunais de Contas aos Municípios com população superior a 2 milhões de habitantes e renda tributária acima de 500 milhões de cruzeiros (art. 16, 3º). (MEIRELLES, 1993, p. 35).

Com relação à renda fiscal, os impostos destinados aos municípios foram reduzidos, cabendo somente o de propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS); o Imposto Territorial Rural (ITR) e o produto da arrecadação do Imposto de Renda também pertenciam aos municípios. Foram criados mecanismos para o controle de endividamento de Estado e Municípios, subordinando-os ao Senado Federal. Nesta mesma Constituição foi criado o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que garantia aos municípios a participação no produto dos impostos dos Estados e União. O intuito destas modificações era melhor distribuir a renda pública entre os entes federados e controlar as distorções da tributação municipal (que muitas vezes criavam impostos semelhantes aos aplicados pelo Estado e União, mas com denominações distintas). Contudo, a taxa de 20% do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) proporcionou uma crescente disparidade econômica entre os municípios predominantemente industriais e os agrícolas. (MEIRELLES, 1993).

Na Constituição vigente atualmente, promulgada em 1988, a autonomia municipal é ampliada. De fato, o município torna-se uma entidade de terceiro grau no pacto federativo. A organização administrativa, financeira e política são estabelecidas por lei, cabendo até o poder de elaboração da sua própria lei orgânica. A nomeação de prefeitos é extinta, e é instituída a competência privativa, comum ao Estado e União. Assim, cabe ao município legislar a partir dos interesses locais. Com relação aos impostos e tributos, foi aumentada a manutenção e participação do município. (MEIRELLES, 1993).

A formação da atual estrutura e compreensão do município no âmbito político nacional, como pode ser verificado ao longo da história, perpassou por momentos onde possuía pouca importância à com certa autonomia. A partir do histórico constitucional, conforme aponta Meirelles (1993) “o conceito de município flutuou no Brasil ao sabor

dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam” (p. 37) de acordo com a posição política vigente.

Atualmente, a posição do município na Constituição de 1988 é diferente em comparação com as anteriores. Possui autonomia política interna, com a eleição livre de seus vereadores e prefeitos; rendas próprias para seus serviços locais; respondem pelos interesses locais e executam e deliberam por eles. Já não é possível classificar o município como uma entidade somente administrativa, tornou-se uma entidade político-administrativa, é uma peça fundamental na federação. Sintetizando a formação da atual situação do município, para Meirelles (1993), é

Que desde a Constituição de 1946 erigiu o Município brasileiro em entidade estatal de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo. A Federação brasileira nem prescinde do Município na sua organização constitucional. Segue-se, daí, que o Município brasileiro é entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem descendente da nossa Federação: União – Estados – Municípios. (MEIRELLES, 1993, p. 39).

É possível verificar que, ao longo dos anos, o município participou da organização federativa, mesmo com mudanças quanto ao seu papel nesta estrutura. Com a Constituição de 1988, a questão municipal é firmada por lei, tornando, de fato, o município um ente federativo.

2.2.3 A questão municipal em outras federações: Estados Unidos da América e Argentina

Sendo o federalismo um sistema político com definição a partir da negação das características dos outros sistemas, e que possui características ímpares em cada local, é preciso apresentar a realidade de outras experiências. Em comparação com outras federações, são perceptíveis as particularidades vigentes em cada regime, sobretudo no caso brasileiro. Segundo Meirelles (1993), o regime municipal brasileiro é o mais aperfeiçoado na atualidade, pois possui definição jurídica e é tecnicamente organizado, dentro do regime federalista. Os seus possíveis defeitos de administração local estão ligados à capacidade de gestão técnica local, e não nas leis que o define.

Entre os que mais se assemelham com a realidade do Brasil, os Estados Unidos da América – responsáveis pela implantação da Federação moderna – em sua Constituição vigente, não faz referências à organização municipal. A organização política dos EUA possui características diferenciadas com relação ao Brasil. Sua Constituição, baseada em uma tradição descentralizadora e individualista, possui um número mínimo de regras, assim, não delimita pontos mínimos da organização municipal. A própria delimitação do espaço municipal não é única, havendo em algumas regiões o *county*, semelhante ao município brasileiro; a *city*, com área menor que o *county*, com características mais urbanas; e a *township*, que não possui uma definição precisa, mas sempre é relacionada como semelhante à *county*. Essa diversidade de tipos de municípios também é seguida na forma de governo local, que não possui um padrão nacional, que pode ser exercido por Conselhos, Comissão, por um indivíduo “*Mayor*”, *Federal analogy* (o mais próximo ao regime brasileiro), e por um gerente, o “*Manager*”⁹.

Conforme aponta Meirelles (1993), o histórico da afirmação do município diante da federação nos Estados Unidos é semelhante à brasileira. Durante anos foi definido ao poder local atividades administrativas, agora há uma crescente do poder municipal. Esta situação se deu principalmente devido aos novos programas urbanísticos do país, que possuem projetos ambiciosos e precisam de acompanhamento e gerenciamento local. Nos EUA a administração local possui grande poder fiscal, o que possibilita o melhor atendimento com relação aos serviços públicos locais. (MEIRELLES, 1993).

Com uma realidade próxima ao contexto socioeconômico brasileiro, pode-se considerar para uma possível comparação de organização política federalista estrutura argentina. Na Argentina, pela Constituição do país, é determinada a autonomia política das Províncias, mas sua organização municipal não é fixa, cabendo a cada província delimitar o seu funcionamento local. Segundo Meirelles (1993) “a administração municipal efetiva-se através de um Conselho Deliberativo (*Concejo Deliberante* ou

⁹ Conforme sintetiza Meirelles (1993), os governos municipais norte-americanos podem ser organizados em diferentes sistemas, sendo: 1) o governo por um Conselho (*council*) que toma decisões colegiadas; 2) o governo por uma Comissão (*comission*), em que cada membro cuida individualmente de uma atividade pública; 3) o governo por um indivíduo (*Mayor*), em cujas mãos se concentram amplos poderes, embora assessorado por um Conselho; 4) o sistema denominado *federal analogy*, bastante próximo do regime municipal brasileiro; 5) o governo por um gerente (*Manager*), contratado para administrar a cidade por um determinado período. (p. 40).

Juntas de Fomento) e de um órgão executivo colegiado (*Municipalidad*) ou singular (*Intendente*)¹⁰. (p. 56). Essa diversidade decorrente da autonomia provincial delimita o poder municipal, visto que este só possui autonomia se assim a província proporcionar essa liberdade. Outra característica distinta quanto à realidade brasileira é o poder da justiça de paz concedido às municipalidades argentinas.

O poder local municipal existe em outros países, independente de possuírem o sistema federativo como forma de organização nacional. Em síntese, é possível afirmar que cada país delimita a sua estrutura local/municipal de acordo com suas características culturais e sociais, bem como em sintonia com o momento político vigente.

2.2.4 Considerações acerca da autonomia municipal no Brasil

Com a Constituição Cidadão de 1988, a República Federativa do Brasil¹¹ avança no seu processo de organização político-administrativa. A nova estrutura nacional é compreendida pela União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, onde estes possuem autonomia entre si, enquanto entes federados. No Brasil, o Estado Soberano é regido pela Federação, que a partir da União realiza o governo nacional de forma descentralizada, juntamente com os estados-membros. A questão da autonomia entre os entes federados requer um cuidado com relação a sua delimitação, para que não cause contradições em contraponto ao conceito de soberania. Conforme define Meirelles (1993), “autonomia é a prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros e Municípios), para compor o seu governo e prover a sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF.1988 art. 18)”. (p. 80). Ou seja, é o poder de administrar o que lhe é próprio.

Mas, a autonomia municipal tornou-se, praticamente, inatingível diante de alguns princípios da Constituição vigente. A tríplice da autonomia política,

¹⁰ Os Conselhos Deliberativos são constituídos por membros em número variável, eleitos por sufrágio universal e direto, para uma legislatura também variável, de três e seis anos. Os membros da Municipalidade (órgão executivo do Município) e o Intendente, em algumas Províncias, são eleitos diretamente; noutras, indiretamente pelo Conselho Deliberativo; e noutras são nomeados pelo governados da Província, constituindo esta modalidade a regra na Argentina. (MEIRELLES, 1993, p. 56).

¹¹ Segundo Meirelles (1993): Isto significa que, quanto à estrutura do Estado (Nação), o Brasil é uma Federação, quanto à forma de governo, é uma República; quanto à forma de investidura dos governantes, adota o sistema eletivo direto.

administrativa e financeira que é delegada ao município, possui níveis de funcionalidade distintos. A autonomia política é baseada na eletividade dos representantes do poder executivo e legislativo local (prefeito, vice-prefeito e vereadores). A partir da definição que o governo local é o direcionador dos interesses sociais locais, não haveria outra forma de autonomia política que não fosse a elegibilidade de forma direta dos seus próprios representantes. Assim, a nomeação de prefeitos nos municípios brasileiros é extinta, independente de qualquer contexto econômico ou político.

A autonomia administrativa é o governo local para o interesse local. Segundo Meirelles (1993) “é a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou Estado-membro” (p. 98). Mas, é preciso equilibrar a atuação dos entes federados nos municípios, pois é preciso não invadir as competências dos outros entes, e, ao mesmo tempo, não negligenciar a sua própria atuação. Com relação aos interesses locais, estes não são somente os dos municípios, algo interno, pois o interesse local interfere diretamente na questão nacional, ou uma relação contrária. Assim, a questão predominante é considerar o interesse do Município sobre o Estado ou da União.

A decretação de tributos e a aplicação de rendas municipais são o pilar da autonomia financeira. Conforme delimita a Constituição vigente, cabe aos municípios os impostos prediais e territoriais, e estes não podem criar tributos, o que regula o seu poder de avanço fiscal, mesmo contando com o Fundo de Participação Municipal (FPM).

No contexto atual, é perceptível que estes possuem uma estrutura consolidada com relação ao aspecto político, com a eleição de seus representantes políticos; possui avanços significativos na esfera administrativa, onde se busca a formar corpos técnicos capacitados, que auxiliem na administração interna e no desenvolvimento local; mas, na questão financeira, é notório o engessamento dos municípios. Com interesses no aumento do seu poder fiscal, a União tornou-se uma grande centralizadora dos recursos financeiros nacionais, onde cabe a esta o repasse de verbas e a disponibilização de recursos a serem pleiteados – o que vem comprometendo o desenvolvimento local municipal.

2.3 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 econômicas 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 econômica. 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 governo 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 do 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.

Considerações Prévias

Ao apresentar o processo cronológico do Federalismo, Planejamento e Município no Brasil, mesmo com início em séculos distintos, é possível estabelecer marcos comuns. 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.

Após a II Guerra Mundial, os Estados Unidos tornou-se uma potência global, influenciando a economia e cultura, sobretudo da América Latina. O planejamento governamental foi implantado no Brasil pelo desejo de se alcançar o nível de desenvolvimento norte-americano.

Com o passar dos anos, tanto o federalismo quanto o planejamento foram adequados de acordo com a realidade nacional. O federalismo caminhou para uma estrutura com maior autonomia, elevando os municípios a entes federados. Com essa mudança, o planejamento, até então centralizador, foi repensado a partir das características regionais e locais – pois estes atores políticos tornaram-se fundamentais no processo de desenvolvimento nacional.

Por sua vez, nos marcos de mudanças, tanto no federalismo quanto nas ações de planejamento para o desenvolvimento, o debate municipalista sempre esteve presente. Com grupos distintos, a participação do município como agente de poder no contexto nacional sempre foi defendido. Assim, para os municipalistas, a formação da nação aconteceria partindo das potencialidades locais.

CAPÍTULO III – O MUNICÍPIO E O PLANEJAMENTO NO PACTO FEDERATIVO DO BRASIL

Para a análise dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e os Planos Plurianuais (PPA) foram considerados os aspectos estruturais quanto aos objetivos, estratégias e ações governamentais, com ênfase no município, para a promoção do desenvolvimento nacional. Os planos oferecem dados que possibilitariam distintos tipos de análises a serem realizadas pelas suas características estruturais textuais, econômicos, históricos, sociais, entre outros; contudo, para esta pesquisa as informações políticas que foram relacionadas.

O objetivo primordial deste estudo é verificar o que é colocado como papel dos municípios nos planos para o Desenvolvimento do Brasil, a partir da definição do seu espaço e atuação no pacto federativo no Brasil. Embora de suma importância, não cabe aqui questionar a viabilidade ou execução dos PNDs ou PPAs, mas sim buscar compreender como é delimitado como função dos municípios nas ações. A escolha por analisar os PND I, II e III, bem como os PPA 1996/1999 e 2000/2003 foi realizada pelo contexto político e econômico que o país atravessou entre 1970 e 2000. No âmbito político, até 1985 foi governado em Regime Militar; a partir de 1988 é promulgada a Constituição Cidadã, que reestabelece a democracia e reafirma o pacto federativo. Na economia, o “Milagre econômico”, com crescimento acelerado, perpetua até o final dos anos 70, mas em seguida o país entra em crise inflacionária, sendo controlada no início dos anos 90, com o Plano Real – que possibilita a retomada do crescimento. Estas diferentes fases políticas e econômicas vivenciadas no país permitem visualizar a influência política, em distintos modelos de regime, na condução da economia nacional, seja nos momentos de crescimento ou crise.

3.1 Os Planos Nacionais de Desenvolvimento: I PND, II PND e III PND

3.1.1 I PND

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) – 1972/74 foi publicado no Diário Oficial do Brasil no dia 17 de dezembro de 1971, sancionado pela Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971. Com elaboração e vigência no governo de Emílio Médici, o I PND afirmava as diretrizes e prioridades a serem contempladas nas ações para o desenvolvimento do país. Com influência da trajetória do Governo Revolucionário¹², o objetivo de estabelecer um desenvolvimento a partir do planejamento acompanhava a tendência mundial de intervenção política na organização econômica, sobretudo nas nações em desenvolvimento.

A estrutura textual do I PND é dividida entre i) Síntese, que apresenta as realizações nacionais a serem alcançadas; ii) Parte I, onde é delimitado o modelo brasileiro e estratégia de desenvolvimento, contemplando os objetivos nacionais de forma mais específica e setorializada; iii) a Parte II, que condensa as formas de ações e valores de investimentos para a promoção do desenvolvimento; e por fim, as ressalvas ao plano. O exemplar utilizado para a pesquisa foi obtido na Biblioteca da Câmara dos Deputados, localizada em Brasília-DF.

No I PND o planejamento é compreendido como “um instrumento que permite evitar capacidade ociosa nos setores de infraestrutura e redução da eficiência e rentabilidade nos setores diretamente produtivos.” (I PND, 1971, p. 19). Em geral, o desenvolvimento proposto é o integrado, com a criação de um amplo mercado interno, com uma população ativa na produção e que tenha renda significativa. É compreendido que para a promoção do desenvolvimento seja necessário consolidar um mercado interno capaz de agregar um número de pessoas em nível de renda superior ao da economia de subsistência, mas para isso é preciso manter e crescer o Produto Interno Bruto (PIB).

A integração nacional é o ponto principal do I PND. Nesta época já é consolidada a ideia da necessidade de conexão econômica e social entre as regiões do

¹² “Governo Revolucionário” era o nome adotado pelo Regime Militar para identificar a sua gestão. É reproduzido ao longo do texto por assim constar no documento analisado.

país, pois as particularidades de cada uma possibilitaria o alcance do real desenvolvimento, rompendo os pensamentos tradicionalistas que a dimensão territorial continental e a alta densidade populacional do país, sobretudo de algumas áreas do Nordeste, seriam fatores negativos para a organização da produção nacional. Assim, o planejamento do desenvolvimento do país, sob a ótica das regiões, tornava-se mais importante, em comparação ao papel dos municípios. Com relação à participação do município na promoção do desenvolvimento pelo I PND, este não possui atuação, é um mero receptor e território disponível para os interesses dos Estados.

3.1.1.1 Os objetivos do I Plano Nacional de Desenvolvimento

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) foi criado para vigorar entre 1972 e 1974. Com influência dos índices obtidos no período do milagre econômico do país, pois o Brasil já estava entre os 10 países com maior Produto Interno Bruto (PIB), o objetivo geral do I PND era manter entre as potências econômicas e promover o desenvolvimento com transformação social, a partir da renda per capita que ultrapassasse 500 dólares.

Chamada de “realizações nacionais”, que podem ser compreendidas como as ações a serem efetivadas a partir do I PND, eram colocados como ditados pela própria Nação. Categorizados em 10 segmentos, a questão geral era o direcionamento das ações do Governo em prol do desenvolvimento do país.

O primeiro ponto era a o alcance da transformação social promovida pelo desenvolvimento, “mediante processo de competição capaz de assegurar níveis internacionais de eficiência aos setores públicos e privados” (I PND, 1971, p. 07), e a promoção da integração nacional por regiões, entes federados, setores públicos e privados, e até entre empregados e trabalhadores. A ideia central deste primeiro objetivo era preparar o país para o desenvolvimento a partir da união entre os atores existentes e necessários para a consolidação da Nação, com suas possíveis contribuições individuais para a construção de um bem maior e coletivo, que era o desenvolvimento.

O objetivo dois era assegurar a participação do país na economia global, com real poder de participação competitiva. Assim, era necessária a consolidação da empresa

nacional de forma moderna, com novos instrumentos, capazes de diminuir as desigualdades quanto às estrangeiras.

Uma atuação eficiente do Governo era apresentada como o objetivo três do I PND. A proposta era que o setor público operasse de forma simples e moderna, com definição clara de suas funções e ações, e possuindo uma flexibilidade para acompanhar o dinamismo do setor privado. O intuito deste objetivo era assegurar uma agilidade quanto as ações entre os setores públicos e privados, visto que neste período a morosidade das ações públicas no Brasil eram vistas como um grande empecilho para o desenvolvimento. Já o objetivo quatro afirmava a necessidade de uma maior participação do Estado a partir do incentivo fiscal para as empresas privadas, com a criação de estruturas sólidas e instrumentos financeiros, seja para grandes, médias ou pequenas empresas ou empreendimentos nacionais.

Com vistas ao contexto global de desenvolvimento, o objetivo cinco era a Implementação de política tecnológica nacional, visando a criação de tecnologia própria. No momento de criação do I PND, o Brasil entrava na era nuclear e buscava promover centros tecnológicos em diversas áreas da produção industrial, como petróleo, telecomunicações, siderurgia, pesquisas mineral e espacial.

O sexto objetivo listado no plano estava relacionado com as potencialidades humanas do país. Com mais de 100 milhões de habitantes, a ideia era aproveitar esta população tanto na produção quanto no consumo, de forma cíclica. Para isso, eram necessários alguns investimentos direcionados, como a alfabetização – que seria promovida em massa a partir do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL); e a criação de empregos, que deveria obter taxas superiores da oferta de mão-de-obra. Esse cenário seria criado a partir de um “crescimento acelerado, com adequada política tecnológica e definição de prioridades setoriais e regionais, bem como pela mobilidade social e ausência de preconceitos, raciais ou de outra ordem.” (I PND, 1971, p. 08).

O sétimo objetivo previa investimento em grandes programas, com valor fixado em mais de um bilhão de dólares em cada programa, para a consolidação da infraestrutura econômica e industrial do país. Estes investimentos aconteceriam no prazo de 5 anos.

A questão da integração nacional também foi presente no I PND. Com diferenças regionais nítidas, o objetivo oito era a efetivação da integração nacional a partir de uma estratégia de ação regional, com investimentos específicos para o

desenvolvimento de cada região do país, mas com ações mais específicas para a Amazônia e Nordeste.

O nono objetivo trás o social como foco, assegurando a participação de todos nos resultados do desenvolvimento, com a diminuição da centralização do poder econômico e a criação de oportunidades. Abertura de capital de empresas e programas de Integração Social foram criados para a consolidação deste ponto.

O último objetivo apresentado era a organização da estratégia econômica externa, assegurando o crescimento a partir das exportações, a criação de categorias de produção para a substituição do monopólio do café e na produção de preferências gerais, para que o país não sofra com medidas protecionistas das nações desenvolvidas. Este objetivo tinha o intuito de organizar a produção e exportação nacional para que o país consolidasse certa autonomia com relação ao mercado internacional, com uma produção nacional própria, mesmo que pequena, de certos produtos de interesses locais; e mantivesse sua exportação em alta, visto que era fundamental para o crescimento econômico.

Em síntese, o I PND no Terceiro Governo da Revolução buscava direcionar o Brasil, em relação ao aspecto econômico, ao nível dos países desenvolvidos a partir da elevação do desempenho de todos os setores produtivos, aumentar as exportações, criando reservas e vitalidade do mercado de capital, sempre mantendo o PIB entre 9% e 10%. Como reflexo do desenvolvimento no âmbito social, o objetivo era promover uma renovação na educação, diminuindo consideravelmente as taxas de analfabetismo; e uma alavancada na organização econômica e social nas regiões Nordeste e da Amazônia.

Os objetivos a serem alcançados após a efetivação do I PND eram tornar o Brasil uma nação desenvolvida a partir da criação de uma economia moderna, competitiva e dinâmica, e, paralelamente, realizar a democracia econômica, social, racial e política. Para isso, era colocado como necessário que houvesse i) uma ampla disseminação dos resultados do progresso econômico, alcançando todas as classes de renda e regiões; ii) uma linha de transformação, com uma relação de causalidade, onde a partir da mudança na estrutura social nacional, as instituições seriam modernizadas, que influenciariam no aceleração do crescimento, que teria seus resultados distribuídos de melhor forma, influenciado no crescimento da renda per capita, e por fim, manteria uma sociedade aberta, justa e mais igualitária; iii) consolidação da política nacional, para que

o desenvolvimento acontecesse de forma democrática; e iv) a segurança nacional, tanto interna quanto externa.

3.1.1.2 Modelo Econômico de Mercado e Estratégias de Desenvolvimento

O modelo econômico proposto no I PND era a continuação do já em construção no Brasil, com um regime descentralizado das decisões econômicas e expansão da renda, com a formação de um mercado de consumo. Este modelo é baseado na aliança entre os setores público e privado, União e os Estados. É neste capítulo que aparece a primeira delimitação das funções dos entes federados na promoção do desenvolvimento. É colocado que para o fortalecimento dos setores produtivos é preciso um concerto entre o Governo Federal e os Estados para delimitar as prioridades setoriais do programa nacional.

É importante ressaltar que o modelo econômico proposto defendia a intervenção do Governo Federal na econômica nacional, com influência crescente na gestão do sistema econômico, a partir de investimentos e do seu poder de regulamentação, que diretamente possibilitariam a prosperidade da renda, e, conseqüentemente, do padrão de bem-estar. Mas, a prioridade era a criação de uma economia que possibilitasse às empresas nacionais enfrentarem a competição internacional.

No país, conforme é apresentado no I PND, o modelo de consumo já estava em transformação, pois os avanços da Ciência e Tecnologia já eram realidade. Com isso, a produção industrial, a questão ambiental e a organização das empresas já apresentavam problemas devido a estrutura de desenvolvimento vigente. As pequenas e médias empresas desempenhavam importante papel na economia nacional, sobretudo nos setores com menor produtividade. Com isso, caberia ao Governo Federal a criação de condições para incentivar o crescimento do setor privado, com políticas fiscal e monetária, sobretudo nos setores de Educação, Habitação, Energia, Transportes e Comunicações.

Para a estruturação de um modelo de mercado econômico do Brasil, é colocado como o último ponto, entre os cinco listas, a necessidade de um federalismo cooperativo, relacionando a União e Estados

V- Equilíbrio entre União e Estados, em termos de federalismo cooperativo, por melhor corresponder á tradição brasileira e ao imperativo da maior eficiência operacional do setor público. Cabe à União definir a estratégia e as prioridades nacionais, transferindo aos Estados a execução de obras de sentido local, assegurando, no entanto, a integração de ações conjugadas, para evitar duplicações e lacunas. Aos Estados compete a responsabilidade pela atuação coordenada dos municípios que os constituem. (I PND, 1971, p. 18).

Neste tópico fica claro o real papel dos municípios no processo de desenvolvimento nacional. Cabia a eles responder aos comandos dos Estados, que atuavam como cooperados com a União. O desenvolvimento planejado no I PND era uma ação concentrada na União e contava com o apoio dos Estados.

A estratégia de desenvolvimento é pautada em três pilares básicos que o país dispõe: 1) fronteira econômica, 2) recursos humanos em abundância e 3) experiência de desenvolvimento, utilizando como referência a estruturação do núcleo do Centro-Sul e a industrialização do Nordeste. A proposta é promover a integração nacional, utilizando as potencialidades de cada região, sobretudo, a real participação do Nordeste e Amazônia. Com a indústria e agricultura impulsionando o processo desenvolvimentista, conforme aponta o I PND, seria possível aumentar os investimentos, a produção e a geração de empregos, conseqüentemente, alavancando a infraestrutura econômica e social.

Com estratégias setorizadas, como já mencionado anteriormente, a colocação das empresas nacionais em poder de competição a nível internacional era a possibilidade de consolidação da exportação de manufaturados, pratica já existente, e a expansão das novas áreas, tais como: Energia elétrica, petróleo, transporte, comunicações, siderurgia, matérias-primas industriais básicas. Para isso, seria necessário a modernização da industrial, uma politica de capitalização e criação de um modelo brasileiro de capitalismo industrial, que seria geridos pelo Governo Federal.

Ao longo dos demais capítulos da primeira parte do I PND são apresentados, de forma mais minuciosa as estratégias de organização da econômica, interna e externamente; a integração social, como forma de assegurar a participação dos

trabalhadores na expansão da renda nacional e o seu acesso a programas de desenvolvimento e seguridade social; e as perspectivas de índices a serem obtidos no processo de crescimento.

Na parte II são iniciadas as apresentações das estimativas de investimentos a serem aplicados em cada setor, área e programa. São firmados os instrumentos de ação econômica que serão responsáveis pela captação de recursos para a consecução dos objetivos colocados no I PND. Os recursos são obtidos pela União e Estados e repassados aos municípios, que receberá direcionamento da sua aplicação a partir das prioridades locais.

No capítulo IV da parte IV é apresentada a ação administrativa do plano, que delimita as mudanças a serem efetuadas na organização da estrutura política para a execução do plano. A proposta geral deste tópico é descentralizar as ações governamentais, com sistemas de acompanhamento dos Programas do Governo de forma simples e flexível. Esta modificação era necessária para proporcionar as empresas um maior acesso aos serviços públicos, permitindo assim a sua consolidação na competição do mercado internacional. Era objetivada a modernização dos métodos de gestão das empresas governamentais, estabelecendo uma relação de custo-benefício. Também havia a proposta de valorização do servidor e a criação de um funcionalismo eficiente, promovendo treinamento do pessoal e a valorização de carreira.

3.1.1.3 O município no I PND

Com relação à articulação com os Estados e Municípios é reservado poucas informações no I PND. Primeiro, é colocado que deve haver uma sintonia entre os planos de desenvolvimento dos Estados com o Plano Nacional, para que haja uma ação coordenada em prol nacional. O trabalho entre União e Estados deve ser dividido, com uma atuação integrada nos serviços governamentais de caráter local e, sobretudo, com relação a promoção do desenvolvimento dos setores de Educação, Agricultura, Saúde, Energia, Transportes e Comunicações. Por último, é colocado um ponto exclusivamente para a delimitação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), que

deve atuar de forma integrada com os bancos estaduais de desenvolvimento, com repasses em favor das unidades estaduais.

Nesta delimitação da articulação entre os Estados e Municípios, a atuação municipal sequer é citada, nem como articulador ou receptor. As ações para o desenvolvimento são centradas no planejamento e execução por parte da União, com cooperação dos Estados, que, por sua vez, gerem os municípios de acordo com seus interesses.

3.1.2 II PND

Continuando a organização do desenvolvimento nacional a partir do planejamento, o II Plano Nacional de Desenvolvimento foi instituído em 1974, para vigência entre 1975 e 1979. Com uma estrutura baseada a partir do trabalho em conjunto de todos os Ministérios do Governo Federal, sob coordenação da Secretaria de Planejamento, o II PND tinha como objetivo geral manter a Nação em movimento econômico crescente, atingido maiores patamares de desenvolvimento e progresso.

Afirmando ser uma ação de continuidade da “Revolução Renovadora” de 1964, a preocupação com a aproximação das transformações oriundas do desenvolvimento à sociedade em geral torna-se mais forte neste plano, com a busca de uma sociedade mais rica e mais justa, com preocupação nítida com áreas e grupos antes marginalizados. Também era contemplados nas estruturas gerais do II PND a questão da não depredação do patrimônio natural do país. Em síntese, o II PND tinha como objetivo a dar continuidade nas ações do I PND

Em outras dimensões da estratégia de desenvolvimento nacional, continuar-se-á a construir toda uma comunidade moderna: no campo setorial, através de atividades novas, tecnologicamente mais avançadas ou economicamente mais eficientes, tanto na indústria como na agropecuária; no desenvolvimento urbano, pela humanização das cidades, sobretudo dos grandes e cada vez mais inóspitos aglomerados metropolitanos; socialmente, enfrentando com objetividade as disparidades flagrantes da distribuição de renda, as exigências da expansão progressiva das oportunidades do emprego, as necessidades impostergáveis de melhoria contínua dos índices nacionais de educação, saúde, habitação, trabalho e treinamento profissional, previdência e assistência social. (II PND, 1974, p. 07 e 08).

A ideia de continuidade e aprimoramento da promoção do desenvolvimento do país perpassa por todo o documento. Na década de 1970 o Brasil já havia se mostrado como uma potência econômica emergente para o crescimento e desenvolvimento, visto que também conseguiu melhorar sua estrutura social, com aumento considerável da oferta de emprego, da renda per capita, com uma população economicamente ativa, concentrada em áreas urbanas, com projeções animadoras para a taxa de alfabetização, prevendo o alcance de 90% da população até 1980, e expectativa de vida. Sabe-se que, atualmente, estas informações para medir o desenvolvimento de uma nação não são suficientes. Contudo, neste período, eram estes os parâmetros de análise do desenvolvimento dos países.

A estrutura do II PND se assemelha com a do I PND, mas com descrições mais objetivas e complexa. O Plano é dividido em quatro partes, e estas são subdivididas em capítulos. Antes de iniciar a descrição propriamente do plano, é apresentado uma “Síntese das conquistas econômicas e sociais”, conjugando o que ocorreu nos anos iniciais do Governo Revolucionário até 1974 e onde estes influenciariam nas ações dos próximos anos. Na Parte I “Desenvolvimento e Grandeza: O Brasil como potência emergente” é feita uma contextualização do Brasil enquanto nação e a sua colocação na economia mundial, bem como são estabelecidas as estratégias de desenvolvimento setorializado para indústria, agropecuária, integração nacional, empresas nacionais e internacionais e desenvolvimento social. A Parte II contempla pontos colocados como “Grandes temas de hoje e de amanhã”, englobando questões da política de energia, desenvolvimento urbano e preservação do meio ambiente, temas até então não especificados objetivamente no I PND. Já a Parte III apresenta a projeção das perspectivas para o Brasil até o fim da década de 1970. Na Parte IV são listadas as ações para o desenvolvimento, descrevendo os programas de investimentos, apoios financeiros, instrumentos de ação econômica, prioridades e organização da ação administrativa.

Na síntese das conquistas econômicas e sociais é disposto o contexto vivenciado pelo Brasil e o que pode ser alcançado a partir da execução do II PND. A superação do subdesenvolvimento é o primeiro ponto abordado. Mesmo ciente da realidade de crise econômica internacional, influenciada pelo petróleo, a proposta do Governo era manter o crescimento acelerado alcançado durante os últimos anos,

caminhando progressivamente para a normalidade do cenário mundial. A proposta era manter o Brasil em crescimento, ao menos manter a situação econômica já alcançada, mesmo diante da crise internacional. “O modelo a consolidar, econômica e, em particular, socialmente, está voltado para o homem brasileiro, nunca perdendo de vista a preocupação com os destinos humanos da sociedade que desejamos construir. (II PND, 1974, p. 15). Firma-se, assim, a preocupação do aspecto social do desenvolvimento. A preocupação com as questões sociais, por muito tempo marginalizadas, foram claramente abordadas, como o foco na promoção das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia.

Com a escassez de petróleo e com a evolução industrial, foi necessário ser incorporado ao II PND uma Política de Energia específica, para reduzir a dependência de importações que na década de 1970 representavam dois terços do petróleo consumido do país. Como medida emergencial, foi controlado no país o consumo de petróleo na gasolina, retirando os subsídios estatais, e ao mesmo tempo, incentivando programas de pesquisas relacionados a novas fontes de energia.

A Política Científica e Tecnologia foi valorizada ao longo dos anos do Governo da Revolução. No II PND o propósito era incentivar pesquisas no sentido de atualizar a tecnologia dos setores produtivos e, também, projetos de vanguarda que possibilitasse consideráveis inovações tecnológicas.

A integração nacional recebeu investimentos em diferentes setores. Com relação à agropecuária, foram criados programas de agroindústria no Nordeste; na área industrial, polos de produção petroquímica, fertilizantes, metal e eletromecânico. Para o incentivo de uma ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste, foram criados programas de produção agropecuários com aproveitamento dos recursos florestais.

O desenvolvimento social na década de 1970 era compreendido, sobretudo, pelo incentivo ao pleno emprego. Assim, todas as ações perpassavam pela garantia da manutenção e acesso ao emprego de qualidade. Neste período, acompanhando as propostas do I PND, a qualificação escolar também era colocada como meta para o desenvolvimento, juntamente com as políticas de proteção social como o PIS e o PASEP.

Um novo tópico foi abordado na síntese do II PND, a “Integração com a Economia Mundial”, apontando a preocupação do Governo na consolidação da participação do Brasil no mercado internacional, controlando o déficit do balanço de

pagamentos em conta-corrente. Para isso, a proposta era a continuidade da política de diversificação das fontes de financiamento, dos mercados externos e do investimento direto estrangeiro, também, o fortalecimento do intercâmbio com outros países que possuíssem mercado para nossas áreas prioritárias de produção para exportação e interesses em importação.

Na construção do II PND, já com o resultado das ações de curto e médio prazo do I PND, a realidade brasileira do final dos anos 60 já tinha sido alterada. O país já poderia, concretamente, pensar em desenvolvimento. As condições de realização de ações conjuntas em prol de um objetivo coletivo havia se firmado, a vontade política, mobilização social, cooperação entre o setor público e a iniciativa privada, bem como o interesse da comunidade em geral proporcionavam a criação de uma percepção de valor do Brasil, de possibilidade de grandeza. Mas, o quadro econômico internacional influenciaria todas as nações, o que colocava o país diante de duas realidades distintas: a sua ascensão enquanto potência emergente e a crise econômica internacional. Este contexto coloca em questionamento quais os caminhos a serem seguidos pelo país: o incentivo ao crescimento ou a proteção quanto ao quadro de crise.

A dualidade de faces não era exclusividade do país diante do mercado internacional. Internamente, as desigualdades econômicas e sociais eram gritantes. O país emergia enquanto potência econômica, mas seus objetivos de desenvolvimento social ainda não eram alcançados. Problemas na economia do Nordeste, os bolsões de pobreza no Centro-Sul, na educação – estes com problemas quanti e qualitativos, e a questão do acesso aos serviços públicos básicos nas áreas metropolitanas, ainda necessitavam de novos mecanismos para a sua superação. Diante destes problemas, o Governo, pelo II PND, minimizava-os como a serem resolvidos pelo tempo, com planejamento e capacidade executiva, e exaltava as conquistas.

3.1.2.2 Objetivos do II PND

O objetivo maior de todo o planejamento nacional é o homem brasileiro, nas suas diferentes dimensões e aspirações. (II PND, 1974, p. 28).

O II PND tinha uma característica mais aproximada com a realidade cultural do país. A todo o momento em seu texto é colocado o homem e a cultura, bem como o interesse coletivo como objetivo maior. Isto reafirmava a busca pela diminuição das disparidades sociais, econômicas e raciais. O projeto de modernização do país e promoção do desenvolvimento teria a abertura de oportunidade para todos, sem a prevalência de interesses de grupos, classes ou regiões. Este objetivo é o primeiro apresentado e claramente descrito, conforme é afirmado com o texto abaixo

Assim, aquela construção nacional se fará segundo modelo brasileiro de sociedade aberta, social, racial e politicamente. Sociedade atenta à abertura de oportunidades para o grande número, sem a nenhuma classe ou região deixar à margem do processo de modernização e desenvolvimento, avessa à prevalência de interesses de grupos, classes ou regiões. Sociedade capaz de transformar-se e reformar suas instituições – econômicas, sociais e políticas -, segundo os objetivos da estratégia nacional, respeitando os valores humanos e a identidade nacional e da cultura brasileira. (II PND, 1974, p. 28).

A partir deste objetivo era necessário ponderar o que e onde, com o planejamento vigente, poderia realizar as ações para o desenvolvimento nacional. Os objetivos que orientavam a promoção do desenvolvimento nacional seriam, primordialmente, manter o crescimento acelerado já corrente dos últimos anos, aumentando as oportunidades de emprego e mercado de trabalho; conter a inflação; equilíbrio do balanço de pagamentos; melhoria na distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico; preservar a estabilidade social e política; assegurar a participação das classes produtoras e de todas em geral, em suas diferentes manifestações; promover o desenvolvimento assegurando a qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais nacionais. A proposta era manter a taxa de crescimento em 10% a partir de 1975, mas atentos a realidade da situação de crise mundial.

A experiência do I PND possibilitou a seleção de alguns instrumentos para a preservação do crescimento, como o controle da balança de pagamentos, investimento em capital fixo, incentivo de insumos industriais, executivos e técnicos de específicos setores. Aspectos qualitativos também possuíam influencia determinante, como a qualidade das estruturas administrativas públicas, articulação entre o Governo e

iniciativa privada, preservação dos resultados obtidos pela política de desenvolvimento, e incentivo à atuação empresarial de forma eficiente, pragmática e universal, preservando a sua identidade social e de desenvolvimento.

3.1.2.3 Estratégia de desenvolvimento e modelo econômico

O progresso da economia brasileira teve a conquista de mercados externos, expansão de novos segmentos do mercado interno e a aceleração da exportação como os principais fatores determinantes. A expansão industrial, a exportação de manufaturados agrícolas e de minérios representou crescimento superior a 500% entre 1968 e 1973. Manter este ritmo de crescimento, conforme é afirmado no II PND, nos próximos anos é uma meta difícil, visto que a indústria estava operando em plena capacidade e a conjuntura mundial de crise influenciaria na economia nacional.

Diante deste quadro, a estratégia para o desenvolvimento apresentando no II PND determinava ações de incentivo à indústria da Agricultura, Pecuária, Agroindústria, Mineração e o setor de serviços. Na indústria, atenção aos setores básicos, indústria de equipamentos e de insumos básicos. Na área de energia, mesmo com a preocupação em poupar combustíveis, a atenção era em garantir que diferentes setores acompanhem o crescimento econômico em geral. Assim, o modelo econômico-social a ser implantado no Brasil, colocado no II PND, que previa intervenção até o final da década de 1970, pretendia incentivar uma i) economia moderna de mercado, com preocupação com o crescimento e grau adequado de competição do sistema; ii) manutenção do conteúdo social, iii) pragmatismo reformista com viés econômico e social; iv) direcionamento de nacionalismo positivo, garantindo a execução do planejamento do desenvolvimento, valorizando a economia nacional mas com equilíbrio com o capital estrangeiro.

Para esta estratégia de promoção do desenvolvimento nacional, o Governo tem papel fundamental, não só como responsável pelas funções públicas nos setores de infraestrutura, economia, energia, transportes, áreas do desenvolvimento social; como também responsável por toda a estratégia em si. A postura do Governo seria de apoio ao

regime de mercado, estimulando a iniciativa privada para que ocupe todos os campos a sua disposição.

Para esta pesquisa é preciso destacar um setor contemplado no II PND, que diretamente influenciaria na organização municipal, que são as iniciativas para o desenvolvimento urbano. Nas décadas de 60 e 70, o Brasil passou por uma significativa transformação na sua organização territorial, tornando-se uma sociedade mais urbana, duplicando a concentração populacional em apenas 30 anos. A expectativa realizada naquele período era que até 1980, 2/3 da população do país estaria concentrada nas áreas urbanas. Assim, a preocupação com o ordenamento territorial, a preservação ambiental e o controle da população ganharam espaço no planejamento.

No II PND as cidades, sobretudo as regiões metropolitanas, são colocados como desafios, pois o processo de urbanização acelerada ocasionou distorções na distribuição espacial das cidades. Para solucionar os problemas urbanos, foram propostas a criação de regiões metropolitanas e núcleos urbanos; uma atuação mais organizada na disponibilidade dos programas de políticas públicas sociais, regulamentação do uso do solo; e incentivo de crescimento de atividades produtivas – para a garantia de empregos. Todas estas ações seriam priorizadas de acordo com as necessidades das regiões do país. O interessante a ser ressaltado é que em nenhum programa ou projeto o poder local tinha participação. As cidades, territórios urbanos pertencentes aos municípios, seriam receptoras das demandas do Governo Federal, com contribuições, quando necessárias, dos Estados.

Quanto à transferência de recursos da União aos Estados e Municípios, é enfatizado o aumento do rigor e aperfeiçoamento dos critérios de distribuição, incentivo aos Estados a criarem seus próprios Fundos Estaduais de Desenvolvimento e a adoção de medidas para coibir a contratação ou execução de obras ou serviços, seja na esfera estadual ou municipal, sem recursos reais na programação orçamentária – para conter o endividamento inapropriado, sobretudo em áreas não prioritárias. Esta ação tinha como objetivo elevar a eficiência do setor público nas três esferas de governo.

3.1.2.4 O município no II PND

Em relação à articulação com Estados e Municípios pela União, são apresentados, especificamente, dois pontos: i) Na execução do sistema nacional de planejamento, é colocada a necessidade de uma ação conjunta com os Estados, regiões metropolitanas e principais municípios, para que seja definida as prioridades das ações para o desenvolvimento nacional; ii) A necessidade de consolidação dos orçamentos estaduais, para que estes tenham prazos que possibilitem analisar a ação do poder público nos principais setores.

Diante do analisado no II PND é possível constatar que, em comparação com o I PND, os municípios começam a ganhar espaço no planejamento. Não há uma atuação como ente federado de governo autônomo, mas com a rápida expansão das áreas urbanas, tornou-se prioridade, também, a preocupação com as cidades. Assim, somente os municípios localizados nas regiões metropolitanas e de interesse federal começam a ter uma pequena participação na condução das ações de interesse nacional. Contudo, não é claro de que forma esta atuação aconteceria. Os municípios, ainda, não possuem espaço significativo no planejamento e execução das ações para o desenvolvimento do Brasil.

3.1.3 III PND

O planejamento é um instrumento que auxilia a sociedade a ordenar os seus esforços no sentido de atender às suas aspirações. (III PND, 1979, p. 21).

O III Plano Nacional de Desenvolvimento foi aprovado em 1979 para vigência entre 1980 a 1985. O III PND já apresentava o aprimoramento da prática do planejamento do desenvolvimento do Brasil. Possuía um caráter mais normativo e apresentava as diretrizes políticas, estratégias globais, setoriais e regionais, bem como os instrumentos de ação do Governo para o desenvolvimento econômico e social – aqui

aparecendo como objetivo claro e específico a questão social. A sua estrutura foi baseada nas características reais do país, com metas de aspectos mais qualitativos, visto que era uma própria imposição do dinamismo do sistema socioeconômico. Na mensagem ao Congresso Nacional, João B. de Figueiredo sintetizou o contexto da sociedade brasileira no período de apresentação do III PND, visto o desafio de “conciliar a escassez de recursos com as necessidades maiores de uma sociedade já complexa e de vocação democrática, cujo projeto de desenvolvimento é fortemente influenciado pelas profundas mudanças internacionais.” (III PND, 1979, p. 03).

O contexto brasileiro do período de formulação e execução do III PND é um país como desenvolvimento de múltiplos setores de produção, mas com prioridade na agricultura e abastecimento, energia e na questão social. O foco no setor energético foi determinado pela crise do petróleo, no início da década de 1970; com relação a produção agrícola era que esta, além de representar grande participação na balança comercial com potencial na exportação, poderia influenciar diretamente na superação dos problemas sociais, oriundos do crescimento acelerado vivido no país nas décadas anteriores.

A estrutura documental do III PND difere pouco dos planos anteriores, somente a substituição da organização por partes, que agora é por capítulos e seções. São seis capítulos, divididos em até três seções: Nos capítulos I, II e III são apresentados os Fundamentos, Objetivos e Estratégia, respectivamente; no capítulo IV são discutidas as Políticas Macroeconômicas, subdividida em Antiflacionária, Financeira do Governo e de Comércio Exterior; Já no capítulo V são apresentados, de forma mais objetivas, as Políticas Setoriais, Regional e Urbana, onde nas seções são definidos os setores prioritários para a promoção do desenvolvimento nacional: agricultura e abastecimento, setor energético, setores sociais, indústria, setores de infraestrutura, mineração, comercio exterior, turismo e políticas regional e urbana; No capítulo VI são tratados os temas especiais, que nos planos I e II não tiveram espaço específico, que são Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Recursos Naturais, Descentralização Administrativa e Desburocratização, Recreação, Lazer e Desportos, Forças Armadas e Relações Exteriores.

No III PND já existe uma noção por parte do Governo Federal do que é o processo de desenvolvimento, sobretudo da necessidade de estar alinhando a própria evolução da sociedade e da econômica do país. Conforme é descrito no documento

A orientação básica, respeitando as prioridades e diretrizes deste III PND, será a de conciliar o progresso econômico com o objetivo de elevar a qualidade de vida dos habitantes e com o respeito ao patrimônio natural, arquitetônico e cultural nelas existentes. (III PND, 1979, p. 84).

O objetivo maior era a construção de uma sociedade democrática e desenvolvida, com o engajamento dos três Poderes de Governo e sociedade brasileira¹³. As opções selecionadas para o desenvolvimento do período entre 1980 e 1985 partem da certeza que a sociedade brasileira é capacitada e motivada para enfrentar desafios oriundos da economia mundial, reconhecendo as suas potencialidades de realização e construção, com um desenvolvimento econômico e social já alcançado; que a crise energética ainda influenciaria o desenvolvimento do país, com isso, tornou-se inviável o estabelecimento de prazos para o cumprimento de metas, o crescimento não pode ser renunciado, independente dos seus custos sociais; respeito ao processo político do Brasil, com o compromisso da Revolução de 1964 com o ideal democrático, ao Governo caberia o respeito pela economia de mercado, apoiando e estimulando os setores privados, atuando como produtor e investidor de atividades do seu interesse e na segurança nacional, também é sua responsabilidade a distribuição de forma justa dos frutos do desenvolvimento econômico, proporcionando melhoria das condições de vida, sobretudo dos segmentos menos favorecidos da população brasileira.

Para a realização das ações propostas no III PND, são listadas condicionantes a serem consideradas:

i) permanência e desdobramentos da crise energética; ii) persistência do balanço de pagamento com restrição crítica; iii) crescentes pressões sobre o nível e custo da dívida externa; iv) substancial pressão inflacionária de origem interna e externa; e v) necessidade de crescer para criar o maior número possível de empregos. (III PND, 1979, p. 11 e 12).

Após estas ressalvas que possivelmente poderiam comprometer a execução do III PND, é possível compreender que no contexto da formulação do documento a economia brasileira já sentia a influência da crise energética global, que determinaria os

¹³ É importante ressaltar que, apesar do III PND ter sido elaborado e executado ainda no período da ditadura, era listado entre os objetivos a construção de um país democrático. Nota-se, a partir do que é proposto no documento, que havia uma ideia de que o Governo Militar implantaria a democracia aos poucos, como um processo gradativo.

rumos da economia mundial. Diante de um período de hiperinflação, a cautela com a instabilidade da economia global e nacional é o que perpassa por todo o documento.

3.1.3.1 Os objetivos do III PND

Com um processo de desenvolvimento acumulado ao longo de mais de duas décadas, os objetivos prioritários foram substituídos à medida que foram alcançados. No III PND a construção da sociedade brasileira é colocado como foco, é estabelecido que esta seja desenvolvida e livre, beneficiando a todos os brasileiros, e que isto ocorra em menor tempo possível. Em síntese, “o processo de desenvolvimento deve ser orientar-se, por isso, para o melhor equilíbrio setorial e regional da economia brasileira e para a melhoria de renda das classes sociais de menor poder aquisitivo.” (III PND, 1979, p. 15). Assim, o desenvolvimento direciona-se para uma preocupação maior com o social, visto que a organização econômica do país já conseguiria definir o seu papel e potencialidades. O crescimento acelerado influenciou na expansão das desigualdades sociais, na concentração de renda, o que comprometeria o desenvolvimento nacional.

O primeiro objetivo descrito no III PND é a geração de empregos para proporcionar a democratização das oportunidades de trabalho e melhoria da qualidade de vida. Como já mencionado, no plano não são estabelecidos prazos exatos, e sim com caráter de temporalidade. No caso do primeiro objetivo, este deveria ser alcançado em prazos “mais curtos”. A segunda preocupação do plano era a distribuição de renda, que para isso deveriam ser realizadas apolíticas de desenvolvimento para a disponibilização e acesso a serviços como educação, saúde, saneamento, previdência social, moradia, alimentação, transportes e trabalho. Com relação à distribuição de renda, haveria uma atuação específica no Nordeste e Amazônia, em periferia de grandes cidades, em áreas superpovoadas e em locais que exigissem cautela e disciplina na sua efetiva incorporação à economia nacional. Mas, a distribuição de renda esta intimamente relacionada ao aumento da oferta de trabalho. Logo, para sanar os problemas de subemprego e má qualidade de vida, no III PND o setor agropecuário recebe maior ênfase, pois o desenvolvimento agropecuário e a ampliação da infraestrutura social possibilitaria a criação de mais empregos com menores investimentos, permitiria o

estabelecimento de um certo número da população no meio rural, reduzindo o hiper crescimento urbano – estes fatores possibilitariam eliminar os níveis de subemprego e desemprego e, conseqüentemente, melhorariam a qualidade de vida. Para alcançar este objetivo,

É oportuno observar que a prática das diretrizes e prioridades eleitas neste III PND implica profunda redefinição a longo prazo da relação crescimento econômico/absorção de mão-de-obra. É que os estímulos à adoção de tecnologias que impliquem o uso de capital intensivo na agropecuária devem contemplar unicamente os projetos e áreas onde elas se revelam indispensáveis. Nos demais casos, a orientação é dar prioridade aos projetos estratégicos para a geração de empregos. (III PND, 1979, p.17).

Assim, é notória a preocupação com a geração de empregos como ação prioritária para a promoção do desenvolvimento. A estratégia era o incentivo ao uso de tecnologias na produção agroindustrial somente em áreas onde não pudesse ser empregados trabalhadores. Era estabelecida uma relação causal entre a geração de empregos, distribuição de renda e qualidade de vida, onde se existe o trabalho, os outros problemas sociais seriam automaticamente solucionados. O controle da inflação foi apresentado como um objetivo. No período de criação do III PND o país atravessava por grandes problemas com a inflação, que comprometia, sobretudo, o orçamento das famílias de baixa renda.

É possível pontuar que os objetivos do III PND eram: 1) geração de empregos, 2) distribuição de renda, 3) investimentos no desenvolvimento agropecuário como ação prioritária, 4) diminuição das desigualdades sociais, 5) controle da inflação e, 6) democracia. A preocupação central com a promoção do desenvolvimento pelo III PND é a obtenção de padrões dignos de vida e convivência sociais, com um estado de direito e democrático assegurado a todos.

3.1.3.2 Modelo Econômico de Mercado e Estratégias de Desenvolvimento¹⁴

Após a experiência conseguida com os I PND e II PND, os caminhos para o desenvolvimento do Brasil haviam conseguido alcançar características próprias. A necessidade da manutenção do crescimento acelerado já era entendida como fundamental para a elevação dos níveis de bem-estars. Colocado como aspirações demonstradas pela sociedade brasileira, a elevação do bem-estar – no plano econômico, e a construção de uma sociedade aberta e democrática - no campo político, seriam possíveis a partir de certo ritmo de crescimento. Ainda, “a experiência da economia brasileira nas últimas décadas mostra que não há uma relação causal e estável entre inflação e crescimento”. (III PND, 1979, P. 25).

O desafio estratégico do Brasil, delimitado no III PND, era “identificar uma estratégia de crescimento que conduza à redução das desigualdades sociais e à correção, ainda que gradual, dos desequilíbrios do balanço de pagamentos e das pressões inflacionárias internas.” (III PND, 1979, P. 21 E 22). A diminuição das disparidades sociais deveria permear por todas as ações propostas no plano. Para isso, seriam necessários investimentos de recursos públicos nos setores sociais, aumentando a oferta de alimentos, habitação, saúde e saneamento, objetivando beneficiar as pessoas de baixa renda.

Com a crise do petróleo, os países em desenvolvimento e não produtores de petróleo sofreram redução das suas taxas de crescimento. Contudo, mesmo diante deste quadro, em uma visão em longo prazo, era possível ponderar sobre a viabilidade de incentivo a um crescimento acelerado. Esta perspectiva de crescimento e desenvolvimento partia das condições específicas do país, como a tendência ao crescimento populacional, que proporcionaria a ocupação das fronteiras agrícolas; o grande potencial de energia hidrelétrica, que neste período ainda era pouco explorado; as condições climáticas favoráveis.

Em curto prazo, é preciso avaliar a viabilização do objetivo do crescimento, verificando corretamente as possibilidades de alterar de modo significativo os fluxos de receita e despesa em moeda estrangeira; reduzindo as importações e aumentando as

¹⁴ No III PND não há um tópico específico para este tema. Com o intuito de estabelecer uma comparação entre os planos, foi mantido este tópico e agrupado as informações contidas no documento.

exportações para controlar o estrangulamento externo. Para o incentivo às exportações, foi verificado que o setor de produção manufaturada tem respondido positivamente aos incentivos do Governo. O setor primário, principalmente a agricultura, conjugada a uma política comercial estimulante, poderia conduzir à uma rápida ampliação das exportações. Outra ação seria a substituição das importações, ampliando a produção nacional. O desenvolvimento de fontes alternativas de energia a partir da agricultura, de outras fontes não tradicionais e a intensificação em pesquisas também são ações necessárias a serem efetuadas com prioridade.

A estratégia de desenvolvimento proposta no III PND é a promoção do crescimento, com incentivos prioritários na produção agrícola, visto que é a partir desta que se conseguirá a correção do perfil de distribuição pessoal de renda. Também estimular os investimentos em setores que predominam as empresas privadas nacionais, de todos os portes. Os investimentos públicos serão destinados às necessidades sociais e construção de infraestruturas para a promoção da oferta interna e das exportações, sempre orientados para as áreas prioritárias.

O desenvolvimento no Brasil aconteceu, entre os anos 60 e 70, com a administração das condições propícias à expansão da produção, da oferta de emprego, revertendo as expectativas inflacionárias. No III PND seria dada continuação a esta situação da política econômica, mesmo com os riscos aparentes desta estratégia. Para a superação de possíveis crises, a perspectiva do Governo era que empresários e trabalhadores transformassem o momento de crise em oportunidades.

A Política Monetária defendida no III PND tinha como base combater o processo inflacionário, disciplinando a expansão dos meios de pagamento. Para isso, seria necessário incluir no Orçamento da União os encargos referentes ao serviço da dívida pública interna e à cobertura dos dispêndios como subsídios; atuar sobre os níveis das taxas de juros; e disciplinar o déficit efetivo do Tesouro Nacional através da unificação de seu orçamento. Tomada estas medidas, seria possível minimizar as oscilações do sistema econômico brasileiro.

Com relação à Política Creditícia, o objetivo geral era a redução das taxas de juros o segmento livre do mercado, restringindo os subsídios que influenciem sobre a distribuição de renda e a boa condução da política monetária. Assim, seriam incentivados o acesso a crédito para as micro, pequenas e médias empresas; estimular a atuação do Banco do Brasil nas áreas de desenvolvimento da produção rural; ampliar a

função de banco social da Caixa Econômica Federal; aperfeiçoar a sistemática do crédito rural para elevar o nível técnico da atividade agropecuária; utilizar agências setoriais de crédito e bancos regionais para conciliar a expansão se setores prioritários e ajustar políticas creditícias às peculiaridades de suas áreas de atuação.

A Política Fiscal propunha redefinir e simplificar o Imposto sobre os Produtos Industrializados, para promover o acesso aos produtos pela população em geral; direcionar o dispêndio público para aumentar a eficiência do sistema de infraestrutura de serviços públicos a partir das prioridades do plano; e administrar as tarifas aduaneiras e depósitos compulsórios sobre importações. Já a Política de Controle de Preços tinha o objetivo de evitar que tensões temporárias de custos se transformassem em elevação permanente da taxa de inflação.

É perceptível ao longo da análise do III PND uma mudança na postura do Governo quanto à forma de planejamento do desenvolvimento nacional. Com influência externa da crise do petróleo, e os problemas internos do país – alta inflação e desigualdades sociais - percebe-se uma cautela quanto a proposta de ações e metas a serem realizadas. No III PND a organização e atuação do Governo Federal, bem como as conquistas acumuladas ao longo dos anos pelo Governo Revolucionário, são mais enfatizadas do que os próprios objetivos do planejamento.

3.1.3.4 O município no III PND

Ao abordar temas especiais, o III PND aponta pela primeira vez no histórico dos planejamentos, uma possibilidade de atuação direta dos municípios. No tópico Meio Ambiente e Recursos Naturais são dispostas as ações que deverão ser realizadas para a preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural e dos recursos humanos. Na determinação sobre as responsabilidades a cada governo, é colocado que “ao Governo Federal caberão, basicamente, atribuições normativas e de definição de políticas específicas. Aos Estados – e eventualmente aos Municípios – competirá seu detalhamento e execução e as atividades de fiscalização”. (III PND, 1979, p. 90). Mesmo que de forma eventual, o papel do município no processo de desenvolvimento nacional, de forma atuante como ente federado, começa a despontar.

A organização da política para o desenvolvimento urbano é disposta no mesmo padrão do II PND, onde a cidade torna-se território de interesse da Federação, e o município é um mero receptor e executor das ações determinadas pela União. É colocado que seria preciso conjugar esforços de todas as esferas de Governo e dos setores privados, mas não se delimita como seria a participação do município.

Não citando municípios, mas sim “territórios federais”, é colocado pela primeira a questão local como prioridade geral, não só para regiões metropolitanas ou municípios que possuem interesse nacional. É descrito que “para os territórios federais, serão formulados programas específicos de desenvolvimento. Eles considerarão as peculiaridades, problemas e potencialidades dessas áreas, devendo ser plenamente compatíveis com III PND.” (III PND, 1979, p. 84).

O direcionamento para a democratização do país influenciaria na descentralização administrativa. Com o objetivo de aprimorar as atividades governamentais, tornando-as eficientes e modernas, foi proposto simplificá-las de forma descentralizada entre os Estados, Municípios e os próprios órgãos executores da esfera federal. Assim, melhoraria o desempenho da máquina administrativa, com rotinas simples e operacionais, eliminando as exigências dispensáveis, o relacionamento do cidadão comum e do setor empresarial com as esferas dos Governos teria mais qualidade e aconteceriam em um menor prazo de tempo. A preocupação com a descentralização e a execução dos serviços públicos com qualidade se justificava pela evidência de que a população não se interessava, diretamente, em saber a qual esfera ou órgão do governo era os executores dos projetos, e sim receber bons serviços e benefícios.

Pela primeira vez, apesar de ser de forma vaga e pouco expressiva, o município aparece como participante de uma ação para a promoção do desenvolvimento. O seu caráter de receptor ainda é mantido - sobretudo com relação à política fiscal, mas indica uma mudança no cenário do planejamento do desenvolvimento.

3.2 PLANO PLURIANUAL

Apesar de ter sido instituído na promulgação da Constituição Cidadã em 1988, o primeiro PPA, apresentado no governo de Fernando Collor, não foi concebido conforme a orientação da Carta Magna. O primeiro PPA apresentado ao país tinha características de organização orçamentária, conforme afirma

O primeiro Plano Plurianual (1991-1995) tinha como principais objetivos o controle das contas públicas e um projeto de desestatização e abertura comercial. Esse primeiro PPA não foi reconhecido como instrumento derivado de um exercício de planejamento. Foi encaminhado ao Congresso Nacional de forma burocrática e aprovado sem maiores debates, de forma a cumprir a formalidade da previsão constitucional. (PAULO, 2010, p. 03).

Diante do distanciamento do objeto deste estudo, acreditou-se que a análise do PPA 1991-1995 era dispensável, tendo informações relevantes para outras linhas de pesquisa.

3.2.1 Plano Plurianual 1996-1999¹⁵

Após um momento de busca de estabilização da inflação, o Plano Plurianual 1996/99 tinha como objetivo básico a consolidação da estabilidade de preços, visto que “a retomada dos investimentos produtivos e a deflagração de uma nova fase sustentada de desenvolvimento são consequências da estabilidade e, ao mesmo tempo, condição para a sua consolidação”. (PPA, 1996-1999, p 10, 1999). As ações pautadas no PPA 1996/99 representavam o momento de reconstrução econômica do país, que nos anos da alta da inflação influenciaram nos investimentos para o crescimento e desenvolvimento do Brasil. Com isso, o Governo buscou atuar na construção de um Estado Moderno e Eficiente, na redução das desigualdades espaciais e sociais e na modernização produtiva da Economia Brasileira.

¹⁵ Plano Plurianual 1996/99 na íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm

Aprovado em maio de 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o PPA 1996/99 foi estruturado conforme era estabelecido na Constituição de 1988. Organizado para contemplar as diretrizes, objetivos e metas, o plano foi dividido em duas partes, e elas em tópicos. A primeira parte discorria sobre as diretrizes da ação governamental, com suas estratégias e formas de alocação dos recursos. Na segunda parte foi descrito os objetivos de metas, especificando as ações nos setores por áreas temáticas de infraestrutura econômica; recursos hídricos; agricultura; indústria e comércio exterior; turismo; ciência e tecnologia; meio ambiente; desenvolvimento social; cultura, justiça, segurança e cidadania; Estado e administração pública; e defesa nacional.

O PPA 1996/99 tinha suas metas e ações permeadas por um caráter social incontestável. As prioridades de investimentos seriam nos setores de infraestrutura econômica e capacitação de recursos humanos, sobretudo em regiões com bases econômicas mais frágeis. As prioridades foram categorizadas a partir das ações que receberiam, bem como os objetivos que iriam influenciar. Assim, para a redução dos desequilíbrios espaciais seriam destinados recursos nas áreas de saneamento básico, educação e ciências e tecnologia. Também seria incentivada a desconcentração geográfica da produção industrial, apoiando as micros e pequenas empresas, e a alocação dos recursos hídricos para regiões com déficit de abastecimentos humano e que seria uma barreira para o desenvolvimento agropecuário. Para minimizar as disparidades sociais, na área de desenvolvimento social, seriam aplicados recursos nas regiões mais carentes do país – estes seriam distribuídos a partir dos estudos realizados pelo IPEA. Na área da agricultura, seriam incentivadas pesquisas aplicadas, ações para a reforma agrária, capacitação dos produtores rurais, formas de associativismo, cadeias integradas de agroindústrias.

3.2.1.1 Objetivos do PPA 1996-1999

No PPA 1996/99 os objetivos são descritos juntamente com as metas, que algumas vezes possuem especificações por regiões. Divididas por áreas temáticas, delimitam as ações e projetos que seriam desenvolvimentos, bem como uma

justificativa para tais escolhas. Na infraestrutura econômica, a prioridade era a recuperação da infraestrutura básica, que com os anos sem investimentos foi deteriorada. A ação básica para isso era a alocação de recursos da União nas áreas de transportes, energia e comunicações, principalmente nas regiões de bases econômicas mais frágeis.

Para reverter o processo de deterioração da infraestrutura básica, o Governo tem como prioridade a reestruturação das formas de gestão e financiamento do setor. Isso exige reformas de caráter institucional e legal necessárias à operação, recuperação e expansão da infraestrutura, que descentalizem a atribuições para outros níveis de governo e setor privado via parcerias, concessões e privatizações. (PPA 1996-1996, 1996, p. xx).

As ações com relação à superação dos problemas dos recursos hídricos estavam pautadas no objetivo de melhorias na estrutura para o abastecimento humano e a promoção do desenvolvimento agropecuário. Para isso, eram necessária a implantação de um novo modelo de gerenciamento dos recursos hídricos com o intuito de coibir a poluição de mananciais e promover o seu uso de forma adequada. Ainda, com empreendimentos de irrigação e armazenamento de água seriam realizados, principalmente no semiárido brasileiro. Também seriam incentivadas formas alternativas de financiamento e gestão das obras hídricas, agregando Estados, Municípios e iniciativa privada para atuarem de forma expressiva.

Na agricultura, a proposta era a adoção de uma política descentralizada com maior participação de Estados, Municípios, organizações não-governamentais e da iniciativa privada com o objetivo de superar os desequilíbrios espaciais e sociais do setor. Os recursos seriam destinados à pesquisa aplicada, reforma agrária, capacitação dos produtores rurais, apoio à gestão das formas associativas de produção e integração das cadeias agroindustriais. Estas prioridades foram determinadas a partir da compreensão do contexto do funcionamento do setor agropecuário na época, que possuía grande importância

A agricultura brasileira vem atendendo adequadamente ao mercado interno, além de expandir a receita cambial, gerar empregos e contribuir para a estabilização econômica do País. No entanto, o setor é marcado por desequilíbrios espaciais e sociais, centrados na convivência entre uma agricultura comercial, plenamente integrada no mercado, e outra de subsistência, marginalizada do processo de desenvolvimento e pouca capacitada, técnica e economicamente. (PPA 1996-1999, 1996, p. xx).

O setor de Indústria e Comércio Exterior seria reestruturado. Para isso, a ação do Governo seria destinada ao fortalecimento dos estímulos do mercado, sobretudo na orientação das estratégias de decisões empresarias. Seria incentivada a desconcentração geográfica da produção industrial, as micros e pequenas empresas e a elevação da qualidade da produção. Já para o incentivo ao setor de Turismo, os incentivos seriam destinados para o aproveitamento das potencialidades turísticas, tornando-a um produto competitivo em nível internacional. Com uma cooperação entre órgãos públicos e iniciativa privada, seriam desenvolvidos programas de integração regional, que também influenciariam na geração de divisas, criação de empregos e geração de renda. Com relação as ações do Governo para o Meio Ambiente, as estratégias estariam centradas na organização de uso dos recursos naturais, novos modelos de gestão ambiental e planejamento baseado no ordenamento do territorial, a partir das diretrizes da sustentabilidade.

No setor de Ciência e Tecnologia, os incentivos estariam voltados para ações que resultassem na redução dos desequilíbrios espaciais. A situação do setor no país neste período era a compreensão da existência de potencial para o seu desenvolvimento, mas este ainda era inferior com relação a realidade dos países desenvolvidos

O Brasil possui capacidade técnico-científico e organização institucional de ciências e tecnologia importante e diversificada, embora muito aquém daquela disponível nos países desenvolvidos. O esforço brasileiro na área estará voltado à inserção das duas atividades no processo de desenvolvimento socioeconômico, mediante reorientação da política científica e tecnológica para a difusão e introdução de inovações tecnológicas nas cadeias produtivas. (PPA 1996-1999, 1996, p. xx).

Para a promoção do desenvolvimento social, as ações partiriam da necessidade de redução das desigualdades sociais. Seriam adotadas medidas para garantir a eficiência, eficácia e equidade em relação a alocação dos recursos públicos nos programas de seguridade; educação; saneamento básico, habitação, desenvolvimento urbano e trabalho. De forma descentralizada e com a participação da sociedade

As ações a serem implementadas nas áreas relacionadas ao desenvolvimento social devem ser orientadas preferencialmente para as ações das quais resulte a redução dos desequilíbrios espaciais e devem observar na eleição dos

critérios alocativos os diagnósticos contidos no trabalho “O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar – 1994-IPEA” e no relatório da Comissão Mista do Congresso Nacional que tratou do desequilíbrio inter-regional brasileiro”. (PPA 1996-1999, 1996, p. xx).

Para resgatar os direitos de cidadania e justiça, no setor de Cultura, Justiça, Segurança e Cidadania, seriam adotadas ações coordenadas entre os órgãos de justiça, segurança pública, desporto e cultura. O objetivo das ações seria o resgate da população brasileira marginalizada, pois a sua integração social era fundamental para a efetivação de uma sociedade mais justa, moderna e pluralista. No setor da Defesa Nacional, o objetivo era evitar os riscos de obsolescência operacional. Assim, um processo de modernização contínua, tanto das Forças Armadas, quanto do reaparelhamento bélico seria incentivado.

Com relação à organização do Estado e da Administração Pública, seria realizada uma capacitação da administração federal, com bases modernas e eficientes, para promover a eficiência da gestão pública. O papel e competência do Estado seriam redefinidos, compartilhando duas responsabilidades com as demais esferas de governo, promovendo a descentralização entre gestores governamentais e não governamentais.

3.2.1.2 Modelo Econômico de Mercado e Estratégias de Desenvolvimento

O modelo econômico que orientava a organização brasileira durante o PPA 1996/99 era a consolidação do controle da inflação, ações para a promoção de superávits primários e câmbio flutuante. Com a implantação do Plano Real¹⁶ e com a condução da política nacional baseada nos princípios do neoliberalismo, seriam estimuladas as privatizações de empresas estatais e a entrada de capital externo, para influenciar na arrecadação do Estado e modernizar a produção industrial.

As estratégias para as ações do Governo no período entre 1996 a 1999 foram pautadas a partir das preocupações que iriam orientar as ações do Governo, assim, quanto à construção de um Estado Moderno e Eficiente, seriam as estratégias de

¹⁶ Ver mais em: http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/publicacoes/plano-real/7_anos_portugues.pdf

- i) consolidação do processo de saneamento das finanças públicas;
- ii) descentralização das políticas públicas para Estados e municípios, setor privado e organizações não governamentais;
- iii) aumento da eficiência do gasto público, com ênfase na redução dos desperdícios e no aumento da qualidade e da produtividade dos serviços públicos;
- iv) aprofundamento do programa de desestatização;
- v) modernização das Forças Armadas e de seus níveis operacionais;
- vi) modernização da Justiça e dos sistemas de Segurança e Defesa Nacional;
- vii) reformulação e fortalecimento da ação reguladora do Estado, inclusive nos serviços públicos privatizados;
- viii) reformulação e fortalecimento dos organismos de fomento regional;
- ix) modernização dos Sistemas de Previdência Social. (PPA 1996-1999, 1996, p. xx).

Desde o I PND as questões sociais começaram a ganhar importância nas ações para o desenvolvimento do Brasil. Contudo, devido ao histórico de concentração de renda do país, foi necessário criar estratégias para a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, que eram

- i) criação de novas oportunidades de ocupação da força de trabalho;
- ii) redução dos custos de produtos de primeira necessidade;
- iii) aproveitamento das potencialidades regionais, com uso racional e sustentável dos recursos;
- iv) fortalecimento da base de infraestrutura das regiões menos desenvolvidas;
- v) fortalecimento da política de desconcentração industrial;
- vi) redução da mortalidade infantil;
- vii) ampliação do acesso da população aos serviços básicos de saúde;
- viii) melhoria das condições de vida, trabalho e produtividade do pequeno produtor e do trabalhador rural;
- ix) melhoria das condições de vida nas aglomerações urbanas críticas (segurança pública, saneamento, habitação, transporte coletivo, serviços urbanos, desporto, e cultura e meio ambiente);
- x) mobilização da sociedade e comprometimento de todo o governo para a erradicação da miséria e da fome;
- xi) fortalecimento da cidadania e preservação dos valores nacionais. (PPA 1996-1999, 1996, p. xx).

Para alavancar o desenvolvimento do país, era necessário investir no crescimento da produção. Para isso, foram propostas ações objetivas para a modernização produtiva

- i) modernização e ampliação da infraestrutura;
- ii) aumento da participação do setor privado em investimentos para o desenvolvimento;
- iii) fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulo à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva;
- iv) melhoria educacional, com ênfase na educação básica; e
- v) modernização das relações trabalhistas. (PPA 1996-1999, 1996, p. xx).

A premissa básica que orientava o PPA 1996/99 era o controle da inflação, pois assim seria possível a retomada dos investimentos na produção e promoção do desenvolvimento.

3.2.1.3 O município no PPA 1996/99

No PPA 1996/99 a Constituição de 1988 já influenciara na descentralização política, principalmente na gestão das políticas pública. Assim, o município recebia responsabilidades e funções para a promoção do desenvolvimento nacional, afirmando o seu papel de ente federado.

O município aparece em diferentes pontos do PPA 1996/99. Nas ações para a área dos recursos hídricos, tem a responsabilidade, juntamente com Estados e iniciativa privada, de viabilizar formas alternativas de financiamento e gestão de obras hídricas. Na agricultura recebe responsabilidades de formulação e implementação da política agrícola nacional, sobretudo na efetivação dos projetos de assentamento, que teria sua organização baseada na descentralização de responsabilidades. No Nordeste, os municípios, juntamente com os governos estaduais e federal, seriam apoiadores da implantação e ampliação da fruticultura irrigada e dos polos agroindustriais.

Na organização da saúde pública nacional, a descentralização do Sistema Único de Saúde (SUS) incorporaria os municípios na gestão do sistema, sendo 10 % dos municípios com gestão semiplena e 60% com gestão parcial. O objetivo desta ação era recuperar a rede pública de serviços, implantando novos modelos de gestão e organização, e incentivando a capacidade gerencial dos municípios. Na área da cultura, o município seria o responsável, juntamente com os Estados e iniciativa privada, apoiar a capacitação de recursos humanos das áreas culturais. Na educação, apoiaria a criação de bibliotecas municipais. Na área de habitação teria importante papel com ações para estímulo da participação do setor privado e da sociedade na promoção das políticas de acesso à moradia. Caberia, também, ao município e aos Estados aumentarem a contrapartida ao poder público federal no financiamento do setor.

O município, mesmo que não citado de forma direta, é colocado como atuante nas ações do PPA 1996/99. Para a efetivação da descentralização, é colocado como responsável por ações coordenadas com os governos federal e estadual. De forma autônoma e isolada, não é deliberado a ele nenhuma função.

3.2.2 Plano Plurianual 2000/2003

O Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003 foi apresentado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Com a inflação controlada, o país retomava o objetivo de crescer. O cenário da economia do país era construído em bases sólidas, com um câmbio que assegurava a competitividade externa dos produtos nacionais; com baixas taxas de juros, controle da importação e reformas estruturais para o controle das contas públicas.

O objetivo do PPA 2000/2003, ou Plano Avança Brasil, era a promoção do crescimento econômico do país, que possibilitaria a geração de empregos, sustentando assim um bom padrão de vida para os brasileiros. Para isso seriam realizados mais investimentos por parte do poder público e da iniciativa privada e a busca da melhoria e eficiência da produção. A ideia era criar um comportamento empreendedor no país, tanto na esfera privada quanto nas próprias empresas e ações do Estado. Como é afirmado na mensagem do presidente FHC na apresentação do plano, era preciso construir um “Estado mais ágil e mais preparado para responder as demandas da sociedade”, que seria possível a partir de uma “verdadeira revolução gerencial”.

A estrutura textual do PPA 2000/2003 é formada por cinco capítulos. No primeiro é apresentada uma análise do contexto brasileiro e os horizontes para o futuro, nomeado por “Estabilidade, Desenvolvimento, Justiça Social: Novos horizontes para o Brasil”. O segundo capítulo “Brasil Integrado” são colocados as ações que seriam desenvolvidas ao longo dos quatro anos, divididos a partir dos objetivos específicos do plano: Brasil Mais Justo, Brasil Mais Forte, Brasil Mais Competitivo e Brasil Preservado. No terceiro capítulo é tratado da mudança na administração pública do país; “Brasil Avançado” é detalhado como seria implantado o novo modelo de gestão, com controle e organização do orçamento. O quarto capítulo trata das diretrizes estratégicas

e objetivos do PPA: Crescer com Firmeza; Trabalho, Desenvolvimento e Prosperidade; Justiça Social e Qualidade de Vida; e Democracia, Liberdade e Cidadania. Já no último capítulo são apresentados os orçamentos e valores dos investimentos. Segundo é afirmado por FHC em sua mensagem, a alocação dos recursos foi priorizada de acordo com a ótica da sociedade.

No PPA 2000/2003 o desenvolvimento é proposto a partir da lógica sustentável, com investimentos na consolidação da infraestrutura econômica com direcionamentos de interesses nacionais nas áreas social e ambiental, com a integração das regiões e difusão da informação e do conhecimento. As ações tinham como pano de fundo “a redução das desigualdades sociais, a diminuição das disparidades regionais, a integração do País com ele próprio, com os países vizinhos e com a economia internacional”.

3.2.2.1 Os objetivos do PPA 2000/2003

A estruturação do PPA 2000/2003 direcionava a construção de um novo desenvolvimento no país, priorizando o atendimento das necessidades básicas do cidadão e a sua participação nos ganhos do crescimento econômico do país. As diretrizes estratégicas que possibilitariam atingir esta meta eram: Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; Promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração e oportunidades de renda; Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; Reduzir as desigualdades inter-regionais; e Promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação.

A partir destas diretrizes, os objetivos foram dispostos por setores de atuação, como exemplo a “melhoria da saúde, da educação, da habitação e do saneamento, combate à fome, redução da violência, desenvolvimento integrado do campo; crescimento das exportações, reestruturação do setor produtivo, melhoria da gestão ambiental” (PPA 2000/2003, 2000, p. 144). Conforme é afirmado no PPA 2000/2003, estes seriam os “esforços necessários” para alcançar o desenvolvimento sustentável. Os programas que compõem o PPA 2000/2003 também foram pensados a partir das

demandas gerais que teriam de ser enfrentadas por todas as nações. Para contemplá-las, foram criadas agendas para categorizá-las: Agenda dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento, Agenda de gestão do Estado, Agenda Ambiental, Agenda de empregos e oportunidades de renda, Agenda de informações e conhecimento.

Para a promoção do desenvolvimento, a organização da economia nacional era fator imprescindível. Assim, a consolidação da estabilidade econômica, com o controle da inflação, era colocada como primeiro objetivo para “permitir um salto do Brasil rumo ao desenvolvimento”. Para isso, a harmonização das despesas com as receitas disponíveis tornaria um desafio contínuo do governo, que seria realizado a partir os programas destinados à promoção da melhoria da arrecadação tributária, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a integração do PPA com os Orçamentos, e outros necessários.

A geração de empregos e oportunidades de renda seria promovida pela cooperação de investimentos entre setor público, iniciativa privada e sociedade organizada, que possibilitaria o aumento da competitividade da economia, elevação do nível educacional, qualificação profissional e aperfeiçoamento da infraestrutura nacional. A questão das desigualdades sociais também tem papel importante na construção dos objetivos do PPA 2000/2003, pois “é preciso abrir oportunidade para os excluídos” (PPA 2000/2003, 2000, p. 145). Assim, seriam promovidos programas para a universalização do acesso à educação, atendimento à saúde, à alimentação, moradia, saneamento e transporte; além de investimentos para o incentivo do desenvolvimento rural, erradicação do trabalho infantil.

A defesa dos direitos humanos, com o fortalecimento da cidadania e proteção dos interesses das minorias; a segurança pública e defesa nacional, com combate ao narcotráfico; a redução das desigualdades regionais, para o crescimento de forma integrada de todas as regiões do país; também foram pautas que influenciaram na construção dos objetivos e metas do PPA 2000/2003.

A partir do estabelecimento das diretrizes foram firmados vinte e oito objetivos, apresentados com justificativas. Para “Crescer com firmeza” o primeiro objetivo era “Criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado” e “Sanear as finanças públicas” que seriam realizadas com a nova organização da administração pública, com a melhora dos gastos e preocupação com os custos e resultados; incentivo de captação de recursos para viabilizar o desenvolvimento; ajuste

fiscal e criação de limites para o endividamento dos governos; aumento da eficiência na arrecadação de impostos; e integração do planejamento e orçamento dos governos.

Para promover o “Trabalho, Desenvolvimento e Prosperidade” foram traçados dez objetivos. O primeiro era a elevação do acesso a educação e capacitação profissional, visto que “a educação é a base para o desenvolvimento de um país e para o crescimento individual dos cidadãos”. (PPA 2000/2003, 2000, p. 156). Para isso seriam criados dois programas: Desenvolvimento do Ensino Médio e Desenvolvimento da Educação Profissional. Estes programas possibilitariam o maior acesso da população a “educação geral”, reformulação dos currículos, projetos pedagógicos e gestão escolar, crescimento das escolas técnicas e agrotécnicas federais a partir das necessidades do mercado de trabalho. A proposta era que o oferecimento de uma formação sólida que possibilitaria a inserção dos brasileiros no mercado de trabalho que sempre busca por profissionais mais qualificados e competentes.

O segundo objetivo era “Atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002”, que seria alcançado a partir do aumento da participação do país no comércio internacional, com o incentivo da melhoria da qualidade dos produtos brasileiros, financiamento às exportações, capacitação de profissionais, negociadores e encontros de comércio exterior. O terceiro objetivo também estava relacionado à questão comercial, mas voltado para o agronegócio: “Aumentar a competitividade do agronegócio”. Esta meta seria alcançada pela redução do “Custo Brasil”, principalmente com relação a logística de transporte. Programas específicos para este segmento foram pensados com ações em áreas específicas, como a erradicação da febre aftosa, que prejudicava a valorização da produção da pecuária nacional; o desenvolvimento da fruticultura e implantação de sistemas de irrigação, importante para o crescimento do Nordeste.

Desenvolver a indústria do turismo e a cultural correspondiam os quarto e quinto objetivos para a promoção do “Trabalho, Desenvolvimento e Prosperidade”. Estes dois segmentos ganharam ações específicas visto a potencialidade do Brasil para ambos. Assim, seria incentivada na área do turismo projetos de infraestrutura básica e turística; capacitação de profissionais; campanhas de divulgação do país no exterior; programas específicos para o turismo no Nordeste, Turismo Verde e produção artesanal. Para o setor cultural os estímulos seriam à industrial audiovisual e editorial, incentivando a produção de filmes, documentários e livros; o turismo cultural; qualificação dos artistas e técnicos, para contribuir com a melhora da qualidade dos seus

produtos. Estas ações “são uma excelente oportunidade para resgatar a nossa história e, ao mesmo tempo, aproveitar o potencial de negócios que o setor deverá gerar nos próximos anos.” (PPA 2000/2003, 2000, p. 169).

Os serviços de telecomunicações, energia e transportes também receberam programas específicos. Para “Promover a modernização da infraestrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transportes” seria transferido para o setor privado, por meio de privatização e de concessão, a execução destes serviços. O Estado teria o papel de regulamentação e fiscalização das empresas e suas ações. Justificava-se a adoção deste modelo pois

Por meio da privatização e da concessão é possível ampliar a oferta e prestar serviços públicos de melhor qualidade. Ao Estado, cabe regulamentar e fiscalizar a atuação das empresas privadas, de forma a garantir o cumprimento das metas de qualidade, produtividade, preços e investimentos ajustados nos contratos de venda e concessão. (PPA 2000/2003, 2000, p. 170).

“Promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno” era o nono objetivo geral. Com a implantação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP) e do Metrologia e Qualidade Industrial, o intuito era incentivar o aprimoramento da produção industrial, oferecendo ao mercado interno produtos de boa qualidade, com preços menores, e também elevar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional.

Para “Ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego” seriam promovidas ações para a qualificação do trabalhador e empreendedorismo, com incentivo ao crédito. Também haveria atuação do governo quanto a segurança e saúde do trabalhador, para a superação da realidade na época do grande número de acidentes no trabalho. Como a ampliação de postos de trabalho seria um produto do crescimento econômico do país, todas as ações do PPA 2000/2003, de certa forma, influenciariam no alcance dessa meta.

“Melhorar a Gestão Ambiental” ganhou espaço notório no planejamento das ações governamentais para o desenvolvimento do Brasil. Um país com a maior diversidade biológica do planeta, 40% das florestas tropicais e 20% da água doce disponível no mundo precisava de programas específicos para gerir toda essa riqueza. Com parceria entre setor privado, estados, municípios e sociedade civil organizada, os

objetivos seriam “prevenir, reduzir ou compensar os danos causados ao meio ambiente pelo aumento das atividades socioeconômicas” e também estimular investimentos na proteção e em negócios voltados a conservação do meio ambiente, ecoturismo, geração de energia limpa, gestão do patrimônio natural e utilização sustentável dos recursos naturais; com programas nacionais e firmados a partir das características regionais. Também seria incentivada a Educação Ambiental para a conscientização dos gestores públicos e privados e comunidade em geral, pois assim seria possível uma mudança na concepção cultural e a aceitação do novo modelo de gestão ambiental.

Para a inserção do país no novo contexto global, era necessário “Ampliar a capacidade de inovação”. Este objetivo seria cumprido a partir de investimentos em pesquisas, com a integração de universidades, centros de pesquisa e laboratórios. Os investimentos seriam tanto do setor público quanto do privado e englobaria todos os segmentos para a melhoria da competitividade das empresas; que explorem as vantagens que o Brasil tem em relação aos outros países; para o setor aeroespacial e indústria aeronáutica; e capacitação de recursos humanos. Os programas seriam estruturados para manterem a capacidade de inovação à longo prazo.

“Fortalecer a participação do país nas relações econômicas e internacionais” é o último objetivo do grupo “Trabalho, desenvolvimento e prosperidade”. Com a credibilidade do Brasil no ambiente internacional, o país precisava aproveitar a sua posição para o aumento das relações internacionais. Assim, seria promovido a integração com países do Mercosul e da União Europeia, criando “um processo mais amplo de integração, que permitirá a criação de um espaço econômico no continente, marcado pelo equilíbrio de vantagens e por verdadeiro sentido de cooperação”. Também seria buscado proteger o país das possíveis crises internacionais; conquistar espaço nas discussões sobre os rumos da econômica mundial; intensificar o esforço diplomático para conseguir condições justas para os produtos brasileiros. (PPA 2000/2003, ANO, p. 189).

Com o intuito de promover a “Justiça Social e Qualidade de Vida” foram destinados onze objetivos. Para a democratização do ensino, o objetivo de “Ofertar escolas de qualidade para todos” tinha como meta garantir a toda população acesso ao menos ao ensino básico, acabar com a evasão escolar e reduzir a repetência. Para tal seria investido em melhorias nas escolas, em programas de complementação de renda para as famílias carentes com filhos entre 7 e 14 anos e que estejam estudando, e

oferecer condições para a permanência na escola, com alimentação, assistência médico-dentológica, transporte escolar, livros e material didático a alunos e professores.

O atendimento na saúde tornou-se um objetivo importante para o desenvolvimento do país, visto que “Assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde” permitirá aos cidadãos exercerem o seu direito garantindo na Constituição de 1988. O “Combate a Fome” representa uma dívida social a ser paga e expressa a alarmante desigualdade social de um país com economia em ascensão. As soluções para este problema são propostas a curto, médio e longo prazo, com investimentos em programas de alimentação para famílias com baixa renda, distribuição gratuita de cestas básicas, programas para a erradicação da desnutrição infantil, incentivos no desenvolvimento integrado do campo e fortalecimento da agricultura familiar. A atenção à criança também ganhou espaço na área da saúde, com o objetivo de “Reduzir a mortalidade infantil” foram propostos programas de melhorias das condições de vida e da saúde das famílias, especificamente das mulheres e crianças.

“Erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente” e “Assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social” foram objetivos que exigiram atenção especial do governo visto que “não se pode conceber um país democrático, que busca igualdade de oportunidades para todos os cidadãos” sem uma sociedade justa. Assim, foram propostos programas de erradicação do trabalho infantil, geração de trabalho para os adolescentes, qualificação profissional, incentivo ao empreendedorismo para os jovens; ações voltadas para o esporte, saúde, cidadania e desenvolvimento local para todos.

As necessidades do campo também foram pensadas. Com isso “Promover o desenvolvimento integrado do campo” tornou-se fundamental para a construção de um novo desenvolvimento do Brasil. A proposta era criar mecanismos e incentivar o homem a ficar no campo e evitar a migração para as grandes cidades. Programas de assentamento rural, agricultura familiar, assistência técnica, extensão rural, melhorias na qualidade da vida no campo. Para as ações no urbano, diante da complexidade da sua organização, foram destinados mais objetivos: i) “Melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas”, ii) “Ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes”, iii) Ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades, e iv) “Melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbanos”. Como o crescimento das áreas urbanas do Brasil foi

um processo rápido, não foi possível organizá-lo de forma planejada. Assim, são muitos os problemas nas cidades, sobretudo para as populações de baixa renda, e estes seriam solucionados a partir de programas de melhoria da estrutura das áreas urbanas, oferecimento de crédito para a construção e compra de casas, qualidade de vida com abastecimento de água, saneamento básico, energia elétrica, asfalto, coleta e tratamento de lixo, básico e transporte público.

Com o intuito de promover a “Democracia, Liberdade e Cidadania” os últimos quatro objetivos apresentados no PPA 2000/2003 foram elaborados a partir do contexto brasileiro de país com dimensão continental e com diversidade cultural. Assim, “Promover a cultura para fortalecer a cidadania” seria fortalecer as manifestações culturais nacionais, incentivando-as em todas as suas formas e proporcionando o acesso o maior acesso a elas. Para a consolidação da democracia, “Promover a garantia dos direitos humanos” seria uma ação fundamental para o desenvolvimento justo do país. Por mais que programas na área da saúde, educação e emprego já estimulem a inclusão social, seria necessário um tratamento especial para assegurar o direito das minorias. Para isso, seriam realizados programas nas áreas de combate a violência a mulher, reinserção social dos adolescentes em conflito com a lei, combate ao abuso e a exploração infantil. Estes seriam organizados com a preocupação em garantir os direitos jurídicos, sociais, psicológicos, a integridade física, a liberdade e igualdade.

“Garantir a defesa Nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento” e “Mobilizar governo e sociedade para a redução da violência” foram os últimos objetivos apresentados no plano. Para a defesa nacional ações para assegurar o cumprimento da lei e da ordem, a defesa da Amazônia, a profissionalização e implantação de novas tecnologias nas Forças Armadas e aumentar a presença do governo e melhorar as condições de vida nas áreas mais inóspitas ao norte dos rios Solimões e Amazonas seriam as prioridades. Já para a redução da violência os programas seriam direcionados ao combate ao crime organizado, modernização da Política Federal, reestruturação do sistema penitenciário, e ações que agregassem a comunidade ao desafio de melhorar a qualidade da segurança, como o programa “Paz nas Escolas” e “Assistência a vítimas e a Testemunhas ameaçadas”.

Os objetivos apresentados no PPA 2000/2003 previam ações integradas, com a estratégia de promover programas que atendessem ao alcance de diferentes metas

propostas. Assim, as ações integrariam os diferentes órgãos do governo federal, bem como a colaboração dos estados, municípios e sociedade civil.

3.2.2.2 Modelo Econômico de Mercado e Estratégias de Desenvolvimento

A proposta de crescimento do Brasil no PPA 2000/2003 era baseada na estabilidade econômica, promovendo o desenvolvimento e atendendo as necessidades do cidadão e proporcionando-os melhor qualidade de vida. As disparidades regionais e sociais receberiam ações especiais para serem superadas, onde “o modelo concentrador de renda deve ser substituído por um sistema no qual a riqueza seja mais bem dividida.” (PPA 2000/2003, 2000, p. 131).

O modelo econômico adotado era o controle da inflação, pois “para que o País possa crescer com distribuição de renda, é primordial a manutenção da estabilidade econômica. Sem ela, não há desenvolvimento que se possa sustentar a médio e longo prazos”. (PPA 2000/2003, 2000, p. 131). Para alcançar a estabilidade é preciso, sobretudo, promover o equilíbrio das contas públicas, pois estas devem ser ajustadas respeitando o limite das receitas disponíveis. Diante da importância do Estado no controle da inflação, o PPA 2000/2003 apresentou uma proposta de mudança na forma de organização do governo, deixando o modelo burocrático e adotando um Estado moderno e mais próximo do cidadão. Também seria incorporado um novo modelo de atuação da administração pública, pautada nos princípios da gestão empreendedora. Estas mudanças permitiriam uma organização e atuação do Estado e governos de forma eficiência e eficaz.

A implantação do Plano Real possibilitou o controle da inflação e a possibilidade de retomada do crescimento do país. Para o período de 2000/2003 a estratégia seria promover a estabilidade dos preços, crescimento do PIB, aumento das exportações e o ajuste fiscal. O controle das taxas de inflação acontecia desde 1995, que desde então eram declinantes. A meta a ser alcançada até 2003 seria de uma taxa de inflação a 2,99%, que seria possível a partir da implantação de um novo sistema no Banco Central, que asseguraria transparência e credibilidade à suas ações. Como é

colocado no PPA 2000/2003 “a intenção é assegurar a compatibilidade entre as políticas monetária e fiscal” (p. 228).

Com a constatação da possibilidade de crescimento da atividade econômica do país, com indicações a partir dos resultados obtidos em 1999, a projeção para 2000/2003 permitia caracterizar como o período de início da retomada do crescimento. A estimativa era de crescimento de até 5% em 2002 e 2003. Para isso seriam necessários investimentos e incentivo à exportação, que conseguiram formar a base do dinamismo do crescimento do país. Os incentivos para o crescimento das exportações brasileiras receberia atenção especial, com a continuação da “política de compensação aos exportadores pelo pagamento de impostos ao longo da cadeia produtiva” (p. 232) que seria mantida até a aprovação da reforma tributária.

A política fiscal apresentava resultados significativos desde 1998, com o alcance de um superávit de 0,6% do PIB. No ano seguinte foram obtidos melhores desempenhos com um superávit primário consolidado do setor público de R\$ 13,6 bilhões, o que equivalia a 2,9% do PIB. Os estados e municípios também tiveram melhoras em seu quadro fiscal, com superávit primário de R\$ 1,7 bilhão. Estes números demonstram que “o Estado brasileiro está aprendendo a viver dentro de seus limites, gastando apenas o que a sociedade lhe destina através de tributos” (PPA 2000/2003, ano, p. 234). Para o período de 2000/2003 haveria a continuação em consolidar o regime fiscal, de característica austera e responsável, que possibilite a estabilização da relação Dívida Pública Líquida, PIB e crescimento econômico.

3.2.2.3 O município no PPA 2000/2003

Durante todo o texto do PPA 2000/2003 os municípios e estados são colocados como parceiros das ações a serem promovidas pelo governo federal, e em alguns casos como executor direto dos programas governamentais.

No objetivo 6 “Desenvolver a indústria do Turismo” é proposto o programa “Municipalização do Turismo” que consistia em “conscientizar a população da cidade sobre a importância social do turismo e mostrar as vantagens para o município”. Esta ação tinha como foco a promoção do desenvolvimento local. (PPA 2000/2003, 2000, p.

166). Para “Assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde” a consolidação da descentralização da gestão continuaria, pois seria “necessário dar mais autonomia aos governos estaduais e às prefeituras para que eles possam gerir melhor os recursos da saúde” (PPA 2000/2003, 2000, p. 195). Com isso, os municípios manteriam sua participação parcial na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS).

Nas ações para “Combater a Fome”, no programa “Cesta de Alimentos” a atuação local aconteceria pelas prefeituras e conselhos, onde

Para tornar a comunidade responsável pela boa execução do programa, foram criadas Comissões Municipais de Alimentação, com a responsabilidade de cadastrar as familiar beneficiárias e distribuir as cestas. ÀS prefeituras, coube a tarefa de transportar os produtos desde os polos regionais de distribuição até os locais onde os alimentos são entregues à população. (PPA 2000/2003, 2000, p. 196 e 197).

Neste programa também era repassado aos municípios a responsabilidade de compra da merenda escolar, denominado a “municipalização da merenda escolar.”

No PPA 2000/2003 a atuação do município na promoção do desenvolvimento sustentável do país aparece como parceria, havendo poucas determinações do seu papel.

3.3 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 dotado 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 a 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 inflacionaria 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 endoginização 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 nº1 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.