

Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento

Balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI

José Celso Cardoso Jr.

I L P E S



NAÇÕES UNIDAS

C E P A L

Primeiras
Jornadas de
Planejamento

Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento

Balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI

José Celso Cardoso Jr.

I L P E S



NAÇÕES UNIDAS



Este documento foi preparado por José Celso Cardoso Jr., Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Economia Social e do Trabalho, ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Desde 1996 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tendo sido Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/IPEA) e Diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Governo Federal, Brasil.

O documento foi elaborado no marco das Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social 2013, organizadas pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES). A revisão e preparação de todos os trabalhos foi levada a cabo por Paulina Pizarro, sob a coordenação geral de René A. Hernández.

Agradecem-se os comentários e o apoio do comitê liderado por Jorge Máttar, Diretor do ILPES, e integrado por Rudolf Buitelaar, René A. Hernández, Luis Miguel Galindo, Eduardo Aldunate, Luis Mauricio Cuervo, Sergio González, Juan Francisco Pacheco, Daniel Perrotti, Luis Rizzo, Carlos Sandoval, Alicia Williner e Lucy Winchester.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

Índice

Resumo	5
Introdução.....	7
I. Estado, planejamento governamental e gestão pública no desenvolvimento nacional.....	9
A. A hipótese da primazia alternada entre planejamento e gestão no Brasil.....	9
B. Viagem panorâmica pelo século XX brasileiro	12
C. O novo modelo de planejamento ancorado nos PPA's e a primazia da gestão pública gerencialista na década de 1990.....	14
II. Documentos recentes (2003 a 2010) do governo brasileiro sobre planejamento: síntese e avaliação crítica.....	19
A. Reativação do Estado e recuperação da Função Planejamento no Brasil	19
B. Recuperação do planejamento em contexto democrático: que caminhos seguir?!	23
III. Considerações finais.....	27
Bibliografia	31
Anexo Contornos metodológicos para organização e análise dos documentos oficiais de planejamento do Governo Brasileiro, 2003/2010	33
Índice de quadros	
Quadro 1 Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil, 1889-2010	10
Quadro 2 Tipos de planos econômicos e principais características no Brasil	11
Quadro 3 Documentos recentes de planejamento do Governo Brasileiro, 2003-2010	20
Índice de diagrama	
Diagrama 1 Elementos a serem considerados na estruturação de um Sistema Nacional de Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil	29

Resumo

O artigo revisita a discussão sobre planejamento e gestão no Brasil e reflete sobre as possibilidades de conciliação entre essas duas importantes funções contemporâneas do Estado para a promoção do desenvolvimento nacional. A partir de breve resgate histórico, confirma-se a percepção de dissociação e primazia alternada entre planejamento e gestão no país. Durante parte do século XX, teria predominado o “planejamento sem gestão”, vale dizer: a busca de objetivos nacionais estratégicos sem a devida constituição de aparato administrativo para tanto. Já na década de 1990, ganha primazia a “gestão sem planejamento”, isto é: a reforma gerencialista do Estado, desprovida, porém, de conteúdo estratégico mais geral. Para compreensão mais aprofundada do tema, realizou-se, então, esforço inédito de avaliação de documentos oficiais do governo brasileiro, representativos de certa retomada do planejamento público estatal entre 2003 e 2010. Buscou-se averiguar em que medida tais documentos seriam tributários do ciclo recente de crescimento, bem como em que medida poderiam induzir a sustentação de um ciclo mais longo e robusto de desenvolvimento no país.

JEL: H8, H80

Introdução

Este artigo procura lançar luz sobre a necessidade de se conectarem –analítica e politicamente– as dimensões do planejamento governamental e da gestão pública, para fins tanto de se compreender e melhor qualificar o debate em curso, como para sugerir caminhos para a reconstrução do Estado rumo ao desenvolvimento.

A tese da primazia historicamente alternada entre planejamento e gestão é recurso analítico utilizado para evidenciar a questão da reinante desconexão –durante o chamado *longo século XX do planejamento e da gestão pública no Brasil*– entre ambas as dimensões cruciais de estruturação e atuação dos Estados contemporâneos.

Colocado o problema em tela, parte-se para discussão acerca das contradições entre o tipo de planejamento de cunho operacional praticado desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88), sob a égide dos Planos Plurianuais de quatro anos (PPA's), e a dominância da agenda gerencialista de reforma do Estado, cuja implicação mais grave revelou-se sob a forma do esvaziamento da função planejamento como algo vital à formulação de diretrizes estratégicas (de médio e longo prazos) de desenvolvimento para o país.

Ocorre, entretanto, que depois de mais de duas décadas de relativa estagnação econômica (1980 a 2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia a partir de 2004. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho no período recente e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos heterogêneo e desigual.

Neste ambiente de retomada do crescimento e explicitação de dificuldades para a sua sustentação, vários documentos foram produzidos pelo governo brasileiro, entre 2003 e 2010, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento. Assim, o segundo grande objetivo deste artigo consiste em promover uma sistematização e avaliação preliminar destes documentos, buscando averiguar em que medida eles são tributários desta nova fase de crescimento, bem como em que medida eles próprios poderiam induzir, uma vez implementadas suas diretrizes principais, a sustentação de um ciclo temporalmente ampliado e mais robusto de crescimento.

Tendo os aspectos acima em mente, o restante do artigo está organizado da seguinte maneira. Após esta introdução, faz-se na seção I uma recuperação rápida acerca da trajetória brasileira de estruturação das funções de “planejamento e gestão”, como forma de situar o momento presente no contexto histórico maior dentro do qual hoje se enquadra. Assim, na seção II procede-se à análise propriamente do período recente (2003 a 2010), buscando respostas para as questões levantadas aqui na introdução. Ao final, uma seção III resume argumentos e indica caminhos para a reconstrução do planejamento governamental no Brasil.

I. Estado, planejamento governamental e gestão pública no desenvolvimento nacional

Trata-se aqui de reconstituir, de maneira sucinta, a trajetória do binômio “planejamento e gestão” no Brasil, evidenciando, grosso modo, um longo ciclo composto por três grandes fases da função planejamento estatal, também aplicável, linhas gerais, ao restante da América Latina, a saber: *auge* (décadas de 1940 a 1970); *declínio* (décadas de 1980 e 1990); e *retomada* (primeira década do século XXI), conforme sugestões de Lafer (1970), Bielschowsky (1998), Kon (1999) e Cardoso Jr. (2011).

Para tanto, sem a pretensão de fazer com que os quadros 1 e 2 abaixo possam ser capazes de bem resumir pouco mais de um século de história republicana no Brasil –1889 a 2010, daí falar-se em *longo século XX do planejamento no país*–, acredita-se que seja possível, por meio deles, a explicitação de alguns pontos que parecem importantes para o debate atual.

A. A hipótese da primazia alternada entre Planejamento e Gestão no Brasil

De acordo com o quadro 1, tem-se que, ao longo do período republicano brasileiro, o Estado que se vai constituindo, sobretudo a partir da década de 1930, está fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas econômicas e sociais da Nação no sentido do desenvolvimento, sendo a industrialização a maneira historicamente preponderante de se fazer isso. Ocorre que em contexto de desenvolvimento tardio, vale dizer, quando as bases políticas e materiais do capitalismo já se encontram constituídas e dominadas pelos países ditos centrais –ou de capitalismo originário–, a tarefa do desenvolvimento com industrialização apenas se torna factível a países que enfrentam adequadamente as restrições financeiras e tecnológicas que então dominam o cenário mundial (cf. Cardoso de Mello, 1998; Aureliano, 1981; Oliveira, 1985; Draibe, 1985). Isso, por sua vez, apenas se faz possível em contextos tais que os Estados nacionais consigam dar materialidade e sentido político à ideologia do industrialismo, como forma de organização social para a superação do atraso, sendo, portanto, inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista se possa realizar naquele espaço-tempo nacional.

QUADRO 1
PERIODIZAÇÃO PARA O ESTUDO CONJUNTO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
E DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL, 1889-2010

Ciclos econômicos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Dimensões do planejamento governamental	Contexto político-institucional	Dimensões da gestão pública
1889-1930: Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Ausência de planejamento exc1: Convênio de Taubaté exc2: crise de 1929	Montagem do aparato estatal-burocrático	Patrimonialista
1933-1955: Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Dominância nacional-populista	Indust. substit. importações Bens de consumo não durável Dependência financeiro-tecnológica	Planejamento não sistêmico exc1: primeiras estatais exc2: Plano Salte	Montagem do sistema corporativista	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964: Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I Bens de consumo durável Montagem tripé do desenvolvimento	Planejamento discricionário Cepal: Ideologia desenvolvi. Plano de Metas JK (1956-1961)	Acomodação e crise do modelo	Patrimonial-burocrática
1964-1979: Regime militar – estatização econômica	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II Milagre econômico (1968-1973) Endividamento externo (1974-1989)	Planejamento burocrático-autoritário ESG: Ideologia Brasil-potência PAEG (1964-1967) e II PND (1974-1979)	Consolidação institucional-autoritária	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989: Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal-democrática	Estagnação Inflação Endividamento externo (1974-1989)	Planos de estabilização, Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987) Plano Verão (1988) e Plano Collor (1989)	Redemocratização e reconstitucionalização	Patrimonial-burocrática – CF/88
1990-2010: Consolidação da democracia – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Estagnação Estabilização Endividamento interno (1995-2005)	Planos de estabilização, Plano Collor (1990), Plano Real (1994) e Planos plurianuais (PPAs) (2000-2011)	Consolidação democrática, reforma gerencialista e experimentalismo societal	Patrimonial-burocrática, gerencialista e societal

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 2

TIPOS DE PLANOS ECONÔMICOS E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS NO BRASIL

Tipos de planos	Principais características
Planos setoriais e de metas: Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), Plano de Metas JK e Plano Trienal (CF)	Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo
Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs): PAEG e PNDs ao longo dos anos 1970	Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical e de médio a longo prazo
Planos de estabilização monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Mailson (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994)	Planejamento burocrático, de curto prazo, focalizado/conjuntural e vertical
Planos plurianuais (PPAs): PPA 1991-1995, 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015.	Planejamento burocrático, de médio prazo, amplo/abrangente e de transição vertical – horizontal

Fonte: Elaboração própria.

O sentido de urgência que está associado à tarefa industrializante faz com que o aparato de planejamento, ainda que precário e insuficiente, organize-se e avance de modo mais rápido que a própria estruturação dos demais aparelhos administrativos do Estado, dos quais aqueles destinados à gestão pública propriamente dita –com destaque óbvio aos sistemas destinados à estruturação e ao gerenciamento da burocracia, bem como às funções de arrecadação, orçamentação, gestão da moeda, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo–, vêm apenas a reboque, tardiamente frente ao planejamento.

Em outras palavras, a *primazia do planejamento frente à gestão*, ao longo praticamente de quase todo o século XX, decorreria, em síntese, do contexto histórico que obriga o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando ao desenvolvimento nacional. Basicamente, fala-se, neste contexto, da montagem dos esquemas de financiamento e de apropriação tecnológica –isto é, suas bases materiais– e da difusão da ideologia do industrialismo e da obtenção de apoio ou adesão social ampla ao projeto desenvolvimentista –ou seja, suas bases políticas.

A estruturação das instituições –isto é, estruturação das instâncias, das organizações, dos instrumentos e dos procedimentos–, necessárias à administração e à gestão pública cotidiana do Estado, atividades estas tão cruciais quanto as de planejamento para o movimento de desenvolvimento das nações, padeceu, no Brasil, de grande atavismo, a despeito das iniciativas deflagradas tanto por Getúlio Vargas, com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), como pelos militares, por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)¹, como ainda pelas inovações contidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), conforme indicam, dentre outros, os trabalhos de Enap (1995), Brasil (2002) e Souza (2004).

É apenas durante a década de 1990 que a primazia se inverte, em contexto, de um lado, de esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental, tais quais haviam sido constituídas ao longo das décadas de 1930 a 1980 e, de outro, de dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política. Nesse período, alinhada ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública sobre o planejamento um de seus traços mais evidentes.

No contexto de liberalismo econômico da época, de fato, o planejamento (no sentido forte do termo) passa a ser algo não só desnecessário à ideia de Estado mínimo, como também prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento que se instaura, vale dizer, concepção centrada na ideia de que desenvolvimento é algo que acontece a um país quando movido por suas forças sociais e de mercado, ambas reguladas privadamente.

¹ Notadamente o Decreto-Lei 200/1967.

Em lugar, portanto, de sofisticar e aperfeiçoar as instituições de planejamento –isto é, instâncias, organizações, instrumentos e procedimentos–, faz-se justamente o contrário, em um movimento que busca reduzir tal função a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário. A função planejamento passa a ser uma entre tantas outras funções da administração e da gestão estatal, algo como cuidar da folha de pagamento dos funcionários ou informatizar as repartições públicas.

Agendas de gestão pública, voltadas basicamente à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia e das funções de arrecadação, orçamentação, gestão da moeda, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo, porquanto relevantes, passam a dominar o debate, a teoria e a prática da reforma do Estado, como se apenas da eficiência – fazer mais com menos– fosse possível chegar à eficácia e à efetividade das políticas públicas. Por meio deste expediente, planejar passa a ser compreendido, frequentemente, apenas como processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos².

B. Viagem panorâmica pelo século XX brasileiro

Ainda de acordo com o quadro 1, tem-se, durante praticamente toda a Primeira República, ausência quase que completa de planejamento governamental, entendido como a atividade ou o processo consciente que antecede e condiciona a ação estatal. Exceção feita a intervenções como as decorrentes do Convênio de Taubaté em 1906 e da grande crise econômica de 1929, situações estas que na verdade revelam o caráter prioritariamente reativo do Estado a eventos que comprometem a rentabilidade da economia cafeeira voltada à exportação –por tratar-se, como se sabe, de setor carro-chefe da acumulação de capital no país, bem como de sustentáculo político da oligarquia liberal que comandava o Estado–, o fato é que, nas primeiras estruturas estatais em montagem no período, inexistia a perspectiva planejadora em sua configuração.

Mas não só isso: a incipiente gestão pública de então estava dominada por traços tipicamente patrimonialistas, herdados da cultura autoritária ibérica, porém incrementados localmente pelo longo período de dominação e exploração colonial no Brasil. Típica do patrimonialismo aplicado à gestão pública –traço este que, aliás, reproduz-se e mantém-se presente até hoje– é a ausência de separação nítida entre as esferas pública e privada na administração cotidiana do Estado, fato este que chancela práticas de gestão segundo as quais a esfera pública é tida como extensão da esfera privada, cujos códigos, normas e valores dão o tom para a condução pragmática da coisa pública (cf. Holanda, 1994; Bresser-Pereira, 2001 e 2009; Abrucio, Pedroti e Pó, 2009).

A partir da década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, tem início processo de organização e aceleração do crescimento econômico, comandado por estruturas estatal-burocráticas ainda incipientes e em lenta conformação no país. Data dessa década a criação do DASP (1938), por meio do qual a gestão pública adquire centralidade na institucionalização de organizações e funções específicas de Estado, tanto para administrar cotidianamente a máquina pública como para estruturar cargos e carreiras sob o signo de valores –ainda tentativamente– meritocráticos. Um dos movimentos

² Não que as concepções e as práticas de planejamento experimentadas ao longo, sobretudo, da segunda metade do século XX, no Brasil e alhures, tivessem sido perfeitamente bem-sucedidas. Tanto que, em trecho retirado de Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010, cap. 6) lê-se que: “O autor que mais trabalhou neste tema insistiu, desde o início, em considerar ‘normativo’ um antônimo de ‘estratégico’ (MATUS, 1972, 1977, 1984 e 1987). Críticas elaboradas ao longo de sua extensa obra figuram em sua lista de atributos –condenáveis– do planejamento normativo: i) um único sujeito planifica: o Estado; ii) com foco em um único objeto: a realidade nacional; iii) decidindo unilateralmente qual era o diagnóstico: o seu próprio; iv) facilitado pela crença de que seu ‘objeto’ obedecia a leis –relações constantes ou altamente prováveis entre causas e efeitos; v) assim, seguir-se-ia com fluidez rumo à situação desejada; pois vi) o poder do sujeito (Estado) bastaria para assegurar sua plena execução; e vii) o plano era autossuficiente: uma vez executado seu objetivo seria atingido”.

mais expressivos diz respeito à delimitação jurídica formal entre as esferas pública e privada, ainda que, por sua vez, seja forte o movimento pelo qual a cultura nacional patrimonialista filtra e readapta os códigos e as normas de conduta segundo valores locais. Permanece atávica, portanto, a dimensão da gestão pública no país, presa a características duradouras que combinam patrimonialismo e burocratismo, ou dito de modo mais rigoroso, a características que combinam aspectos típicos tanto da administração tradicional patrimonialista como da administração racional burocrática.

De outro lado, conforme os requisitos da industrialização vão se tornando mais exigentes, crescem a necessidade e o espaço do planejamento governamental, o qual, embora não sistêmico nem consolidado como atividade inescapável do Estado, dá passos importantes neste sentido, por meio de estudos e propostas que redundam na criação das primeiras empresas estatais brasileiras –tais como, a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás), o BNDE (atual BNDES) etc.–, bem como por meio da primeira iniciativa, se bem que malograda, que se poderia denominar de plano de ação estatal global, o Plano Salte (1947-1948), cujo significado da sigla já indica a amplitude e as prioridades do plano, a saber: saúde, alimentação, transportes e energia (cf. quadro 2, além de Lafer, 1970, e Kon, 1999).

Os anos 1950 podem ser vistos, no Brasil, como o momento áureo do planejamento governamental. É quando o peso do Estado –e nele, o peso do planejamento propriamente dito– adquire caráter mais presente e permanente, ainda que exageradamente discricionário. Ajuda a visualizar a primazia do planejamento nessa época, a consolidação e a respectiva difusão da ideologia desenvolvimentista propagada teoricamente pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), fenômeno que ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo JK. A estrutura de gestão, por sua vez, continua basicamente prenhe das mesmas características de antes (patrimonialismo e burocratismo), as quais, com o esgotamento das alternativas de financiamento do desenvolvimento –que se manifestam em elevação da inflação e aumento do endividamento externo– e a explicitação das fragilidades do incipiente e precaríssimo sistema nacional de inovações –que se manifesta, por sua vez, em aumento da dependência tecnológica acoplada ao padrão de industrialização da época–, ajudam a explicar a acomodação e a crise dos modelos econômico e político até então vigentes (cf. quadros 1 e 2).

Com o golpe militar de 1964 e o pacote de reformas deflagradas por meio do PAEG em 1967, entre as quais se destaca a reforma administrativa e a promulgação do Decreto-Lei no 200, que visava (re)ordenar o funcionamento da administração e da própria máquina pública brasileira, abre-se período que tem no planejamento autoritário-tecnocrático a sua principal característica. Além do PAEG, é expressão desse momento histórico do planejamento no Brasil a família de PND's (Planos Nacionais de Desenvolvimento) da década de 1970, três ao todo, dos quais vale mencionar em especial o II PND (1974-1979) pela envergadura dos projetos em contexto internacional francamente desfavorável a aventuras desse porte (cf. Lessa, 1978; e Castro e Souza, 1985, para duas visões opostas que se tornaram clássicas sobre o mesmo momento e fenômeno no Brasil).

Do ponto de vista dos aparatos de gestão pública, o período autoritário parece ter demonstrado que nem mesmo “missão, hierarquia e disciplina” –motês militares clássicos– seriam suficientes para alterar os traços arraigados de patrimonialismo e burocratismo ainda presentes na condução cotidiana das ações estatais. Pelo contrário, é de se supor que as características impositivas e autoritárias do planejamento governamental à época tenham até mesmo reforçado aqueles traços históricos.

No período de vigência do autoritarismo-tecnoburocrático no Brasil (cf. O'Donnell, 1979 e 1982, e Cardoso, 1993), fica claro que, somando a repressão aberta do regime com o baixo nível existente de institucionalização das estruturas de representação da sociedade e de canalização dos interesses no âmbito do Estado, preponderavam, sobre critérios racional-legais, preceitos fundamentalmente patrimonialistas na resolução de conflitos e na tomada de decisões.

Não são pequenos, portanto, o significado e as consequências de longa duração advindos tanto do processo de redemocratização política que se inicia ainda na segunda metade da década de 1970, como do processo de reconstitucionalização que toma forma no país ao longo das décadas

seguintes. Ocorre que, se por um lado, ambos os movimentos recolocam na agenda pública temas e personagens aliados dos processos decisórios mais importantes, por outro, é lamentável que isso tenha acontecido em simultâneo ao esfacelamento do ímpeto desenvolvimentista que perdurara no país, grosso modo, entre 1930 e 1980. Isso porque, em contexto de endividamento externo exacerbado e regime interno de estaginflação persistente, a pujança potencial presente na recuperação da vida democrática se viu limitada pelos severos constrangimentos decorrentes da política econômica do período, com reflexos marcantes sobre as condições de vida e de reprodução social (e porque não dizer, política!) da população brasileira.

Em contexto no qual a situação socioeconômica doméstica se deteriora e o pêndulo internacional ideológico se volta para o neoliberalismo, o Estado –e toda compreensão e estruturas de planejamento construídas até então, se bem que reconhecidamente não ideais– começam a se esfacelar. Ao mesmo tempo, praticamente todo o esforço de planejamento governamental –se é que se pode chamar assim– passa a se concentrar no curto prazo, em formas de se debelar a inflação que foge ao controle.

Sintomático dessa situação é o movimento de migração de poder que se dá do então Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda, com especial ênfase ao fortalecimento de estruturas de Estado destinadas ao gerenciamento da moeda (Banco Central do Brasil-Bacen), do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-SOF/MPOG) e da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda-STN/MF). Em adição, sacramentam-se na CF/88 diretrizes de planejamento que possuem duas características marcantes: i) centra-se em horizonte de curto/médio prazo; e ii) vincula-se a restrições/imposições orçamentárias, cuja significação e consequências são exploradas a seguir.

C. O novo modelo de planejamento ancorado nos PPA's e a primazia da gestão pública gerencialista na década de 1990

O tipo de planejamento que se busca implementar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem méritos, mas também problemas. O principal mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental reduzir e controlar –no dia a dia– os graus de discricionariedades intrínsecas desta atividade. Por sua vez, o principal problema talvez esteja refletido no diagnóstico de que, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando esta atividade em ação de tipo operacional-cotidiana do Estado, como são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública correntes.

Parece pouco, mas o fato é que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas do século XX, em ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação mais ampla do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser portadora³. Ao longo de

³ Desde que considerados os seguintes aspectos, retirados de Cardoso Jr., Pinto e Linhares (2010, cap. 6): “i) há uma multiplicidade de atores ‘que planificam’; ii) buscando influir em partes de uma realidade complexa; iii) sujeita a interpretações variadas (multirreferência); iv) cujo processo de evolução é de ‘final aberto’ (indeterminação que decorre de uma mescla de ‘relações causa-efeito’: regulares, estocásticas, semiestruturadas e não estruturadas, estas últimas tendentes a predominar); v) em que o poder governamental confronta resistências e resiliências no contexto de uma sociedade multiorganizada; vi) em uma dinâmica na qual as crises e inflexões são mais frequentes que as continuidades; e vii) a equifinalidade do plano normativo é impotente ante uma realidade mutante, sem homeostase, além de ser interdependente com o entorno mundial, este mais complexo e ainda menos governável. (...) Esta síntese se estrutura com base no autor mencionado (Matus, 1972, 1977, 1984 e 1987), quem melhor consolidou as várias contribuições sobre pensamento estratégico e desenvolvimento, inclusive da CEPAL (Comissão Econômica

tudo este período, esta função foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, e robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se estes o têm, não é nem fácil nem rápido de identificar.

A função planejamento foi convertida em PPA's de quatro anos, os quais, embora previstos desde a CF/88, apenas se vão estruturando, apropriadamente, a partir da segunda metade dos anos 1990 (cf. Garcia, 2000). Trata-se, até o momento, dos PPA's relativos aos subperíodos compreendidos entre 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015. À exceção deste último, pode-se dizer que toda a família anterior dos PPA's organizava-se, basicamente, sob dois princípios norteadores:

- A ideia de processo contínuo e pouco disruptivo, fazendo com que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre de executar –programática e financeiramente– o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor; e
- A ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas), por meio de detalhamento/desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados. Assim, entre o PPA de quatro anos e o Orçamento Geral da União (OGU), criaram-se dois instrumentos importantes para operacionalizar e materializar a junção plano-orçamento, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) –responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente– e a Lei Orçamentária Anual (LOA) –responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Basicamente por meio desses dois grandes princípios, a literatura dominante sobre gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo a ele status equivalente ao dos demais temas, estes sim típicos da administração pública. Veja-se que não se trata de desmerecer os avanços decorrentes da institucionalização dos hoje denominados instrumentos federais de planejamento (PPA, LDO, LOA, LRF, dentre outros), já que eles se constituem em importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do país. Mas trata-se, sim, de afirmar que, por meio desse movimento –de subsunção das funções de planejamento e orçamentação a categorias cotidianas da gestão pública–, processou-se o esvaziamento do planejamento, como função mais estratégica e política de Estado. Ao mesmo tempo, orçamentação e orçamento, até então variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.

É claro que este movimento ocorreu em praticamente todo o mundo, mas exacerbou-se no Brasil em contexto não trivial nem casual de crise do Estado nacional. Diante do exposto, não é de se estranhar que, de um lado, o planejamento (mais uma vez: no sentido forte, estratégico e político do termo) tenha, até muito recentemente, desaparecido do raio de possibilidades do Estado. Tampouco que, de outro lado, a estabilização monetária –em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos–, bem como a eficiência do gasto público –em prejuízo da progressividade na arrecadação e da redistributividade na alocação–, tenham se convertido nos grandes objetivos nacionais. Ambos alcançáveis pela primazia da gestão sobre o planejamento, ou dito com o jargão da área, por meio da adaptação de boas práticas de gestão aplicadas ao setor público. Segundo este entendimento, racionalização de procedimentos ao nível das ações cotidianas de Estado, somada a esforços concretos para o gasto mais eficiente –porém não necessariamente de melhor qualidade!–, seriam não só as ações principais para o Estado realizar, mas seriam ainda ações tidas como

para América Latina e o Caribe) e posteriormente do ILPES (Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social), dois órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) em que mais atuou.”

suficientes para se obter, em conformidade com a arquitetura pretérita dos PPA's, mais eficácia e efetividade nas políticas públicas.

A assim chamada nova administração pública gerencial (ou gerencialista) é o movimento teórico e político responsável pelo que neste trabalho se está chamando de primazia da gestão sobre o planejamento, fenômeno este referenciado à década de 1990 e princípios da primeira década de 2000⁴. Trata-se de movimento político que nasceu como crítica das organizações estatais burocráticas dos anos 1970 e 1980 e que cresceu difundindo a cultura do empreendedorismo norte-americano (cultura do self made man), e instigando a aplicação de princípios gerencialistas usados em organizações privadas –tais como: qualidade total, just in time, toyotismo, certificação, família ISO-9000, reengenharia, downsizing, terceirização, automação etc.– no âmbito da administração pública. Incorporada ao cenário brasileiro com grande ênfase a partir de 1995, a chamada nova administração pública de orientação gerencialista teve no ex-ministro Bresser-Pereira e no então constituído Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) os seus principais difusores.

Como balanço geral, tem-se elogios e críticas. No primeiro caso, exploram-se aspectos ligados ao reforço de valores e procedimentos baseados no mérito para a seleção e a progressão funcional no setor público; à estruturação e ao fortalecimento de carreiras típicas de Estado; à informatização e melhoria do aparato informacional para gerenciamento e tomada de decisões pelos órgãos; à tentativa de institucionalização e incorporação de diversas formas de participação de entes públicos não estatais nas atividades de desenho, implementação, monitoramento e controle social de ações governamentais, dentre outros. Todos estes são aspectos realmente positivos e necessários a qualquer reforma administrativa que ainda se pretenda implementar no país (cf. Brasil, 2002; Bresser-Pereira, 2009; Bresser-Pereira e Spink, 2005; Abrucio, 2007; Abrucio, Pedroti e Pó, 2009).

Outras dimensões da reforma Bresser-Pereira, no entanto, são menos consensuais, tais como: i) a concentração sobredimensionada em gestão para o desempenho institucional, responsabilização e resultados individuais, sem o devido cuidado também com ambientes e processos cotidianos de trabalho nas organizações, processos estes que impactam fortemente a capacidade institucional e individual de produção de resultados; ii) a ênfase –talvez apressada– em seguir e adotar princípios e ações das reformas que já estavam em curso em outros países, sem o devido cuidado com avaliações que já apontavam para insucessos ou inadequabilidades de algumas iniciativas no nível do setor público; iii) o destaque a um modelo de Estado mais regulador que produtor, na esteira também de tendências nem sempre exitosas que estavam em curso pelo mundo; e iv) a ênfase, por fim, em exigir mais resultados quantitativos –em termos do número de bens e serviços públicos ofertados– com menos ou igual quantidade de recursos humanos e financeiros, aspecto este particularmente problemático em áreas fortemente intensivas em mão de obra qualificada –como em todas as áreas sociais de provisão de bens e serviços à população–, algo que viria a comprometer a qualidade desses bens e serviços prestados pelo Estado (cf. Paes de Paula, 2005; e Bento, 2003, para aprofundamentos

⁴ Este movimento tem suas raízes fundamentais derivadas do pensamento neoliberal presente na Escola Austríaca de Hayek, na Escola de Chicago de Friedman, na Sociedade de Mont Pelerin, que incluía nomes importantes do pensamento ocidental, como os próprios Hayek e Friedman, além de Popper e outros. Além desses, é importante mencionar a influência de autores que cumpriram o papel de ajudar na edificação tanto da teoria da escolha racional e da escolha pública, como na edificação dos movimentos Reinventando o Governo (Osborne & Gaebler) e A Terceira Via (Giddens), ambos após os experimentos práticos dos governos Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos), na década de 1980. Estes trabalhos, por sua vez, ajudaram a difundir, em conjunto com as escolas e as faculdades de administração de empresas, negócios e Master of Business Administration (MBA), as empresas de consultoria empresarial e de mercado, os gurus empresariais e a mídia dos negócios, tanto a ideologia geral como as práticas do gerencialismo para os governos, por meio do movimento apelidado de Governança Progressista, do qual alguns dos principais expoentes pelo mundo foram: Tony Blair (Inglaterra), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Bill Clinton (Estados Unidos), Helmut Schroeder (Alemanha), Leonel Jospin (França), Antonio Prodi (Itália) e Carlos Salinas (México). Para uma revisão crítica e ampla deste assunto, ver Paes de Paula (2005) e Bento (2003).

mais amplos sobre muitas das dimensões mais relevantes dos princípios e da própria reforma gerencial parcialmente implementada no Brasil).

Em síntese, onde e quando o planejamento (no sentido forte e complexo do termo) deixa de anteceder e orientar a ação e a gestão cotidiana do Estado, esta última torna-se um fim em si mesma, incapaz de –por si só– induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país, algo que se justificaria quase que exclusivamente frente ao histórico e à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças –em várias de suas dimensões– que ainda marcam a Nação brasileira.

II. Documentos recentes (2003 a 2010) do governo brasileiro sobre planejamento: síntese e avaliação crítica

Até aqui, o percurso consistiu em resgatar a trajetória algo particular da relação entre planejamento governamental e gestão pública no Brasil, no que se denominou de o longo século XX brasileiro desta construção. Além disso, a seção anterior procurou também situar a problemática do planejamento governamental desde a CF/88, particularmente frente ao que se chamou de a primazia da gestão pública gerencialista no país, fenômeno que embora siga em implementação –lenta, gradual e segura!– ao menos desde 1995, vem sendo contrabalançado, desde meados da primeira década de 2000, por certa recuperação do papel protagonista do Estado e do planejamento na definição das estratégias de crescimento e desenvolvimento do país.

A. Reativação do Estado e recuperação da Função Planejamento no Brasil

É nesse contexto, portanto, que se insere agora a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do debate sobre planejamento governamental no Brasil, tanto por se acreditar que isso seja necessário e meritório em si mesmo, como porque se defende aqui a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada⁵. Para tanto, foram identificados cerca de 30 documentos oficiais representativos de um possível movimento de retomada da função planejamento governamental no Brasil entre 2003 e 2010, cuja relação pode ser vista no quadro 3 e cujos contornos metodológicos para sua escolha e organização podem ser vistos no anexo 1.

⁵ Algumas características do momento histórico atual que se consideram importantes neste estudo para justificar esta crença são: *i*) depois de praticamente três décadas seguidas de crises econômica e fiscal do Estado, os anos recentes trouxeram à tona não só novas possibilidades de crescimento do produto total da economia, da renda e do emprego das famílias e da arrecadação estatal, como também novas possibilidades de atuação planejada e orientada do Estado ao desenvolvimento; e *ii*) ambas as possibilidades anteriores se vislumbraram e se fortaleceram sem que a estabilidade monetária fosse ameaçada e aconteceram em ambiente democrático, com funcionamento satisfatório das instituições e dos mercados.

De forma geral, os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 têm caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. O próprio PPA, construído a partir do programa de governo vencedor nas eleições presidenciais de 2002, com grande abrangência de temas e questões, faz boa caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000, que se definem na crítica ao conservadorismo do regime militar, assim como na crítica frente aos impasses e à incapacidade dos governos civis posteriores de enfrentarem as grandes questões da vida nacional. Neste sentido, o PPA 2004-2007 caracteriza-se menos como instrumento amplo de planejamento e mais como caracterização dos problemas do país ao início dos anos 2000, incorporando críticas às décadas de 1980 e de 1990.

QUADRO 3

DOCUMENTOS RECENTES DE PLANEJAMENTO DO GOVERNO BRASILEIRO, 2003-2010

(Em ordem cronológica)

1. *Plano Plurianual 2004-2007 (Plano Brasil de Todos – participação e inclusão)*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003.
2. *Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022*. Brasília: Presidência da República, Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República (NAE) e Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (SECOM), 2004/2005.
3. *Orientação Estratégica de Governo: crescimento sustentável, emprego e inclusão social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2003.
4. *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2003.
5. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)*. Brasília: Ministério das Cidades, 2003.
6. *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2003.
7. *Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2004.
8. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
9. *Política de Defesa Nacional (PND)*. Brasília: Ministério da Defesa, 2005.
10. *Plano Plurianual 2008-2011 (Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade)*. Brasília: Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.
11. *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. Brasília: Ministério da Educação, 2007.
12. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*. Brasília: Presidência da República, 2007.
13. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDRI)*. Brasília: Ministério da Integração, 2007.
14. *Plano Nacional de Energia-PNE 2030*. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2007.
15. *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE/MC&T), 2008.
16. *Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), 2008.
17. *Agenda Social*. Brasília: Casa Civil, 2008 (compreende ações e documentos de governo ligados aos seguintes programas principais: Programa Bolsa Família-PBF, Territórios da Cidadania, Programa Mais Saúde, Plano de Desenvolvimento da Educação-PDE, Programa Cultura Viva-Pontos de Cultura, Política Nacional de Juventude-ProJovem, Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania-Pronas, Direitos de Cidadania -mulheres, quilombolas, povos indígenas, criança e adolescente, pessoas com deficiência, documentação civil básica, povos e comunidades tradicionais).
18. *Estratégia Nacional de Defesa-paz e segurança para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.
19. *Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008.
20. *Plano Decenal de Expansão de Energia 2008/2017*. Rio de Janeiro: Ministério de Minas e Energia e Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 2009.
21. *Programa Minha Casa, Minha Vida*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.
22. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2009.
23. *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2)*. Brasília: Presidência da República, 2010.
24. *A Inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda*. Nelson Barbosa e José Antonio Pereira de Souza, publicado em Emir Sader e Marco Aurélio Garcia (Orgs.). *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.
25. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio-Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA, 2010.
26. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010.
27. *III Plano Nacional de Direitos Humanos-PNDH-3*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, Presidência da República, 2010.
28. *Plano Nacional de Mineração-PNM-2030*. Brasília: Ministério de Minas e Energia, 2010.
29. *Projeto Perspectivas do Investimento no Brasil (PIB)*. Rio de Janeiro: BNDES, IE-UFRJ, IE-Unicamp, 2010.
30. *Brasil em 2022*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), 2010.
31. *Plano Plurianual 2012-2015 (Plano Mais Brasil)*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.

Fonte: Elaboração própria. Obs: Embora consultados, os documentos de número 22, 26, 27, 28 e 31 não foram objeto de análise específica neste trabalho. O item 24, mesmo não sendo documento oficial do governo brasileiro, foi incluído por ter sido escrito por dois membros importantes e influentes do Ministério da Fazenda, os quais, além de terem participado ativamente das formulações e das decisões de política econômica ao longo dos dois mandatos presidenciais de Lula (2003 a 2010), souberam sintetizar e explicitar, nesse artigo, a posição considerada oficial do governo brasileiro sobre a política econômica levada a cabo no período citado.

De forma geral, os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 têm caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. O próprio PPA, construído a partir do programa de governo vencedor nas eleições presidenciais de 2002, com grande abrangência de temas e questões, faz boa caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000, que se definem na crítica ao conservadorismo do regime militar, assim como na crítica frente aos impasses e à incapacidade dos governos civis posteriores de enfrentarem as grandes questões da vida nacional. Neste sentido, o PPA 2004-2007 caracteriza-se menos como instrumento amplo de planejamento e mais como caracterização dos problemas do país ao início dos anos 2000, incorporando críticas às décadas de 1980 e de 1990.

Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente do PPA 2008-2011, incluindo o próprio PPA, são visivelmente elaborados com grau de concretude maior, um pragmatismo declarado que buscar responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais. A análise dos planos e programas em várias áreas revela tal evolução entre o primeiro e o segundo período. Tomando como exemplo o setor produtivo industrial, o perfil mais genérico da *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*, de 2003, deu lugar ao “pragmatismo” da *Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento*, de 2008; o caráter diagnóstico do *Plano Nacional de Habitação*, de 2004, deu lugar a ações diretas do *Programa Minha Casa Minha Vida*, de 2009.

Impõe-se aqui questionar as razões dessa diferença. Parece acertado concluir que os documentos de planejamento do primeiro período estiveram profundamente condicionados pelos efeitos da estagnação da economia brasileira que perdurou por mais de vinte anos. Na realidade, a experiência de décadas de estagnação econômica gerou para o país a falta de demanda por ações mais amplas de planejamento, sem que isso tivesse, de certo modo, drásticos impactos, ao tempo que o Estado tinha a sua capacidade de gasto limitada pelos efeitos do baixo crescimento econômico sobre a sua base de financiamento.

Já a nova dinâmica da economia brasileira, a partir de 2004, com a retomada do crescimento, impulsionou maiores esforços de planejamento a partir de 2007-2008⁶. Em outras palavras: sem ignorar as condicionalidades políticas dos rumos nacionais no período recente, com o crescimento econômico retomado a partir de determinações alheias ao planejamento governamental, surgiram condições para que ele avançasse de forma mais concreta. A análise dos documentos mostra que, de fato, o planejamento avançou no Brasil nos marcos do PPA 2008-2011. A hipótese aqui construída a partir da análise dos documentos é que o planejamento avançou, fundamentalmente, por amplos setores da ação estatal e pelo curso dos investimentos.

Em outras palavras, pode-se dizer que este movimento aconteceu em chave-dupla: primeiro, em quase todos os casos analisados, percebe-se uma tentativa das iniciativas setoriais de planejamento de romperem com o incrementalismo inerente à lógica de organização e implementação dos programas e ações tais quais contidos nos PPA; em segundo lugar, também na maioria dos casos, percebe-se uma tentativa do planejamento setorial em romper com a precedência e a primazia do orçamento (vale dizer: do conceito de poupança prévia!) sobre o investimento e sobre a própria noção de planejamento em sentido mais amplo e mais forte.

Neste sentido, pode-se dizer que a retomada do crescimento em 2004, ao abrir espaços políticos e econômicos, propiciou maior envergadura aos esforços de planejamento a partir de 2007-2008, e não o contrário. Vale dizer: não foi o planejamento que criou condições para a retomada do crescimento, mas o crescimento que reacendeu a necessidade do planejamento. Deve-se notar também que, uma vez disparados os instrumentos de planejamento num quadro de crescimento, esse

⁶ E apesar da semi-estagnação em curso entre 2011 e 2013, fruto, em grande medida, do aprofundamento da crise econômica e financeira internacional, o fato é que a postura do governo brasileiro continua pró-ativa, buscando sobretudo destravar obstáculos à retomada dos investimentos públicos e privados e outras medidas de rebaixamento dos custos domésticos de produção.

movimento foi se acentuando tanto no biênio final 2009-2010 do governo Lula, como durante todo o governo Dilma (2011-2014), mesmo sob efeito persistente da crise internacional. Em várias dimensões, a resposta à crise foi dada com forte ação estatal, contando com iniciativas planejadas anteriormente. Isso pode ser visto na determinação do BNDES de sustentar os financiamentos antes contratados, ou ainda, na manutenção dos gastos sociais e demais gastos públicos para os investimentos do PAC.

Como consequência, pode-se dizer que a importância recente das iniciativas aqui sintetizadas de planejamento, vindo concretamente dos setores e buscando destravar estrangulamentos econômico-financeiros de grande porte, impôs a necessidade de o governo avançar em sua capacidade global de articulação e coordenação inter-setorial. Pode-se dizer, também, que se o investimento acabou conformando uma estratégia de planejamento, tornava-se absolutamente necessária a mobilização dos núcleos fundamentais do investimento, como a Petrobrás, os grandes Bancos Públicos (BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), além dos Fundos de Pensão, tendo em vista a enorme concentração, no Estado, das decisões de investimento e da oferta global de crédito para a economia.

Nota-se que, atualmente, entre as principais ações de estímulo ao investimento estão o PAC, com investimentos em infraestrutura, o Programa Minha Casa, Minha Vida, com investimentos em habitação, e o Programa do BNDES de Sustentação do Investimento (BNDES-PSI), com investimentos em bens de capital e inovação. Com a mobilização destes e de outros instrumentos, a participação do investimento total no PIB subiu de 16,4% em 2006 para 18,7% em 2008 e a participação do investimento público no PIB (OGU e estatais) de 1,6%, em 2006, para 2,9%, em 2009, em meio à retomada do planejamento da infraestrutura e de investimentos paralisados⁷.

Sem dúvida, portanto, questão-chave para o planejamento do desenvolvimento está agora posta em torno das possibilidades de elevação da taxa de investimento global do país. Vários problemas envolvem esta questão, mas, fundamentalmente, dois deles devem ser destacados.

Em primeiro lugar, os esforços de planejamento e da promoção de novos investimentos conviveram ao longo de todo o período 2003-2010 com grande conservadorismo da política econômica, caracterizado pela tríade “juros altos, câmbio valorizado e política fiscal de superávit primário”. Na verdade, a política econômica mostrou-se recorrentemente contrária aos objetivos do planejamento para o crescimento entre 2003 e 2010. São três os focos centrais dessa contradição: i) as dificuldades de elevação das taxas de investimento (pública e privada), fundamentais para a sustentação do crescimento no longo prazo; ii) os problemas nas contas externas, amenizados até 2008 pela conjuntura externa favorável ao Balanço de Pagamentos do Brasil, mas estruturalmente presentes; e iii) as dificuldades de promover maior profundidade e solidez à estrutura produtiva nacional e aos seus mercados.

O segundo problema diz respeito às fragilidades das estruturas internas de financiamento de longo prazo, que pelas peculiaridades históricas do desenvolvimento brasileiro, estão ainda centradas do Estado. No período recente, observou-se enorme esforço dos bancos públicos para garantir crédito aos grandes projetos de interesse nacional. A ação do BNDES, contando com significativa ampliação de seu funding, tem se mostrado fundamental. Assim como o papel desempenhado pelo BB no rebaixamento das taxas de juros ao tomador final, ainda demasiadamente altas no Brasil, e pela CEF, em relação ao financiamento habitacional, particularmente no que se refere ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

Apesar disso, na verdade, o potencial de crescimento recente da economia vem explicitando os limites dessa estrutura. Com efeito, pensando por exemplo na montagem do PPA 2012-2015, embora o governo Dilma tenha partido de uma base muito mais favorável do que aquela que amparou os PPA's 2004-2007 e 2008-2011, as questões centrais a serem enfrentadas nos próximos anos, em

⁷ Mesmo assim, a maior taxa de investimento entre 2003 e 2010, obtida em 2008 (18,7% do PIB), é praticamente a mesma de 1995, claramente insuficiente diante das necessidades do País.

termos do planejamento do desenvolvimento, dizem respeito ao financiamento de longo prazo no que tange à sua amplitude e capacidade de garantir todo o crédito necessário para ampliar e sustentar o crescimento. Além disso, frente à persistência da crise internacional em curso, revela-se de fundamental importância a reconquista da confiança do empresariado privado (nacional e estrangeiro) no potencial de crescimento da economia, sem o que os esforços do Governo Dilma para incrementar destravar o investimento público e induzir o investimento privado cairão por terra.

Nestes termos, é particularmente importante contar com uma política econômica favorável – ao invés de hostil – ao planejamento do desenvolvimento, assim como uma coordenação bem mais intensa de todas as estruturas internas de financiamento disponíveis, preferencialmente – dada a sua importância – próxima ao comando central do Poder Executivo. Talvez isso seja expressão do que parece premente em termos mais gerais no país, depois deste ciclo recente de crescimento: avançar no desenvolvimento das estruturas centrais e setoriais de planejamento, por meio de profunda reestruturação e reempoderamento do Estado.

B. Recuperação do planejamento em contexto democrático: que caminhos seguir?!

Em 2010, o Brasil realizou sua sexta eleição direta consecutiva para presidente da República. Ao longo de praticamente trinta anos (1980 a 2010), o país conformou uma das maiores e mais pujantes democracias do mundo, por meio da qual conseguiu proclamar nova Constituição Federal em 1988, estabilizar e legitimar nova moeda nacional desde 1994 e testar satisfatoriamente a alternância de poder, tanto no Executivo e Legislativo em âmbito federal, como nos executivos e legislativos subnacionais, em processo contínuo, coletivo e cumulativo de aperfeiçoamento institucional geral do país.

Não obstante a presença de tensões e recuos de várias ordens, é possível avaliar como positiva a ainda incipiente e incompleta experiência democrática brasileira; indicação clara de que a dimensão de aprendizado político e social que lhe é inerente – e que apenas se faz possível em decorrência do seu exercício persistente ao longo do tempo – constitui-se na mais importante característica deste que já é o mais duradouro período de vigência democrática do país em regime republicano.

Com isso, quer-se dizer que não parece descabido relacionar positivamente alguns auspiciosos fatos recentes relatados neste artigo, com o exercício – mais uma vez – contínuo, coletivo e cumulativo de vigência democrática no Brasil, cujo sentido de permanência aponta não somente para processos de amadurecimento crescente das instituições, como também para grandes desafios que ainda pairam sobre a sociedade brasileira.

No plano dos avanços nacionais, destaque-se a ampliação e a complexificação da atuação estatal – por meio de seu arco de políticas públicas – sobre dimensões cruciais da vida social e econômica do país. Especialmente interessante é constatar a relativa rapidez – em termos histórico-comparativos – com que processos de aparelhamento e sofisticação institucional do Estado têm se dado no país. Grosso modo, desde a década de 1980, em que se instaurou, no Brasil, o seu processo de redemocratização, tem-se observado – não sem embates e tensões políticas e ideológicas de vários níveis – movimento praticamente permanente de amadurecimento institucional no interior do Estado brasileiro. Em tese, hoje, o Estado brasileiro – sobretudo no nível federal, mas também em alguns estados e em alguns municípios – possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos suficientes para estruturar e implementar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que, por outro lado, restam ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões consideráveis.

Coloca-se, então, outra ordem de conclusões gerais deste estudo: trata-se de mobilizar esforços de compreensão e de atuação em torno, linhas gerais, de três conjuntos de desafios, a saber: i) incremento de qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade; ii) equacionamento dos esquemas de financiamento para diversas políticas públicas de orientação

federal, mas de execução federativa compartilhada; e iii) aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo do binômio "planejamento e gestão" para a execução das diversas políticas públicas em ação pelo país.

Com relação à qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a baixa qualidade geral destes, e, a despeito do movimento relativamente rápido de ampliação da cobertura em vários casos (vejam-se, por exemplo, as áreas de saúde, educação, previdência e assistência social etc.), nada justifica o adiamento desta agenda da melhoria da qualidade com vistas à legitimação política e à preservação social das conquistas obtidas até agora. A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com as duas outras mencionadas anteriormente: as dimensões do financiamento e da gestão.

No caso do financiamento, é preciso enfrentar tanto a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas –ainda claramente insuficientes em vários casos–, como a difícil questão da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos, vale dizer, do perfil específico de financiamento que liga os circuitos de arrecadação aos gastos em cada caso concreto de política pública. Há já muitas evidências empíricas e muita justificação teórica acerca dos malefícios que estruturas tributárias altamente regressivas trazem para o resultado final das políticas públicas e para a própria distribuição de renda e riqueza no país. Em outras palavras, o impacto agregado destas, quando considerado em termos dos objetivos que pretendem alcançar, tem sido negativamente compensado, no Brasil, pelo perfil regressivo da arrecadação, que tem penalizado proporcionalmente mais os pobres do que os ricos. Se esta situação não mudar, rumo a uma estrutura tributária mais progressiva, tanto em termos dos fluxos de renda como dos estoques de riquezas (físicas e financeiras) existentes no país, dificilmente haverá espaço adicional robusto para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, que clamam, há tempos, por soluções mais rápidas e eficazes.

Por fim, no caso do binômio "planejamento e gestão", tratar-se-ia não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas, como também de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas de formulação, implementação e gestão de políticas, programas e ações governamentais. Em ambos os casos, salienta-se a necessidade de buscar equilíbrio maior entre os mecanismos de controle das políticas e dos gastos públicos, de um lado, e os mecanismos propriamente ditos de planejamento, implementação e gestão destas políticas, de outro.

Ocorre que algo desse tipo apenas soa factível se a própria função planejamento readquirir status no debate corrente atual. Realizar este esforço de maneira ordenada e sistemática é, portanto, algo que busca gerar acúmulo de conhecimento e massa crítica qualificada para um debate bastante caro e cada vez mais urgente às diversas instâncias e níveis de governo no Brasil, visando responder a questões do seguinte tipo:

- Em que consiste a prática de planejamento governamental hoje e quais características e funções deveria possuir, ante a complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?
- Quais as características e possibilidades –as atualmente existentes e aquelas desejáveis– das instituições e instrumentos de governo/Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?
- Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no país hoje, e que diretrizes se pode oferecer para o redesenho, quando for o caso, dessas políticas públicas federais, nesta era de aparente reconstrução dos Estados nacionais e do planejamento, e como implementá-las?

Então, se as afirmações apontadas neste trabalho estiverem corretas, ganha sentido –teórico e político– uma busca orientada a responder às indagações acima sugeridas. Afinal, se planejamento governamental e gestão pública são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e

desenvolvimento, então, torna-se relevante ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, devem ser redefinidos o conceito e a prática do planejamento público governamental.

Longe de querer conferir ao planejamento um status mágico ou superior, assumimos abertamente tratar-se de função contemporânea indelegável do Estado, como o são também algumas funções clássicas (p. ex. monopólios estatais do uso da força, da representação diplomática externa, da formulação e implementação das leis, da implementação e gestão da moeda, da arrecadação tributária) e outras funções consideradas contemporâneas (p. ex. estruturação e gerenciamento da burocracia pública, formulação, orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas, etc.).

Em adição, como hoje já se sabe, a atividade de planejamento governamental não pode ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Não há, como talvez tenha havido no passado, um “cumpra-se” que se realiza automaticamente de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia.

Dito isso, espera-se obtenção de mais maturidade e profundidade para ideias ainda hoje não muito claras, nem teórica nem politicamente, que visam à ressignificação do planejamento público governamental. Dentre tais ideias, cinco diretrizes aparecem com força no bojo da discussão:

- *dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.
- *dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação interinstitucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação interinstitucional, e, de outro lado, a esforço igualmente grande, de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação interinstitucional aqui referido é necessariamente complexo, porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu cabedal de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder. Com isso, grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos demonstram para realizar, a contento, este esforço de articulação interinstitucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se, em paralelo, trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.
- *dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas – a prospecção e a proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, e, simultaneamente, de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.
- *dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos ou acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a

atividade de planejamento deve prever dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de –sempre que possível– todos os atores pertencentes à arena em questão.

- *dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos*: trata-se aqui, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

III. Considerações finais

Hoje, passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e suas crenças ingênuas em torno de uma concepção minimalista de Estado, torna-se crucial voltar a discutir o tema da natureza, dos alcances e dos limites do Estado, do planejamento e da gestão das políticas públicas no capitalismo brasileiro contemporâneo.

Diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal –fato este evidenciado pela crise internacional em curso desde 2008 e pelas baixas e instáveis taxas de crescimento observadas ao longo de todo o período sob dominância financeira desse projeto– e de suas consequências negativas nos planos social e político, tais como: aumento das desigualdades e da pobreza e questionamento relativo à efetividade e à eficácia dos sistemas democráticos de representação, evidencia-se já na primeira década do século XXI certa mudança de opinião a respeito das "novas" atribuições dos Estados nacionais.

Pois por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços.

Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte –em outras palavras, não exógeno– do sistema social e econômico das nações, sendo –em contextos históricos de grandes heterogeneidades e desigualdades– particularmente decisivo na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Entendido este, por sua vez, em inúmeras e complexas dimensões, todas estas socialmente determinadas; portanto, mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e das regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento sobre o qual se fala tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada –e reconhecidamente não totalizante–, muito dificilmente um país conseguirá combinar –satisfatória e simultaneamente– inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento, que hoje se colocam como constitutivas de projetos políticos concretos de desenvolvimento em escalas nacionais⁸.

⁸ Fala-se aqui de um sentido de desenvolvimento que compreende, basicamente, as seguintes dimensões ou qualificativos intrínsecos: *i*) inserção internacional soberana; *ii*) macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego; *iii*) infraestrutura econômica, social e urbana; *iv*) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada;

Não é por outra razão, portanto, que neste trabalho se buscou revisitar a discussão sobre planejamento e gestão no Brasil, visando refletir sobre as possibilidades atuais de reconciliação entre tais funções do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. A partir do resgate histórico quanto à atuação do Estado brasileiro ao longo do período republicano, confirmou-se a percepção de dissociação e primazia alternada entre planejamento e gestão no país.

Como visto, durante grande parte do século XX, teria predominado o planejamento sem gestão, mal compensado pelo recurso histórico à chamada “administração paralela” e à busca de objetivos estratégicos sem a devida constituição de aparato administrativo para tal. Por outro lado, a partir da década de 1990, ganharia primazia um tipo de gestão sem planejamento, a qual, desprovida de conteúdo estratégico, promoveu mera racionalização de procedimentos e submissão do planejamento à lógica físico-financeira da gestão orçamentária.

É, portanto, a emergência de nova fase de crescimento econômico em anos recentes que reacende a necessidade de reativação do Estado, em meio à crise econômica internacional em curso desde 2008, particularmente a reativação de suas instituições e instrumentos de planejamento estratégico, do que é amostra representativa a lista de documentos oficiais do governo brasileiro compilada entre 2003 e 2010.

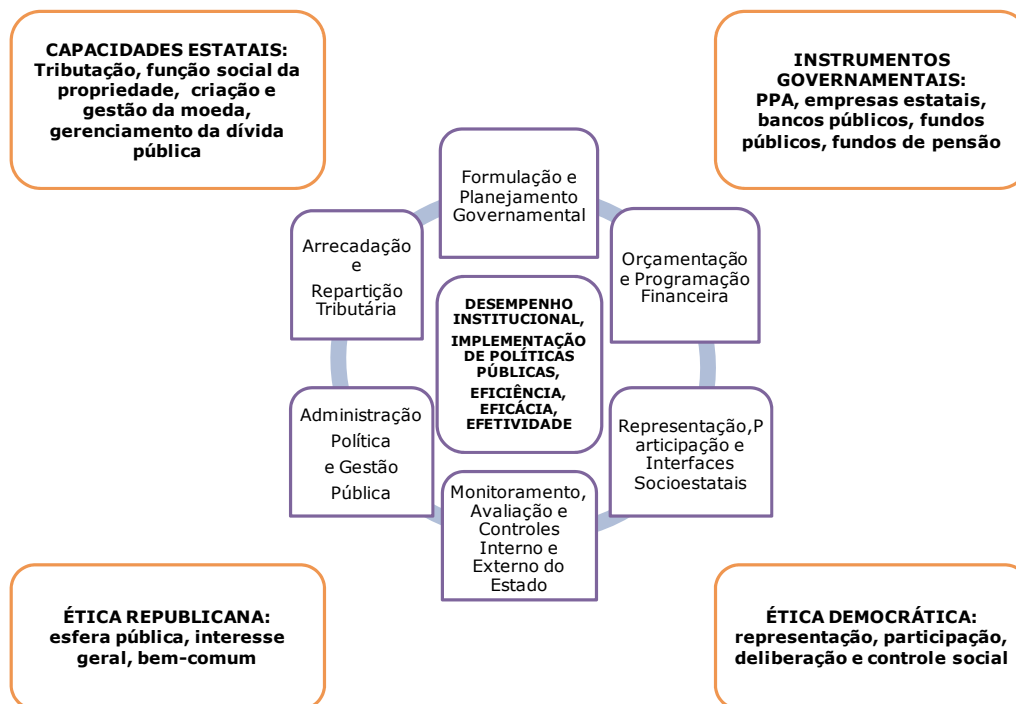
Diante disso, para avançar, é certo que o debate e o enfrentamento de todas as questões enunciadas neste trabalho requerem o engajamento dos mais variados segmentos da sociedade brasileira, aí incluídos os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil. É essencial, contudo, reconhecer que o Estado brasileiro desempenha papel indelegável como forma institucional ativa no processo de desenvolvimento do país. Este texto, então, pretendeu lançar luz sobre a atuação do poder público na experiência brasileira recente, enfocando aspectos que qualificam o debate sobre os avanços alcançados e os desafios ainda pendentes para uma contribuição efetiva do Estado ao desenvolvimento brasileiro, por meio, oxalá, da organização de um Sistema Nacional de Planejamento Governamental e Gestão Pública no país, tal qual sugerido pelo diagrama 1.

Embora impossível de ser adequadamente explicada neste trabalho, a ideia, a estrutura e o funcionamento de tal sistema é algo ao alcance potencial do Estado brasileiro realizar, ainda mais se considerando o fato de ele ter conseguido constituir e institucionalizar, ao longo do período republicano, *capacidades estatais* e *instrumentos de atuação* não desprezíveis, passíveis de serem mobilizados pelo que aqui se chamou de “binômio planejamento governamental e gestão pública”, funções estas que também foram se estruturando institucionalmente no mesmo período.

Assim compreendido, tal sistema compõe parte significativa de uma renovada agenda de pesquisa aplicada e de assessoramento governamental direto, na qual o autor vem trabalhando nos últimos anos, e da qual espera conseguir extrair novas interpretações e proposições com vistas tanto a explicitar e aperfeiçoar as ideias contidas na Figura 1, como a mais bem documentar (qualitativa e quantitativamente) a importância e o impacto efetivo de alguns dos elementos sistêmicos do planejamento e das políticas públicas brasileiras sobre a dinâmica econômica recente e sobre as condições de vida de sua população.

v) sustentabilidade ambiental; vi) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e vii) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, estas dimensões certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada. A respeito, ver Ipea (2009) e Cardoso Jr. (2009).

DIAGRAMA 1
ELEMENTOS A SEREM CONSIDERADOS NA ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA
NACIONAL DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL



Fonte: Elaboração própria.

Bibliografia

- Abrucio, L. F., Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, Edição Especial Comemorativa (1967-2007), 2007.
- Abrucio, F., Pedroti, P., PÓ, M., A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. Caxambu: XXXIII Encontro Nacional da ANPOCS, 2009.
- Aureliano, L., No limiar da industrialização. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- Bento, L. V., Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.
- Bielschowsky, R., Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: una reseña. In: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados. Santiago de Chile, 1998.
- Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: Seges/MPOG, 2002.
- Bresser-Pereira, L. C., Do Estado patrimonial ao Estado gerencial. In: Pinheiro, P. S.; Wilhelm, J.; Sachs, I. (Org.), Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- _____. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.
- Bresser-Pereira, L. C.; Spink, P. (Org.), Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- Cardoso, F. H., Planejamento e política: os anéis burocráticos. In: A construção da democracia: estudos sobre política. São Paulo: Siciliano, 1993.
- Cardoso de Mello, J. M., O capitalismo tardio. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- Cardoso JR., J. C., Estado, planejamento e políticas públicas: o Brasil em desenvolvimento. Salvador : XIV Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2009.
- Cardoso JR., Pinto, E., Linhares, P. T. (eds.), Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento. Brasília: Ipea, Série Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, vol. 3, 2010.
- Cardoso JR. J. C. (org), A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4, IPEA, 2011.
- Castro, A. B.; Souza, F. P., A economia brasileira em marcha forçada. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- Draibe, S., Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

- Escola Nacional de Administração Pública (ENAP); Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Histórico das reformas administrativas no Brasil e tendências e inovações em nível internacional. Brasília, 1995.
- Garcia, R. C., Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000.
- Holanda, S. B., Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.
- _____. A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudín. Brasília: IPEA, 2010.
- Lafer, B., Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- Kon, A., Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- Lessa, C., A estratégia do desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso. Tese (Professor Titular) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978. Mimeografado.
- MATUS, C, Estrategia y plan. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1972.
- _____. Planificación de situaciones. Caracas: CENDES, 1977.
- _____. Política y plan. Caracas: IVEPLAN, 1984.
- _____. Planificación y gobierno. Caracas: Fundación Altadir, 1987.
- O'Donnell, G., Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. In: Collier, D., O novo autoritarismo na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- _____. El Estado burocrático autoritário. Buenos Aires: Belgrano, 1982.
- Oliveira, C. A. B., O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.
- Paes De Paula, A. P., Por uma nova gestão pública. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.
- Rodriguez, O., Teoria do subdesenvolvimento da Cepal. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- Souza, A. R., As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. Revista do Serviço Público, Brasília, Nº 4, 2004.

Anexo

Contornos metodológicos para organização e análise dos documentos oficiais de planejamento do Governo Brasileiro, 2003/2010

Metodologicamente, os documentos selecionados foram agrupados em função de dois grandes recortes analíticos. O primeiro, de natureza temática ou setorial, buscou organizá-los –estritamente para fins didáticos– em algumas áreas específicas da atuação estatal no período recente, a saber: i) políticas micro/macroeconômicas; ii) políticas de desenvolvimento tecnológico e produtivo, infraestrutura, território e logística; iii) políticas de defesa nacional, energia e meio-ambiente; iv) políticas de desenvolvimento habitacional; v) políticas de desenvolvimento social.

O segundo recorte, de natureza temporal ou transversal ao critério anterior, procurou diferenciar os documentos em função do momento ou ambiente mais geral dentro do qual foram produzidos, isto é: o período relativo ao PPA 2004/2007, e aquele relativo ao PPA 2008/2011.

BRASIL / SETORIAL	PRINCIPAIS DOCUMENTOS OFICIAIS DO GOVERNO BRASILEIRO SOBRE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO – 2003/2010
POLÍTICAS MACRO E MICROECONÔMICAS	.2003: Minfaz - Política macro e reformas estruturais. .2004: Minfaz - Reformas micro e crescimento econômico de longo prazo. .2008: Minfaz - A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E PRODUTIVO, INFRAESTRUTURA, TERRITÓRIO E LOGÍSTICA	.2003: MDIC -Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). .2007: Presi/Br - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-1). .2007: Min. Integração Nac. - Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). .2010: Presi/Br - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2). .2011: PDP – Brasil Maior: Política industrial e de desenvolvimento produtivo.
POLÍTICAS DE DEFESA NACIONAL, ENERGIA E MEIO-AMBIENTE	.2004: PRESI/BR - Brasil em 3 Tempos (2007, 2015 e 2022) – biocombustíveis e mudanças climáticas. .2008: MinDef - Estratégia Nacional de Defesa (END). .2009: EPE/MME - Plano Decenal de Expansão de Energia (PNEE 2008 / 2017). .2010: MME - Plano Nacional de Mineração 2030.
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL	.2004: MinCid - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Política Nacional de Habitação (PNDU/PNH). .2009: MinCid - Programa Minha Casa, Minha Vida (PAC-2 / MCMV).
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	.2003: MDS - Programa Fome Zero e Programa Bolsa-Família (PBF). .2007: MEC - Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE). .2008: Presi/BR - Agenda Social. .2010: PNDH-3 .2011: PBF – Brasil sem Miséria: combate à fome e à pobreza.

As hipóteses gerais para justificar cada um dos critérios acima mencionados, os quais, por sua vez, organizam a própria construção do trabalho expresso neste artigo, foram as seguintes:

1. *Critério temático ou setorial*: conforme se discute ao longo do artigo, teria sido a retomada do crescimento econômico, em contexto de descrença em relação à ideologia até então dominante dos mercados eficientes, o fator principal a impulsionar a retomada do planejamento no Brasil em período recente. Em outras palavras: sustenta-se aqui a tese de que teria sido a recuperação do crescimento em níveis mais elevados que aqueles

prevalecentes ao longo das duas últimas décadas (motivado por fatores não provenientes de ações claramente planejadas do governo), o fator a deflagrar e até mesmo a exigir, agora sim, ações de natureza setorial – daí a ideia de organizar os documentos segundo grandes setores ou áreas correlatas de atuação governamental– no sentido de diagnosticarem os principais problemas em cada área e daí estruturarem linhas diretivas de ação setorial, geralmente, em perspectivas prospectivas de financiamento dos investimentos necessários ou requeridos para saltos sobretudo quantitativos nas respectivas capacidades de oferta ou produção em cada caso.

2. *Critério temporal ou transversal*: tomando-se como pressuposto que os Planos Plurianuais, 2004-2007 (Plano Brasil de Todos–participação e inclusão) e 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade), foram os principais documentos globais de planejamento do país no período –conforme previsto pela CF/1988– as descrições e as análises foram feitas considerando tal divisão temporal, ou seja, a produção de documentos oficiais de planejamento nos marcos dos respectivos PPA's.



Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
www.cepal.org