

Ditadura e cultura de planejamento no Brasil

Dictatorship and planning culture in Brazil

Dictadura y cultura de la planificación en Brasil

Michel Goulart da Silva¹ 

¹ Instituto Federal Catarinense - Brasil.

*Autor de correspondência: michelgsilva@yahoo.com.br

RESUMO

Neste ensaio, procurou-se apresentar uma investigação histórica acerca do processo de consolidação de uma cultura de planejamento no Brasil. Por meio da análise de experiências de intervenção estatal, investigando a bibliografia disponível acerca do assunto e alguns documentos produzidos pelo Estado, procurou-se analisar como a experiência de planejamento engendrou representações políticas no período aqui investigado, especialmente a partir do golpe de 1964. Foi possível, assim, identificar de que forma a cultura de planejamento foi elaborada a reelaborada por diferentes agentes sociais e os discursos elaborados acerca do processo de transformação social por que passava o país.

ABSTRACT

In this essay, we sought to present a historical investigation into the process of consolidating a planning culture in Brazil. Through the analysis of experiences of state intervention, investigating the available bibliography on the subject and some documents produced by the State, we sought to analyze how the planning experience engendered political representations in the period investigated here, especially after the 1964 coup. It is therefore possible to identify how the planning culture was created and re-elaborated by different social agents and the discourses created about the process of social transformation that the country was going through.

RESUMEN

Este ensayo presenta una investigación histórica sobre el proceso de consolidación de una cultura de planificación en Brasil. A través del análisis de experiencias de intervención estatal, la bibliografía disponible sobre el tema y algunos documentos producidos por el Estado, buscamos analizar cómo la experiencia de planificación generó representaciones políticas durante el período investigado, especialmente después del golpe de Estado de 1964. De este modo, fue posible identificar cómo la cultura de planificación fue desarrollada y redesarrollada por diferentes agentes sociales, así como los discursos desarrollados sobre el proceso de transformación social que atravesaba el país.

SUBMETIDO: 07 de outubro de 2025 | **ACEITO:** 09 de dezembro de 2025 | **PUBLICADO:** 30 de dezembro de 2025

© Revista Brasileira de Administração Política, 2025. Este artigo é distribuído sob uma Licença [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Embora fosse recorrente em diferentes governos desde, pelo menos, a década de 1950, o planejamento tornou-se temática central nos documentos dos administradores públicos somente depois do golpe de 1964. O planejamento, ainda que se espalhe para o âmbito das experiências cotidianas, “é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder” (IANNI, 2009, p. 289). Observa-se que a planificação se incorporou à ideologia e à prática dos governantes do país, sendo possível perceber que a ideia de planejamento foi adotada pelos governantes como uma “nova retórica política” (IANNI, 2009, p. 291). O processo que levou à consolidação de uma cultura de planejamento começou a ganhar corpo depois da “revolução de 1930”, se fortaleceu nos anos do chamado “desenvolvimentismo”, mas efetivamente se consolidou apenas com o regime ditatorial iniciado em 1964.

Esse planejamento estava associado diretamente a certas expectativas em torno da construção de um “Brasil moderno”, que alcançaria o estágio que na retórica política do período definia-se como “desenvolvimento”. Nesse “Brasil moderno”, pensado desde pelo menos as primeiras décadas do século XX, o Estado, intervindo sobre a economia e a sociedade, poderia dirigir o processo de modernização que levaria ao desenvolvimento, transformando a sociedade e superando o “atraso”, o “arcaísmo” e o “subdesenvolvimento”. Conforme observa Octávio Ianni (2004, p. 45), nessas elaborações acerca do Brasil revela-se “o fascínio pela modernidade como ideia, como forma ou ilusão, sem questionar de onde vem, para onde vai”.

Observa-se que, ao longo do século XX, apenas modernizaram-se “a economia e o aparelho estatal. Simultaneamente, os problemas sociais e as conquistas políticas revelam-se defasados”, fazendo com que “a mesma nação industrializada, moderna, conte com situações sociais, políticas e culturais desencontradas” (IANNI, 2004, p. 112). No mesmo momento em que se consolidava a cultura de planejamento e as classes médias estavam empolgadas pelo crescimento econômico, pelas festas cívicas e pelas vitórias no esporte, a situação de salário e emprego da maior parte da população mantinha-se estagnada ou mesmo piorava.

Intelectuais que expressavam as mais diversas posições políticas

elaboraram teorias explicativas para o fenômeno da modernização, apontando de diferentes formas para uma sociedade que se pretendia melhor do que aquela em que se vivia. Diante do esforço de interpretar esse processo, “uns preconizavam a modernização em moldes democráticos”, enquanto “outros em termos conservadores, ou simplesmente autoritários. Há aqueles que reivindicam reformas sociais amplas; outros até mesmo a revolução social” (IANNI, 2004, p. 47). No horizonte estava certa ideia de modernidade, que seria um ponto de chegada para o Brasil e que seria a imagem refletida dos países “desenvolvidos”, ou seja, nessa imagem construída pelos intelectuais brasileiros, em certo sentido, a modernidade estaria associada a um modelo de nação que toma como exemplo a Europa, caracterizando-se pela urbanização, pela industrialização, por certo modelo de democracia, entre outros fatores.

O planejamento, utilizado de forma sistemática e permanente por diferentes governos, ganhou força enquanto ferramenta privilegiada para organizar e articular as ações que proporcionariam alcançar aquilo que se entendia como desenvolvimento. Nos discursos oficiais o planejamento tornou-se o principal motivador do crescimento alcançado pelos “governos da revolução”, constituindo-se em instrumento que permitiria direcionar o desenvolvimento para os caminhos que se desejava e, ao mesmo tempo, garantir certa organização social. O planejamento assim concebido criava uma relação de afastamento entre o Estado e a sociedade, em que as decisões seriam tomadas por agentes políticos e por técnicos, diminuindo os espaços democráticos de decisão. Nesse sentido, o planejamento, segundo Rattner (1979, p. 159),

revela-se mais como uma técnica burocrática de solucionar ou controlar problemas, inclusive de ordem social e política, do que um instrumento de desenvolvimento. (...) Não havendo participação ativa da população, mediante processos políticos apropriados, estes objetivos são derivados dos interesses e aspirações de grupos específicos e legitimadores pelo prestígio e poder conferidos em nossa sociedade aos planejadores e tecnocratas.

Esses interesses e aspirações engendraram numerosas narrativas acerca daquele período, atribuindo “ao planejamento características de panaceia para o processo de mudança social” (RATTNER, 1979, p. 156). Destacava-se o papel ativo que deveria cumprir o Estado na tarefa de organização da sociedade, de

controle no processo da mudança social e de manutenção da ordem política. Também eram narradas expectativas acerca do futuro que, quando expressos por projetos políticos e societários, manifestavam utopias de desenvolvimento que apontavam para uma suposta superação dos antagonismos de classes e da desigualdade social, por meio do processo de modernização, entendido como política deliberadamente conduzida para a mudança.

O “milagre brasileiro” e a legitimação da ditadura

No início da década de 1970, o governo e uma parcela da sociedade experimentavam um momento de certa euforia, em função do crescimento econômico alcançado no período, tornando as estatísticas positivas um fator de legitimação dos governantes, principalmente entre as camadas médias urbanas. Os governantes encaravam esse contexto como um momento de oportunidades para o desenvolvimento econômico, fazendo com que, durante aproximadamente o período entre 1968 e 1973, alguns grupos sociais, em especial os setores médios e de elite de centros urbanos, experimentassem a vitalidade do sentimento de otimismo em relação ao país, época do chamado “milagre econômico” (FICO, 1997, p. 17).

O otimismo expresso por alguns setores da sociedade contrastava com uma ampliação na repressão aos grupos de oposição, desencadeada com maior força depois da promulgação do Ato Institucional Número 5 (AI-5), em 13 de dezembro de 1968. Gestava-se no país, desde os anos anteriores, inclusive antes do golpe de 1964, um projeto político autoritário que, levado ao extremo, pregava a eliminação das esquerdas, fossem comunistas ou de outras matrizes políticas, da “subversão” e da corrupção, com vistas a consolidar o projeto de desenvolvimento defendido por civis e militares que participavam do governo ou que apoiavam a ditadura. Essa visão promoveu um clima de hostilidade e a necessidade de sanar o Congresso Nacional, tendo como consequência a ampliação das atribuições do Executivo. Após o AI-5, ofuscou-se a aparência de democracia que os ditadores procuraram manter nos anos subsequentes ao golpe, restabelecendo-se as cassações dos mandatos políticos, possibilitando o confisco de bens dos “corruptos” e suspendendo a garantia do habeas corpus para os presos.

Por conta do aprofundamento da repressão desencadeada pelo Estado e da ação violenta de grupos que atuavam paralelamente às instituições do Estado, como o Comando de Caça aos Comunistas (CCC), os relatos históricos sobre o período acentuaram, em sua maioria, perseguições, censura à imprensa, prisões arbitrárias, torturas e mortes. Isso certamente respalda e legitima as representações sociais por meio das quais é possível compreender aquela época como “anos de chumbo”, principalmente por parte de setores oriundos das esquerdas. Contudo, o regime encontrou respaldo social entre parcelas da sociedade que tenderam a representar o período como “anos de ouro”, constituindo-se principalmente, conforme demonstrado em Silva (2024), por intelectuais vinculados aos setores civis e militares do regime.

O “milagre brasileiro”, assim chamado em analogia a fenômenos semelhantes ocorridos na Alemanha e no Japão depois da Segunda Guerra Mundial, foi um período de vários anos consecutivos, entre 1968 e 1973, em que o Produto Interno Bruto (PIB) do país, favorecido por diferentes fatores, teve um crescimento acelerado, com uma média anual de 11,2%. No mesmo período, a economia apresentou índices relativamente baixos de inflação, reduzindo gradualmente a taxa anual de 79,9%, em 1964, para 15,6%, em 1973. Entre 1964 e 1967, por sua vez, havia ocorrido um crescimento econômico bastante modesto, com taxas médias anuais de 3,6%, o que leva alguns economistas a encarar essa como uma fase de “relativa estagnação da economia” (BRUM, 1998, p. 322-35).

Em 1968, o combate à inflação foi dado como vitorioso e o governo passou a priorizar a aceleração do crescimento. Nessa conjuntura, como forma de estimular o consumo em diferentes ramos da economia, foram acionados mecanismos de crédito em grande escala. No caso da construção civil, por exemplo, o Banco Nacional de Habitação (BNH) oferecia crédito maciço aos construtores, permitindo-lhes acelerar as obras, reduzindo custos e proporcionando maior prazo de crédito aos adquirentes. Por outro lado, no caso dos bens duráveis de consumo, criou-se um dinâmico sistema financeiro, que atraía poupança privada com o chamariz da “correção monetária”, permitindo financiar amplamente a venda destes bens.

Como consequência da ampliação do crédito ao consumidor, a demanda por bens industriais foi estimulada, dirigindo-se predominantemente a

determinados ramos da indústria, como o setor automobilístico, que liderou a expansão industrial, tendo um crescimento médio anual superior a 30% no período (BRUM, 1998, p. 325-6). Paul Singer (1977, p. 112-3) destaca que, entre 1968 e 1971, a indústria de material de transporte, na qual predomina a automobilística, cresceu 19,1% ao ano, a de material elétrico, na qual se inclui a de eletrodomésticos, cresceu 13,9%, enquanto a indústria têxtil cresceu 7,7%, a de produtos alimentícios 7,5% e a de vestuário 6,8%. Portanto, a produção de bens duráveis de consumo, comprados principalmente por setores da população com renda mais elevada, cresceu a um ritmo duas ou três vezes maior que a produção de bens não duráveis de consumo, que são adquiridos por toda a população, inclusive por setores de menor renda.

Um dos mais significativos elementos que compuseram os mecanismos que possibilitaram o “milagre” foi a política salarial, que promoveu um arrocho sobre a maior parte da força de trabalho ao longo de toda a ditadura, somando-se a isso o controle estatal sobre os sindicatos, o que aprofundou o modelo de “industrialização com baixos salários” (MARICATO, 2003, p. 153). Por meio de um rígido controle salarial, “o governo fixava os índices de reajuste, sempre inferiores às taxas de inflação” (BRUM, 1998, p. 332). Os assalariados foram excluídos de parcela substancial dos dividendos do crescimento econômico, ampliando-se a lucratividade das empresas e a desigualdade social. Argemiro Brum (1998, p. 348) destaca que, no período de 1960 a 1980, os 10% mais ricos da população economicamente ativa aumentaram sua participação relativa na renda nacional de menos de 40% para mais de 50%, enquanto os 80% mais pobres tiveram sua fatia reduzida de 44,8% para 33,7%. Para Lago (1990, p. 291-4):

os dados de salários e de distribuição de renda indicam que os benefícios do crescimento não foram distribuídos de forma equitativa entre a população e que essa situação decorreu, em parte, de políticas implementadas pelo governo naquele período. (...) os trabalhadores, de uma maneira geral, não se beneficiaram do crescimento da renda real do país de forma proporcional à sua evolução. Os salários, nos casos em que não sofreram declínio, cresceram, na maioria das categorias, a taxas muito inferiores à da produtividade ou do produto per capita e o rendimento do trabalho não apresentou ganhos como percentagem da renda total.

Contudo, apesar da ampliação das desigualdades sociais, uma parcela da população teve no período do “milagre” a possibilidade de ascender

socialmente. Segundo Argemiro Brum (1998, p. 332), ocorreu uma exceção no que se refere aos salários pagos a administradores e funcionários com escolaridade de nível superior das empresas estatais. Na década de 1970, o crescimento da economia e das empresas exigiu o recrutamento de uma maior quantidade de técnicos e administradores, beneficiando o segmento das chamadas “profissões liberais”. O beneficiamento desses setores se vincula à busca por uma sintonia entre os interesses de expansão das grandes empresas e as aspirações de consumo das camadas de rendimento mais elevado. Isso acarretou a adoção de “uma política econômica, sobretudo industrial, que priorizou o atendimento do consumo da parcela da população de rendimentos mais altos” e se implantasse “um modelo de industrialização sofisticado, baseado em grandes unidades produtoras, com padrão muito acima do poder aquisitivo da média dos habitantes do país” (BRUM, 1998, p. 342).

O otimismo expresso em discursos que circulavam entre administradores e intelectuais no período está relacionado a uma postura política de legitimação da ditadura. Por meio da propaganda governamental, da imprensa e da elaboração de textos acadêmicos procurava-se construir “mecanismos de legitimação que ultrapassassem o argumento, que se desgastava rapidamente, de que o regime era necessário para completar o processo de restabelecimento da ordem econômica e política ameaçada” (EARP & PRADO, 2007, p. 219). Os discursos utilizados para justificar o golpe civil-militar, em torno de uma ameaça comunista ou do perigo de subversão, estavam limitados pelo próprio peso político da esquerda, bastante fragilizada em função da repressão estatal e desarticulada devido ao grande número de cisões, no contexto do final da década de 1960.

Cultura de planejamento no Brasil

No contexto em que o crescimento acelerado da economia proporcionava aos governantes a possibilidade de construir uma imagem otimista do Brasil e, junto disso, de eficiência administrativa na condução dos interesses nacionais, a importância do planejamento foi ampliada como ferramenta dos governantes para alcançar os resultados esperados em termos de organização social e desenvolvimento econômico. Os planos econômicos e estratégicos

visavam aproveitar as condições abertas pelo “milagre econômico”, consolidando a cultura de planejamento.

Para os técnicos e gestores dos governos brasileiros durante a ditadura no Brasil, o planejamento consistia em apontar o caminho mais racional do desenvolvimento, a partir das características da economia. Em outros termos, seria o conjunto de procedimentos adotáveis em qualquer economia, seja ela socialista ou capitalista, para fazer com que esta atinja determinados objetivos previamente fixados. Trata-se de uma atividade que pressupõe tanto uma atuação técnica e racional por parte dos seus sujeitos como uma percepção política da sociedade. O planejamento econômico pode ser entendido como

[...] uma atividade complexa e contínua, com diferentes funções, tarefas e etapas que se desenvolvem com o tempo. Representa um conjunto de atos que configuram um processo singular dentro de outro processo mais geral, o das decisões do poder político. A atividade planejada do Estado, sua formulação e execução pressupõem e exigem uma decisão política permanente (KAPLAN, 1982, p. 85-6).

O planejamento se constitui como um complexo de meios, mecanismos e processos sociais, controlado de maneira integrada e consciente, a partir do qual seus agentes contribuem para modificar e desenvolver a sociedade. O planejamento visaria, então, beneficiar classes, grupos, regiões ou outros subgrupos da sociedade de maneira desigual com relação a outros que são relegados ou prejudicados. Por outro lado, o planejamento destinar-se-ia a transformar a estrutura econômica e social. Nesse sentido, “em concomitância, e em consequência, ele implica a transformação ou consolidação de uma dada estrutura de poder. As relações e os processos políticos e econômicos estão sempre imbricados, influenciando-se e determinando-se reciprocamente” (IANNI, 2009, p. 289-90).

No Brasil, embora os primeiros planos de caráter global datem dos anos 1950, percebe-se desde as décadas anteriores tentativas de organizar as ações do Estado em programas e planos. Dada a crise das oligarquias na Primeira República, que redundou no movimento político conhecido como “revolução de 1930”, o Estado passou por mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais. Segundo Octavio Ianni (2009, p. 31-34), “a partir desse momento, os grupos políticos no poder começaram a modificar os órgãos governamentais e a inovar

na esfera da política econômico-financeira". Criaram-se comissões, conselhos, departamentos, institutos, fundações, que trataram de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral. Essas reformas na estrutura estatal "consolidaram a profissionalização da administração pública, com a garantia do acesso a cargos públicos por meio de concursos públicos, estruturação de carreiras e de direitos e obrigações de servidores públicos" (BERCOVICI, 2010, p. 79).

Paulatinamente, a ideia e a prática do planejamento foram incorporadas à política econômica governamental, sendo "adotada por todos os governantes como uma nova retórica política" (IANNI, 2009, p. 291). Criou-se, por um lado, novas condições para a formação e o desenvolvimento de uma espécie de "tecnologia estatal" e, por outro, passou-se a formular e discutir estratégias políticas em sua relação com os problemas do desenvolvimento econômico. Pode-se afirmar, assim, que essa ideologia e essa prática no Brasil são o resultado de uma combinação de condições, como a perspectiva de desenvolvimento industrial e a reestruturação do poder político do Estado, que transformou a linguagem e a técnica do planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Contudo, essa linguagem e essa técnica foram incorporadas de forma desigual e fragmentária, a partir das possibilidades apresentadas pelo sistema político-administrativo e os interesses predominantes do setor privado da economia.

Na década de 1950, a partir do período do governo Juscelino Kubitschek, o poder público e especialmente a opinião pública incorporaram os elementos essenciais da ideia e da prática do planejamento. Uma parcela da população, especialmente as classes médias, passava a incorporar inclusive para suas vidas a ideia de planejamento, realizando ações com vistas a garantir condições financeiras no futuro, por meio de poupanças ou de outros investimentos de longo prazo, ou mesmo fazendo planejamento familiar. O poder público, por sua vez, passou a atuar no sistema econômico do país, visando acelerar o desenvolvimento econômico, particularmente a industrialização, e impulsionar o setor privado nacional e estrangeiro. Segundo Ianni (2009, p. 147):

pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos

como para boa parte da opinião pública. Além disso, membros do governo, economistas, técnicos e administradores procuraram difundir a concepção de que o planejamento era uma técnica neutra, uma técnica que se aplicaria indiferentemente em qualquer regime econômico, em diferentes fases do processo de desenvolvimento.

Esse contexto evidencia a presença do planejamento como fenômeno cultural que permeia a sociedade, não apenas na ação estatal, mas também no cotidiano das pessoas. A possibilidade de fazer planos para o próprio cotidiano, por meio da poupança em bancos, do planejamento familiar ou da concessão de créditos que facilitavam a compra da casa própria, fez com que o planejamento fosse vivenciado pelas pessoas como parte integrante de sua própria vida, levando a cultura do planejamento também para a esfera do cotidiano. Contudo, essa sociedade que paulatinamente incorporou ao seu universo simbólico a ideia de planejamento, principalmente as camadas médias urbanas, também esperava dos agentes públicos ações que lhe permitisse esse planejamento de suas vidas no médio e no longo prazo. Construiu-se assim a percepção de que somente o Estado possibilitaria conquistas futuras, fazendo com que a cultura política compartilhada por esses setores fosse conservadora, exigindo ações estatais que tivessem efeitos concretos e imediatos, mas que também tivessem impacto de longo prazo na sua vida e na de sua família.

Positivou-se, assim, a ideia de intervenção estatal como mantenedora da estabilidade econômica, política e social, ou seja, do planejamento como promotor da ordem e do desenvolvimento. Esse cenário de estabilidade e promessa de futuro ganhou outros contornos no período do pré-golpe, quando uma significativa parcela da população analisava que não havia segurança na sociedade em função do que encaravam como fragilidade política e ineficiência do presidente João Goulart. Essas classes médias, que apostavam no planejamento para organizar tanto a sociedade como a sua própria vida, foram a base social do golpe e, durante muitos anos, da própria ditadura.

Experiências de planejamento no Brasil

Essa cultura de planejamento materializou-se em programas e metas, sendo o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, eleito pelo Partido Social Democrático (PSD), entre 1956 e 1961, a primeira experiência que considerou o

processo global e contínuo de planejamento. Esse plano, concluído em dezembro de 1956, foi elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento, composto por ministros e pelo presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), e assessorado por consultores especiais. O plano contou com o apoio de estudos prévios elaborados pela Comissão Mista Brasil – Estados Unidos e por outro grupo misto constituído por técnicos do BNDE e da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão da Organização das Nações Unidas (ONU), que realizou análises e um conjunto de projeções da economia brasileira, entre 1953 e 1956.

Nesse período, houve a efetiva introdução de um processo de planejamento das políticas econômicas governamentais, marcado pelo aumento da participação do Estado nos investimentos e possibilitado pela entrada de capital estrangeiro privado e oficial para o financiamento do desenvolvimento de setores selecionados. Segundo Anita Kon (2010, p. 17), “a articulação entre o capital privado e o nacional, e entre o capital estrangeiro e o Estado, visualizada no plano, desempenhou papel importante no processo de industrialização que se acelerou acentuadamente no período”. Essa política industrial executada pelo governo “seria essencialmente uma forma de criar externalidades positivas (tecnológicas e pecuniárias) que propiciassem aumentos de produtividade (capital e trabalho) na economia como um todo” (SUZIGAN, 1996, p. 7). Esse aumento da produtividade, conforme previam os planejadores, sem levar em conta a dinâmica e as contradições sociais, viabilizaria o aumento dos salários e, como consequência, a melhoria do bem-estar social.

O Plano de Metas visava eliminar “pontos de estrangulamento”, encarados como barreiras ao desenvolvimento, identificando metas e objetivos a serem impulsionados e contemplando cinco setores considerados estratégicos para o desenvolvimento: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Para o setor de energia foi planejado 43,4% do total de investimentos, que seriam aplicados na elevação da capacidade de geração de energia elétrica, na produção de carvão mineral e na produção e refinação de petróleo. Para o setor de transporte foi previsto 29,6% dos investimentos planejados, visando, entre outras metas, o reaparelhamento de ferrovias e do transporte aeroviário. Do total de investimentos, 20,4% foram destinados à indústria de base,

em especial à siderurgia e à produção de alumínio, além de cimento, celulose, borracha, indústria automobilística, entre outras.

Essas políticas econômicas presentes no Plano de Metas visavam proteger o mercado interno, por meio de uma tarifa aduaneira protecionista e do controle do mercado e das taxas de câmbio. O desenvolvimento industrial do período foi fomentado pela ação do BNDE, cuja ação esteve concentrada em indústrias de base, como a siderúrgica, e em infraestrutura, como nas áreas de transporte e de energia. No setor de alimentação o plano não obteve os resultados esperados na parte relativa à produção de trigo, mas atingiu 95% de seu objetivo na produção de fertilizantes. Na educação, os resultados esperados também não foram alcançados e no setor de energia alcançou mais da metade do previsto. Os resultados da implantação do plano, segundo Anita Kon (2010, p. 18),

podem ser vislumbrados não só através dos investimentos maciços no setor industrial de ponta, como também pela transferência do excedente gerado nesse setor para outras atividades terciárias de apoio, particularmente por meio de dispêndio do Estado ou fornecimento de serviços complementares de infraestrutura.

Outra experiência que expressa uma tentativa de planejamento foi o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, uma tentativa de retomada do controle da economia pelo governo de João Goulart (PTB), em dezembro de 1962. Esse plano tinha como objetivo recuperar o sistema de crescimento econômico observado no período anterior, o que deveria se materializar na consecução de uma taxa anual de crescimento de 7%, na redução progressiva da inflação, na distribuição de renda, no refinanciamento da dívida externa, entre outras coisas. O plano, embora fosse vago e não tenha sido efetivamente executado, abrangia toda a economia nacional e não apenas alguns setores, como nas experiências anteriores de planejamento. Por outro lado, o Plano Trienal explicitava a intenção de conciliar objetivos de crescimento, repartição e estabilidade, mas esses fatores se mostraram conflitantes. Como consequência, não obteve os resultados esperados, observando-se no período o recrudescimento da taxa de inflação para 75%, a queda da taxa de crescimento do PIB para 1,6%, o aumento do déficit do Tesouro acima do programado e a queda da taxa de investimentos.

Os limites dessas experiências de intervenção estatal foram apontados

durante a própria ditadura, principalmente pelos intelectuais que a apoiaram em suas ações. Segundo Roberto Campos (1975, p. 47), a palavra “planejamento” havia sido usada no Brasil de forma “livre e imprecisa”, sugerindo que seria “conveniente maior esforço de precisão semântica, pela diferenciação entre simples declaração de políticas, programas de desenvolvimento e planos de desenvolvimento”. O primeiro caso compreenderia a enunciação de uma estratégia e de metas de desenvolvimento e o segundo, além de incorporar as características do primeiro, inclui a atribuição de prioridades setoriais e regionais e a formulação de incentivos relacionados com essas prioridades. Por sua vez, um plano de desenvolvimento nacional, embora complementado por planos parciais, “avançaria ainda mais pela especificação de um cronograma de implementação, pela designação do agente econômico (público ou privado) e pela alocação de recursos financeiros e materiais” (CAMPOS, 1975, p. 47). Esses critérios adotados na análise reforçam a proposta de que apenas os governos da “revolução de 1964” teriam implantado o planejamento no Brasil. Segundo Campos (1975, p. 48):

a praxe corrente no Brasil, a despeito desses desejáveis refinamentos semânticos, tem sido usar a palavra “plano” para cobrir variados esforços de programação, que vão desde a simples listagem de objetivos até projetos setoriais minudentes. Somente a partir de 1964 (...) foi possível ultrapassar a fase de projetos setoriais e integrá-los numa programação macroeconômica, que leve em consideração magnitudes globais como a pressão inflacionária, o balanço de pagamento e o nível de emprego.

Percebe-se a tentativa de apresentar uma visão evolutiva das experiências de planejamento, tomando a “revolução de 1964” como marco e mostrando uma caminhada que inicia com a inexistência de planos globais e estruturados e termina com a progressiva intervenção do Estado em favor da expansão de importantes setores empresariais. Nos discursos produzidos por administradores e mesmo entre intelectuais, o ápice desse desenvolvimento teria ocorrido durante a ditadura, sendo o “milagre brasileiro” o principal produto dessa pretensa vitória da racionalidade estatal contra as administrações provincianas e patrimonialistas das décadas anteriores. O planejamento, contudo, é “em todas as suas fases, essencialmente um ato político, cuja racionalidade só pode ser analisada à luz dos interesses, objetivos e das aspirações dos diferentes grupos ou camadas da

população, que não tendem necessariamente, a uma situação de equilíbrio consensual" (RATTNER, 1979, p. 156).

Contudo, ainda que seja um processo dirigido, o planejamento não tem condições de prever tudo. Pode-se afirmar que a principal deficiência dos planos era devida a "fatores em geral não passíveis de inclusão em modelos", em especial "a coesão política", bem como "a coincidência entre objetivos dos membros da coletividade". Isso resultava em uma difícil conexão entre "a estrutura política e a eficácia do sistema, a consciência da necessidade de mudança e a vontade de levar à frente um programa" (LAFER, 1984, p. 27). Portanto, um conjunto simbólico produzido acerca do planejamento e compartilhado pela sociedade não seria o suficiente para garantir uma coesão permanente em torno dos objetivos traçados, na medida em que os fenômenos políticos, econômicos e culturais influenciam as percepções sociais e, com isso, o entendimento quanto às relações políticas e ações dos governos.

Ditadura e planejamento

Com a ditadura, o planejamento foi consagrado como ferramenta fundamental para a administração estatal, levando alguns dos intelectuais do regime a fazer menção a um "modelo brasileiro". Roberto Campos (1975, p. 69) definiu esse modelo como o "modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições para, no espaço de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida". Esse modelo, segundo Roberto Campos, foi consagrado no primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), implantado entre 1972 e 1974. Segundo os ideólogos do regime, aquele documento incorporou os "modernos instrumentos de evolução das economias desenvolvidas", que passava pela crescente influência do governo, "mediante expansão de investimentos e uso da capacidade regulatória", pelo "incremento da propriedade social" e "elevação anual do nível de renda", além da "coerência e racionalidade das decisões, mediante planejamento de longo prazo" (CAMPOS, 1975, p. 69).

Nesse modelo de planejamento percebe-se a influência do pensamento militar do período, sistematizado na doutrina elaborada pela Escola Superior de Guerra (ESG). Fundada no contexto do processo político conhecido como Guerra

Fria, que estava marcado por disputas entre um bloco liderado pelos Estados Unidos e outro pela União Soviética, a ESG era defensora do “Mundo Ocidental”, que se reivindicava cristão e democrático contra um Oriente ateu e ditatorial. Um dos mais influentes ideólogos militares afirmava, na década de 1950:

O Brasil é também uma nação que, pela sua origem cristã e os valores democráticos e liberais que substanciam a cultura ainda em germe nesta fronteira em expansão, integra o Mundo do Ocidente, hoje, como nunca, ameaçado também pelo dinamismo imperialista e o imperialismo ideológico da civilização materialista que tem seu fulcro estabelecido no coração maciço da Eurásia. E nossa geopolítica terá de ser, por conseguinte, uma geopolítica consciente e decididamente partícipe da geoestratégia defensiva da Civilização Ocidental, a cujos destinos temos os nossos indissoluvelmente ligados, quer o queiramos ou não (SILVA, 2003, p. 208).

No imediato pós-guerra, o inimigo passou a ser representado pelos governos reformistas, como o de João Goulart, e pelos movimentos sociais que pudessem pressionar por reformas políticas e sociais e na redução da capacidade de intervenção dos EUA no continente. Em função disso, “iniciou-se a definição de políticas de contenção aos movimentos que pudessem significar alguma ameaça à ordem vigente e, como decorrência, aos interesses das elites norte-americanas” (MUNHOZ, 2002, p. 44). Depois da Revolução Cubana, ocorrida em 1959,

a estratégia norte-americana para a América Latina havia passado a privilegiar o tema da “guerra revolucionária” e do “inimigo interno”, por intermédio de programas de segurança voltados para o interior do continente e do envio de materiais leves e equipamento militar antiguerrilha. Em caso de ameaça externa (uma hipotética iniciativa de guerra por parte da União Soviética), os Estados Unidos assumiriam a responsabilidade da defesa continental, sendo este o motivo por que os exércitos latino-americanos deveriam voltar-se prioritariamente à segurança interna e à ação cívico-social. (GARCIA, 1997, p. 30)

Na doutrina da ESG, o planejamento é entendido como “atividade permanente e contínua que se desenvolve de modo ordenado e racional, sistematizando um processo de tomada de decisões, na solução de um problema”. O planejamento seria, portanto, “um processo que leva a decisões sucessivas, em várias fases, através da análise de objetivos ou metas, partindo-se de uma realidade presente, pela formulação de alternativas que conduzam à escolha de ações, em termos de tempo, espaço e recursos”. Ressalta-se, nesse caso, por um lado, a racionalidade presente no processo de planejamento e, por

outro, um conjunto de procedimentos e técnicos realizados de forma sistemática, que passa pelo exame de situações, pela tomada de decisões, pela elaboração de planos, pelo desencadeamento das ações planejadas e pela ação e controle dessas ações (ARRUDA, 1980, p. 115-117).

Essa ideia de planejamento e essa metodologia para a elaboração dos planos foi difundida de diferentes formas, principalmente por cursos e seminários promovidos pela ESG e pela ADESG. Eliézer Oliveira (1987, p. 53) enfatiza que a ESG atuava junto a um grupo social bastante restrito, com formação universitária obrigatória, e pertencente à burocracia estatal e privada, entre os quais funcionários públicos de alto escalão, empresários e dirigentes de empresas, magistrados, educadores, políticos, entre outros. Por sua vez, os ciclos da ADESG, organizados em âmbito nacional a partir de 1961, eram espaços para a formação da parcela das “elites civis” que, embora ocupando função de destaque na sociedade, não tinham a mesma preponderância que aquelas convidadas para os cursos da própria ESG. Embora menos restrito, era exigido para a participação nesses cursos que os candidatos fossem portadores de diplomas universitários e que estivessem ligados a setores empresariais, industriais ou acadêmicos (MIYAMOTO, 1995, p. 107). Eram espaços destinados a complementar as ações da ESG, difundindo sua doutrina entre as “elites culturais” e visando preservar a unidade teórica da doutrina como ferramenta para o estudo dos problemas relativos à segurança nacional e ao desenvolvimento do Brasil. Eram espaços também para elaborar propostas para ações de planejamento, envolvendo técnicos das administrações locais e influenciando decisões políticas dos governantes, principalmente durante a ditadura.

Por outro lado, o planejamento concebido pelos militares da ESG estava relacionado à ideia de modernização conservadora ou modernização pelo alto, concretizada na ditadura, segundo José Murilo de Carvalho (2006, p. 130). Isso ocorreu por conta da “intensa atuação do Estado, sobretudo do governo federal”. Para o historiador, “o lado conservador, a ação pelo alto, tem a ver com a maneira pela qual a ação foi promovida”, ou seja, “além de ter sido dirigida pelo Estado, ela buscou restringir a participação política quando esta parecia ameaçar a oligarquia rural quando esta parecia ameaçar os rumos traçados”. Portanto, trata-se de um processo de transformação social promovido pelo

Estado sem que haja o papel protagonista do conjunto da população, buscando manter a estabilidade da sociedade e garantir que a passagem do poder político de um grupo para outro ocorra da forma mais estável possível. Nesse sentido, caracterizando a situação do Brasil, afirma Carvalho (2006, p. 130):

A modernização conservadora exigia a quebra do poder da oligarquia rural, exigia o planejamento econômico, a industrialização, a urbanização. Mas exigia também a manutenção das premissas básicas da ordem liberal capitalista. Se era justificável subverter o sistema representativo que sustentava o sistema oligárquico, o que foi feito em 1930, era igualmente justificável subverter o sistema representativo que dava guarita à ação de movimentos julgados ameaçadores da ordem liberal capitalista, o que foi feito em 1964. Em um caso, alijava-se a hegemonia oligárquica, em outro, evitava-se o predomínio do “populacho”.

Na ditadura militar e civil iniciada em 1964, o marco inicial no que refere à experiência de planejamento refere-se ao Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), no período de governo de Castelo Branco, entre 1964 e 1966. Esse programa promoveu grandes reformas nos instrumentos de política econômica do país, entre as quais as reformas tributárias, monetária, bancária, cambial, salarial, entre outras, dando as bases do que viria a ser chamado de “modelo brasileiro de desenvolvimento” (MIGLIOLI, 1983, p. 84). Segundo Anita Kon (2010, p. 21), “a reforma geral do Sistema Monetário-Creditício realizada em 1964 e a Reforma Financeira em 1965, estabelecidas com o intuito de modernização financeira, criaram novos instrumentos de mobilização financeira e instituições especializadas no provimento de vários tipos de créditos”. O governo declarava como objetivos do PAEG acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país, conter gradualmente o processo inflacionário, assegurar uma política de investimentos que aumentasse as oportunidades de emprego produtivo, atenuar os desniveis econômicos regionais e setoriais e corrigir a tendência a déficits descontrolados do balanço de pagamentos (MIGLIOLI, 1983, p. 85).

Em 1967, foi publicado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), a ser implantado no período entre 1968 e 1970, apresentando como objetivos principais o fortalecimento da empresa privada, com vistas à aceleração do desenvolvimento econômico, estabilização gradativa dos preços, consolidação

da infraestrutura por meio de ações do governo, expansão da oportunidade de empregos e fortalecimento e ampliação do mercado interno. O PED definiu como objetivo fundamental o desenvolvimento econômico e social da nação, pretendendo se constituir num “projeto nacional de desenvolvimento”. Por outro lado, na área socioeconômica, pretendeu estabelecer uma “nova fonte de dinamismo”, acelerando o esforço interno de poupança e investimentos (ALVES & SAYAD, 2001, p. 93-4).

No contexto do PED foi promulgada a Constituição de 1967, que legalizou muitas das medidas excepcionais nos atos institucionais e complementares. Essa constituição “regulamentava a separação de poderes e os direitos dos estados na federação, definia o conceito de Segurança Nacional, caracterizava os direitos políticos e individuais e institucionalizava o modelo econômico” (ALVES, 1989, p. 105). No âmbito da administração pública, a nova constituição introduziu a obrigatoriedade da elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, além do que o Ministério do Planejamento, que antes era extraordinário, passou a ser permanente.

No mesmo contexto de elaboração do novo texto constitucional, foi realizada a reforma administrativa promovida pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que tinha como objetivo “modernizar a administração pública, por meio da renovação da estrutura básica e do estabelecimento de diretrizes de reforma” (MARTINS, 2008, p. 140). O Decreto-Lei 200/67 apresentava cinco “princípios fundamentais”: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle. O decreto determinava que a ação governamental obedecesse ao planejamento visasse promover o desenvolvimento econômico e social do país e a segurança nacional. Seria possível prever que as atividades da administração federal seriam objeto de permanente coordenação, a ser exercida no âmbito dos ministérios, mediante a atuação das chefias individuais e por meio da realização sistemática de reuniões que contassem com a participação das chefias subordinadas.

O decreto estava permeado pelo caráter autoritário do regime e por uma ideologia tecnocrática, ampliando o paradigma centralizador, em busca do controle e da uniformização dos governos estaduais e municipais diante da União. Por meio dessa reforma procurou-se substituir a administração política

burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”, diferenciando administração direta e indireta, afirmando garantir maior autonomia às autarquias e às empresas estatais e fortalecendo o sistema de mérito.

Considerações finais

Discutiu-se neste ensaio como se expressaram as intervenções governamentais no âmbito da cultura política, enfatizando as representações sociais que sustentaram o ideário de planejamento, que buscava a eficácia de determinados métodos de gestão estatal a partir da instauração do regime autoritário. Demonstrou-se, ademais, como contribuíram os ciclos de estudos Adesg, configurando-se em espaço de discussão e elaboração de políticas de planejamento. Nesses espaços, os técnicos do governo tomaram contato com a doutrina elaborada pela ESG, incorporando os conceitos do binômio segurança e desenvolvimento praticados a partir da presença dos militares no governo.

Por outro lado, também foi possível identificar a estreita relação estabelecida entre uma parcela dos intelectuais e os governos ditoriais, apontando que intelectuais e governantes uniram discursos acerca da modernização e do desenvolvimento, compartilhando culturas políticas que expressavam a esperança no sucesso da intervenção estatal planejada. Nesse processo, governantes e intelectuais convergiram no sentido de elaborar um programa que permitisse realizar as propostas elaboradas durante a ditadura.

Referências

- ARRUDA, Antônio de. **ESG**: história de sua doutrina. São Paulo: GRD/INL/MEC, 1980.
- ALVES, Denysard; SAYAD, João. O plano estratégico de desenvolvimento (1968-1970). In: MINDLIN, Betty (org.). **Planejamento no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.
- BERCOVICI, Gilberto. “O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece”: a persistência administrativa de 1967. In: TELES, Edson; SAFATLE, Vladimir (org.). **O que resta da ditadura**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- BRUM, Argemiro Jacob. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 18. ed.

Petrópolis: Vozes, 1998.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. A experiência brasileira de planejamento. In: CAMPOS, Roberto de Oliveira; SIMONSEN, Mario Henrique. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército: José Olympio, 1975.

CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

EARP, Fábio Sá; PRADO, Luiz Carlos Delorme. O “milagre brasileiro”: crescimento acelerado, integração internacional e distribuição de Renda. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). **O Brasil Republicano**: o tempo da ditadura. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. 4.

FICO, Carlos. **Reinventando o otimismo**: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 40, n. 1, jun. 1997.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

IANNI, Octávio. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

KAPLAN, Marcos. Aspectos políticos do planejamento na América Latina. In: BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (org.). **Política versus técnica no planejamento**: perspectivas críticas. São Paulo: Brasiliense, 1982.

KON, Anita. A experiência brasileira de planejamento público federal. In: KON, Anita. (org.). **Planejamento no Brasil II**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

LAFER, Betty Mindlin. O conceito de planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin (org.). **O planejamento no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990, p. 233-294.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003.

MARTINS, Paulo Emílio Matos; et al. Descentralização administrativa e repressão: o AI-5 e o (des)controle da administração pública. In: MUNTEAL FILHO, Oswaldo; FREIXO, Adriano de; FREITAS, Jacqueline Ventapane (org.). **Tempo negro, temperatura sufocante**: Estado e sociedade no Brasil do AI-5. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Contraponto, 2008.

MIGLIOLI, Jorge. **Introdução ao planejamento econômico**. 2. ed. São Paulo:

Brasiliense, 1983.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.

MUNHOZ, Sidnei. Ecos da emergência da guerra fria no Brasil (1947-1953). **Diálogos**, Maringá, n. 6, p. 41-59, 2002.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A doutrina de segurança nacional: pensamento político e projeto estratégico. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo (org.). **Militares**: pensamento e ação política. Campinas: Papirus, 1987.

RATTNER, Henrique. Planejamento e bem-estar social. São Paulo: Perspectiva, 1979.

SILVA, Golbery do Couto e. **Geopolítica e poder**. São Paulo: UniverCidade, 2003.

SILVA, Michel Goulart da. **Crescer com o Brasil**: planejamento, modernização e utopia de desenvolvimento em Santa Catarina (1970-1975) (Dissertação de Mestrado em História). Florianópolis: UDESC, 2012.

SILVA, Michel Goulart da. Os intelectuais e a ditadura no Brasil (1964-85). **Autoctonía**, n.º 8, p. 493-512, 2024.

SINGER, Paul. **A crise do “milagre”**: interpretação crítica da economia brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SUZIGAN, Wilson. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 16, n. 1, p. 5-20, jan./mar. 1996.