

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 3 PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E PLANO PLURIANUAL NO BRASIL
<b>Autores(as)</b>	Paulo Kliass
<b>DOI</b>	

<b>Título do livro</b>	INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DIAGNÓSTICOS E UMA AGENDA DE PESQUISAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
<b>Organizadores(as)</b>	Luís Carlos Garcia Magalhães Maurício Mota Saboya Pinheiro
<b>Volume</b>	2
<b>Série</b>	Instituições e desenvolvimento no brasil
<b>Cidade</b>	Rio de janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2020
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	978-65-5635-002-8
<b>DOI</b>	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

## PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E PLANO PLURIANUAL NO BRASIL

Paulo Kliass<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A utilização do planejamento como ferramenta para a promoção do desenvolvimento econômico foi a marca por excelência das experiências levadas a cabo em países do chamado Terceiro Mundo ao longo da segunda metade do século XX. Tendo esse instrumento como integrante do arsenal de políticas públicas à disposição dos administradores públicos, os governos podiam implementar programas de médio e longo prazo para superar gargalos e alavancar o crescimento da economia.

No caso brasileiro, o processo histórico registra uma aparente contradição entre o aparato ideológico de natureza liberal e a evolução concreta da institucionalidade do Estado, uma vez que, apesar da ruptura do processo democrático com o golpe de 1964, os dirigentes militares de orientação conservadora fizeram uso do planejamento para a promoção dos programas de seus governos. A transição democrática foi coroada com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), na qual estão presentes determinantes importantes para viabilizar o planejamento governamental, entre os quais se destacam os institutos do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e do Plano Plurianual (PPA).

A análise do papel exercido pelo planejamento ao longo de todo esse período, perpassando governos e regimes de orientação político-ideológica bastante distinta, é condição para a compreensão do momento atual. Apesar de incluídos no corpo da Constituição, os instrumentos de planejamento mais tradicionais não se fazem mais tão relevantes na ação governamental. A exceção fica por conta dos PPAs, os quais ainda assim estão distantes do que seria uma ferramenta efetiva de planejamento.

Além desta introdução, este capítulo se compõe de outras seis seções. A seção 2 aponta breves elementos da experiência internacional com o planejamento. A seção 3 analisa os elementos das origens do planejamento na experiência brasileira entre 1945 e 1963. A seção 4 retrata a utilização do planejamento durante o período militar (1964-1988). A seção 5 apresenta os mecanismos institucionais de planejamento

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente lotado na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <paulo.kliass@ipea.gov.br>.

governamental presentes na CF/1988. A seção 6 aborda a evolução do uso do PPA desde 1991 até 2016. A seção 7 expõe as considerações finais a respeito do tema.

## **2 ORIGENS DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL**

O planejamento como instrumento de estratégia da ação governamental oferece um panorama de comportamento bastante particular ao longo da história. Foi somente a partir do século XX, no entanto, que sua utilização passou a ganhar maior relevância. Em razão da sua adoção como elemento essencial da planificação econômica pelas nações que trilharam o caminho do modelo socialista de organização da sociedade, o mundo assistiu a uma polarização radicalizada pelo viés ideológico do debate.

De um lado, posicionavam-se os adeptos do regime de livre mercado, que consideravam relevante apenas a soberania plena e absoluta da liberdade das forças de oferta e demanda. De acordo com essa abordagem, esse seria o único caminho para estabelecer o ponto ótimo de equilíbrio das relações econômicas em sentido amplo, o que resultaria em um processo de maximização dos resultados, tanto em termos individuais quanto em termos sociais.

De outro lado, estavam os que propunham algum tipo de intervenção do Estado na seara econômica, seja pela via da produção direta de bens e oferta de serviços, seja por meio de iniciativas de natureza regulamentadora dessas atividades. Tendo em vista a percepção da existência de limites e impossibilidades no que se refere às hipóteses de vigência do modelo liberal em seu estado mais puro, aos poucos foi começando a ganhar espaço uma abordagem que supunha a complementaridade de iniciativas entre o setor privado e o setor público na dinâmica da economia, mesmo nos marcos da economia capitalista.

A profunda crise experimentada pelo capitalismo a partir do simbolismo da quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929, restabelece o debate para a reconstrução da ordem econômica, sobretudo nos Estados Unidos, com os temperos da necessidade urgente de um certo pragmatismo. Esse é o cenário em que se assentam as bases para o plano New Deal, sob a liderança do então presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt. Trata-se de um conhecido programa de investimentos com papel preponderante do Estado. Com esse modelo inovador de combinação de injeção de recursos de origem pública e orientação dos órgãos do Estado, foi implementado um conjunto de medidas na área de infraestrutura, no sistema financeiro e nas atividades industriais, visando à retomada do crescimento da economia.

O reconhecimento da importância fundamental da intervenção do setor público como protagonista no domínio das ações econômicas provocou um considerável abalo em termos das crenças fundamentalistas na ordem liberal clássica

de organização do capitalismo. Tratava-se da percepção objetiva de que havia limitações quanto à capacidade do receituário neoclássico tradicional para superar as dificuldades provocadas pela profunda recessão das atividades econômicas por que passava a sociedade norte-americana naquele momento pós-crise.

Do outro lado do oceano Atlântico, a elevação da temperatura nas relações internacionais e a ascensão dos governos autoritários na Alemanha, Itália e Espanha se combinavam à escalada militar de Adolf Hitler pelo espaço europeu. O modelo subjacente a essas experiências do nazifascismo também contemplava a presença acentuada do Estado no domínio econômico, constituindo empresas estatais, orientando os planos de ação estratégica para a expansão das atividades do capital privado e planejando os ramos e setores a serem priorizados pela administração pública. Assim, por trás do discurso contrário ao regime socialista, representado pela União Soviética até aquele momento, a ação dos países do Eixo se assentava sobre o fortalecimento de um modelo aparentemente antagônico aos pressupostos do liberalismo, tal como concebido até então nos marcos da economia capitalista.

Os argumentos relativos às necessidades emergenciais de uma economia fundada na dinâmica da guerra compunham a narrativa de apoio a esse novo tipo de capitalismo, com algum grau de dirigismo por parte da administração pública. Formava-se um arranjo centrado também na supremacia das instituições integrantes do sistema financeiro e das grandes corporações industriais oligopolizadas. Ao longo do processo histórico, porém, essa alternativa foi derrotada no plano bélico, em ação conjunta dos aliados da Segunda Guerra, envolvendo a União Soviética, o Reino Unido, os Estados Unidos e demais países que se somaram no esforço militar.

A partir da consolidação da vitória das forças contrárias ao nazifascismo, a Europa passa a enfrentar o grave problema relativo à sua capacidade de reconstrução. O continente estava literalmente arrasado. Entre outras medidas, a visão estratégica do governo norte-americano para evitar a expansão do espaço de influência da União Soviética se concretizou por meio de uma expressiva ajuda financeira aos países da porção ocidental do velho continente. Assim, para cumprir com tal objetivo, foi constituído o Plano Marshall. O cenário de destruição completa da infraestrutura e das instalações produtivas nos países europeus levou a um planejamento detalhado de reconstrução da capacidade econômica da região, fazendo prevalecer o reconhecimento mais do que evidente de que apenas a livre ação das forças de oferta e demanda seria incapaz de dar conta dessa tarefa.

Talvez não tenha sido por mero acaso que a experiência brasileira com o conceito e a prática de planejamento tenha tido sua gênese tão somente após esses dois eventos fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo em escala internacional. Tanto o advento do New Deal quanto o Plano Marshall lançaram as bases para que os países, então considerados periféricos ou subdesenvolvidos,

também pudessem passar a contar com algum tipo de planificação pública em sua dinâmica de crescimento econômico. Era como se fosse necessário às elites dirigentes dessas nações aguardar a superação do falso dilema entre os planos típicos das economias socialistas e o processo característico de uma pureza doutrinária do regime liberal clássico a partir dos países do centro da dinâmica capitalista.

A experiência da primeira metade do século XX com os dois grandes conflitos militares de âmbito internacional levou à criação de um sistema multinacional de representação diplomática. Em 1945, a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU) também contribuiu para a cristalização de mecanismos de convivência pacífica entre os Estados-membros, além de colocar no centro da agenda a questão das desigualdades entre os países e a necessidade da retomada do crescimento econômico.

O documento que estabeleceu as Nações Unidas, a Carta das Nações (ONU, 1945), contém passagens relevantes a esse respeito. O art. 1º menciona o objetivo de “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário” (*op. cit.*, p. 5). O art. 55 menciona as intenções de atingir “a. níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b. a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos” (*op. cit.*, p. 39). O art. 62 estabelece que “o Conselho Econômico e Social fará ou iniciará estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos” (*op. cit.*, p. 42). Já o art. 68 prevê que “o Conselho Econômico e Social criará comissões para os assuntos econômicos e sociais e a proteção dos direitos humanos, assim como outras comissões que forem necessárias para o desempenho de suas funções” (*op. cit.*, p. 45).

No caso específico da América Latina, o sistema da ONU decidiu pela criação de uma instituição voltada para as questões associadas à economia. Em 1948, foi, então, constituída a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Já a partir dos anos 1950, a recém-criada instituição lançou as bases de um roteiro de estudos e intervenções apoiando-se, entre outros aspectos, na necessidade de se recuperar o protagonismo do Estado na superação de suas dificuldades estruturais. Estava soldada a emergência do desenvolvimento como foco de atuação, tendo a necessidade do planejamento como ferramenta de ação da administração pública.

### 3 ORIGENS DO PLANEJAMENTO NO BRASIL (1945-1963)

Assim, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, o Brasil passa a incorporar algumas mudanças nessa espécie de flexibilização doutrinária do ideário do capitalismo liberal que atravessou todos os continentes. Uma primeira fase desse processo de transformações pode ser identificada por meio da realização de experiências e da produção de materiais

diversos no âmbito da administração pública. É o caso do desenvolvimento de propostas, diagnósticos e tentativas de racionalizar processos orçamentários. Esse é o relato feito por Lafer (2002, p. 29-30), elencando uma série de iniciativas nessa linha, tais como: *i*) o Relatório Simonsen (1944-1945); *ii*) a Missão Cooke (1942-1943); *iii*) a Missão Abbinck (1948); *iv*) a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953); e *v*) o Plano SALTE (1948).

Apesar de ter entrado para os anais da história com o nome de plano, o SALTE não chegava a se configurar propriamente como instrumento de planificação governamental. O acrônimo vem de saúde, alimentação, transportes e energia, mas se caracteriza mais como um conjunto de medidas para tentar solucionar problemas e dificuldades no atendimento de necessidades emergenciais nessas quatro áreas estratégicas da sociedade brasileira. A natureza liberal da orientação econômica do governo da época, presidido pelo general Eurico Gaspar Dutra, certamente contribuiu para que não houvesse um maior engajamento do setor público na alavancagem do plano.

A partir do governo Juscelino Kubitschek é que se pode falar mais objetivamente da tentativa de constituição de um sistema de planificação governamental. A elaboração e a implementação do Plano de Metas (1956-1961) são consideradas por Lafer (1975, p. 30) “como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil”. O presidente consegue compor uma equipe de técnicos e profissionais que já haviam trabalhado nas tentativas anteriores, e o resultado obtido representa um importante salto de qualidade em termos de técnica de planejamento governamental.

O plano se assenta sobre cinco setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional: *i*) energia; *ii*) transportes; *iii*) alimentação; *iv*) indústria de base; e *v*) educação. Além disso, a metodologia adotada operava com conceitos de pontos de crescimento, pontos de estrangulamento (interno e externo), interdependência de setores e demanda derivada. O conjunto de setores permitiu o estabelecimento de trinta metas, com seus objetivos igualmente definidos. Além disso, o plano contava com a construção da nova capital da República, em Brasília, que terminou por funcionar como uma espécie de objetivo/meta síntese de todo o movimento realizado ao longo do período.

A partir da crise político-institucional criada com a posse e posterior renúncia do presidente eleito Jânio Quadros, verifica-se um adiamento na formulação e implementação do plano seguinte. Apenas depois da solução do impasse que levou à confirmação do vice João Goulart no cargo e o resultado do plebiscito restaurando o presidencialismo é que o mandato teve início efetivo. Com isso, a equipe governamental procede à formulação e à implementação do Plano Trienal (1963-1965).

Além das dificuldades relacionadas à efervescência política acirrada do período, os resultados obtidos pelo plano foram de menor monta que os anteriores. O Plano

Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social tinha por característica relevante um maior peso conferido aos aspectos de política econômica, com a definição de metas com relação a aspectos como taxa de inflação, crescimento do produto interno bruto (PIB) e redução da dependência diante das restrições externas. No entanto, como o processo político institucional foi interrompido com a deflagração do golpe militar em 1º de abril de 1964, o plano foi interrompido antes da previsão inicial.

Entre os objetivos do Plano Trienal, podemos ressaltar os seguintes.

- Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motivasse o povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7%, correspondendo a 3,9% de crescimento da renda *per capita*.
- Reduzir progressivamente a pressão inflacionária, para que o sistema econômico recuperasse uma adequada estabilidade de nível de preços, cujo incremento não deveria ser superior, em 1963, à metade do observado no ano corrente. Em 1965, esse incremento deveria aproximar-se de 10%.
- Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deveriam crescer com taxa idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia, bem como os demais ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida.
- Intensificar substancialmente a ação do governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural.
- Orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando desenvolver as distintas áreas do país e reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento.
- Eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas em determinados setores produtivos. Entre esses obstáculos de ordem institucional, pode-se destacar a atual estrutura agrária brasileira, cuja transformação deverá ser promovida com eficiência e rapidez.
- Encaminhar soluções visando refinar adequadamente a dívida externa, acumulada principalmente no último decênio, a qual, não sendo propriamente grande, pesava desmesuradamente no balanço de

pagamentos por ser quase toda de curto e médio prazo. Além disso, evitar a agravação na posição de endividamento do país no exterior durante o próximo triênio.

- Assegurar ao governo uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação, submetendo suas distintas agências às diretrizes de um plano que visasse à consecução simultânea dos objetivos anteriormente indicados.

O processo que culminou na entrada em cena dos articuladores da destituição do governo João Goulart foi, na verdade, a consolidação vitoriosa de uma série de tentativas anteriores, que remontavam ao próprio suicídio de Getúlio Vargas uma década antes, em agosto de 1954. Uma parte da alta oficialidade das três Armas expressava e vocalizava o descontentamento das elites econômicas e políticas brasileiras, que consideravam prejudicial ao futuro do país a opção considerada “sindicalista” e “comunista” dos governos comandados pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Assim, na onda de críticas generalizadas aos governos trabalhistas, podiam ser observadas as repulsas às políticas identificadas com o fortalecimento do poder de compra dos salários, com a redução de desigualdades estruturais, como a questão da reforma agrária, e com o enfrentamento da dependência externa. Além disso, o discurso das elites empresariais carregava o tom contra as medidas intervencionistas praticadas pelos governos e sugeria que fosse priorizada a defesa da liberdade de mercado em oposição ao poder do Estado. O movimento golpista fechava o cerco com a narrativa em torno de propostas moralizadoras e contra a corrupção.

#### **4 A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO NO GOVERNO MILITAR (1964-1988)**

Ao longo de mais de vinte anos, a carência de legitimação e o viés autoritário foram a marca das políticas desenvolvidas pelos sucessivos governos do período militar, em áreas tão extensas como: organização da economia, arranjo político, políticas sociais, relações exteriores e a questão militar em seu sentido estrito.

Um elemento importante diz respeito à utilização do planejamento como instrumento para implementar e coordenar as políticas estratégicas do Estado. Não obstante o desvio conservador e liberal do arranjo de setores e classes que chegaram ao centro do poder depois do golpe, um aspecto aparentemente contraditório revelou-se ao se colocar em prática esse instrumental para levar a cabo o conjunto das políticas estatais.

A interrupção do processo democrático e a chegada do regime militar abrem uma nova fase, com a implementação de novas experiências de programação econômica sob orientação governamental. Esse movimento poderia ser visto como



aparentemente contraditório com o discurso de liberalismo, que sempre esteve na base da sustentação doutrinária dos patrocinadores do golpe. O endurecimento do regime e a edição de medidas de restrição das liberdades civis e democráticas, no entanto, impuseram o silêncio e calaram as vozes dissonantes, inclusive entre os que passaram a se sentir traídos em seus ideais após apoiarem o golpe.

Dessa forma, foi levado a cabo o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1967), além de outras iniciativas de menor importância, que desembocaram no I PND (1972-1974). Esse plano foi um dos principais alicerces que tornaram viável o período conhecido como milagre econômico. Durante a primeira metade da década de 1970, a média anual de crescimento do PIB chegou a superar a marca de 11% ao ano.

No governo seguinte, o general Ernesto Geisel comandou a preparação de um instrumento para garantir a continuidade da experiência anterior. Assim, foi articulado o II PND (1975-1979). Tratava-se de um ambicioso programa de ação planejada da economia, visando à constituição de um sólido setor de infraestrutura e de produção de insumos estratégicos para o Brasil. A presença do setor público, de forma direta e indireta, era requisito para o sucesso da empreitada. Assim, tratava-se da instituição e aplicação de recursos de fundos públicos de acordo com as diretrizes estabelecidas no plano, bem como a determinação de investimentos diretos a serem efetivados pela extensa rede de empresas estatais federais.

A evolução da conjuntura econômica interna e externa, porém, começou a oferecer sinais de mudanças. Desse modo, as dificuldades em viabilizar as metas e as diretrizes constantes no documento estavam, na verdade, antecipando os problemas relativos ao ingresso na década de 1980 e os obstáculos para que o planejamento permanecesse como alternativa de busca do desenvolvimento.

A política econômica implementada durante o período foi objeto de fortes críticas. Os aspectos negativos envolveram problemas relativos à elevação da concentração da renda, ao aumento da dívida externa, à redução do poder de compra dos salários, ao aumento dos índices inflacionários, entre outros. Esse conjunto de dificuldades crescentes na seara da economia terminou por acelerar o grau de descontentamento popular com o regime militar e contribuiu de maneira decisiva para a sua superação a partir de 1984.

A transição para um quadro democrático cristalizou-se com a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, que terminou seus trabalhos em 1988. As décadas que se seguiram à promulgação da nova Carta, entretanto, foram marcadas por elevada influência dos fundamentos do chamado Consenso de Washington. Dessa forma, observa-se uma ampliação da aceitação do paradigma neoliberal para explicar a complexidade do fenômeno econômico e para sugerir soluções nessa área. Essa contradição entre as determinações constitucionais e as

novas abordagens da economia, avalizadas pelo *establishment* conservador, foi uma das marcas das décadas que se seguiram.

O processo intenso de insatisfação pela ausência de liberdades democráticas no período posterior a 1964, por sua vez, foi se confundindo com uma ampliação do espaço de uma crítica de natureza liberal no sentido econômico. A experiência negativa de sobrevivência sob um regime ditatorial foi identificada com a característica também autoritária da presença do governo na economia. Essa confusão de categorias de natureza política e ideológica atuava como facilitadora, em termos sociais e institucionais, bastante adequada para promover a recepção da onda neoliberal. As universidades e os meios de comunicação passaram a incorporar também essa mudança, refletindo para todos os setores essa nova abordagem do fenômeno econômico.

De acordo com o raciocínio mais elementar, o governo brasileiro era uma ditadura e havia imposto pela força, ao conjunto da sociedade, um modelo de política institucional a partir de um Estado forte na economia. Nessas condições, a interpretação apressada levaria à conclusão de que a presença estatal em atividades de produção de bens, oferta de serviços e regulação econômica seria necessariamente sinônimo de autoritarismo.

Assim sendo, a crítica da presença do Estado na economia não se limitava à sugestão de que fossem privatizadas as empresas estatais. A proposta de um “Estado mínimo” implicava também a desregulamentação de setores e atividades em que a presença de órgãos públicos pretendia assegurar a oferta equilibrada de bens e serviços públicos. A proposição ampla de liberalização econômica comportava a percepção de que haveria uma suposta supremacia do equilíbrio. Esse ponto ótimo, porém, só seria atingido quando a dinâmica fosse gerada unicamente pela livre ação das forças de mercado. Com isso, a resultante da interação entre oferta e demanda seria superior a qualquer forma possível de intervenção ou de regulação estatal.

Dessa forma, vários instrumentos de ação estratégica do poder público passaram a ser cada vez mais questionados e criticados. Um dos casos mais emblemáticos refere-se à crítica da utilização do planejamento como ferramenta para garantir apoio ao aperfeiçoamento da organização social e econômica do país. De acordo com os proponentes desse modelo mais liberal, os objetivos da política econômica deveriam se restringir a ser resultado apenas da liberdade de iniciativa do setor empresarial. Ao governo deveria caber tão somente a tarefa de zelar por uma relação autônoma entre oferta e demanda.

Nessas condições, a presença do Estado e os determinantes de sua ação estariam evitados de distorções funcionais em sua própria gênese. Com isso, essa postura proativa das instâncias do setor público terminaria por provocar mais prejuízos para o resultado final do processo. Como conclusão desses pressupostos,

poder-se-ia argumentar que o ato de planejar estaria em contradição com a função primeira do próprio poder público, qual seja, aquela missão de oferecer liberdade de ação aos agentes econômicos.

O argumento do liberalismo mantém sua oposição a qualquer tipo de sinalização com vistas a proporcionar estímulos ou incentivos emanados das instâncias estatais. Esse mesmo ideário, porém, não oferece como contrapartida qualquer alternativa para que países em vias de desenvolvimento encontrem os meios para eliminar a distância que os separa dos países considerados desenvolvidos. A crítica a esse intervencionismo inclui a objeção ao instrumento do planejar e insiste na busca de alternativas do mercado como a solução mais eficiente no que se refere ao crescimento da renda. Este caminho liberal poderia ser identificado como o trajeto mais adequado para viabilizar a construção da capacidade social e econômica, sem que estejam presentes os riscos de distorções provocadas por desvios de natureza tecnocrática. Isso se explica pela própria natureza da burocracia estatal, dado que ela estaria sempre distanciada da realidade de equilíbrio entre as forças da oferta e da demanda.

As três décadas que se seguiram à vigência da nova Constituição foram marcadas por uma profunda tensão entre o que foi estabelecido no texto original e o ideário neoliberal que se tornou uma referência importante em vários setores de nossa sociedade. O modelo de organização econômica, social e política que se tornou majoritário entre os constituintes já não mais correspondia ao paradigma neoliberal, que passou a contar com elevada expressão nos meios de comunicação, nas universidades, nos organismos multilaterais e no interior das elites de boa parte dos países.

Dessa forma, é importante ressaltar que o texto constitucional garantiu espaço também para que permanecesse viva a figura do PND como instrumento de ação governamental, deixando registrada a sua atribuição como sendo de competência da União. É possível avaliar essa menção um tanto desconectada da realidade da dinâmica das ideias como sendo fruto de uma espécie de movimento inercial dos planos de governo implementados em momentos pretéritos.

Observa-se, no art. 43 da CF/1988, uma referência a “planos nacionais de desenvolvimento econômico e social” (Brasil, 1988). Mais à frente, o art. 174 apresenta um parágrafo com a seguinte redação: “§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (*op. cit.*).

Apesar de a Carta oferecer essa referência explícita a esse importante instrumento de planejamento, não houve nenhum movimento no sentido de tornar factível tal potencialidade. Desde 1988 até os dias atuais, não ocorreu nenhuma regulamentação com o objetivo de viabilizar a elaboração do PND por

parte da administração pública e que o transformasse, de fato, em ferramenta do Estado em sua ação de planejamento.

## 5 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO: INOVAÇÕES PÓS-1988

Não obstante a existência de variadas referências a diferentes instrumentos de planejamento, o texto constitucional apresenta mais elementos concretos apenas em relação aos mecanismos de natureza orçamentária ou similar. Com efeito, no que diz respeito à implementação dos programas estatais, o art. 165 da CF/1988 faz referência a três leis que seriam necessárias para viabilizar a ação do Estado nesse quesito. São elas: *i*) a Lei Orçamentária Anual (LOA); *ii*) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e *iii*) a Lei do PPA. Por mais que este último item não possa ser caracterizado como orçamentário em seu sentido mais estrito, o fato é que, na prática, a sua forma de utilização terminou por transformá-lo em algo semelhante e de natureza multianual.

A composição e a estrutura da LOA estão determinadas no mesmo dispositivo já mencionado. Dessa maneira, o conjunto do processo orçamentário deveria ser composto por três peças distintas. Em primeiro lugar, o orçamento fiscal. Em seguida, o orçamento de investimento das empresas estatais. Finalmente, o art. 165 faz menção ao orçamento da seguridade social. Cada um dos referidos instrumentos recebe um detalhamento operacional específico a respeito de seu funcionamento.

- O orçamento fiscal é referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público.
- O orçamento de investimento das empresas estatais refere-se àquelas sociedades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.
- O orçamento da seguridade social agrupa as áreas de saúde, previdência social e assistência social, tal como definido no art. 194. Abrange, assim, todas as entidades e os órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e as fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

No que diz respeito à regulamentação desses instrumentos, o § 9º do art. 165 remete para a necessidade de uma lei complementar que estabeleça as condições específicas das disposições relativas à LOA, à LDO e ao próprio PPA. Dessa maneira, caberia a tal lei complementar a definição de aspectos relevantes, tais como exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização desses instrumentos. Ao longo das últimas três décadas, porém, a referida lei não foi votada e nada foi feito a esse respeito.

Assim, tendo em vista a ausência desses parâmetros básicos definidos em lei, o processo relativo à elaboração dos sucessivos PPAs tem sido fundamentado tão somente com base nas definições um tanto genéricas constantes no próprio texto constitucional.

O § 1º do art. 165 define algumas condições para a elaboração do plano, estabelecendo que ele deveria responder a critérios de distribuição regional e apresentar elementos como diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal em sua própria constituição. O dispositivo, por sua vez, faz referência apenas às despesas de capital – e às demais delas decorrentes – e outras, relacionadas a programas de duração continuada.

Além das diretrizes mencionadas, outras definições estão presentes também no art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ali, o inciso I do § 2º estabelece a temporalidade do plano. De acordo com o disposto, o plano tem natureza quadrienal, e seu período de vigência ocorre ao longo de dois mandatos presidenciais consecutivos, ou seja, tem validade durante os três anos do chefe do Executivo que coordenar a sua elaboração e um ano para o seguinte. Essa medida teria por objetivo evitar a ocorrência de problemas associados a eventuais descontinuidades administrativas, em razão dos resultados eleitorais. Essa definição, porém, não tem sido suficiente para orientar a elaboração coordenada e sistemática dessa importante peça de planejamento.

Em razão das definições um tanto genéricas, na prática, os PPAs têm sido produzidos com base em normativas internas de governo ou decretos que estabelecem regras de estruturação e condições gerais para cada um dos referidos planos concebidos desde então. Essa ausência de fundamento legal foi responsável por uma elevada volatilidade institucional e terminou por permitir uma ampla variedade de formatos quanto à natureza e à metodologia adotadas nos sucessivos planos realizados desde 1991.

## **6 PPA: EXPERIMENTALISMO E ADAPTAÇÃO**

### **6.1 A evolução dos planos**

Desde o momento em que a figura inovadora de ferramenta de planejamento foi introduzida na Constituição, o Congresso Nacional já discutiu e aprovou sete edições de PPAs diferentes. Tendo em vista a inexistência de regras detalhadas e de procedimentos anteriores consolidados a respeito do tema, percebe-se uma variação de enfoques e abordagens entre eles, desde o primeiro, de 1991, até o mais recente, elaborado em 2016, conforme a seguir.

- 1) 1991-1995: Lei nº 8.173/1991.<sup>2</sup> A primeira experiência com o plano foi bastante descritiva e ainda fortemente influenciada pela lógica

---

2. Disponível em: <<https://goo.gl/DetS5h>>. Acesso em: 7 set. 2018.

orçamentária – conjunto de despesas agregadas por órgão ministerial e com pouco trabalho de prospecção estratégica. Sua estruturação seguiu as determinações de apresentar elementos constitutivos, tais como: objetivos, diretrizes, metas, quadro de despesas e distribuição regional. O período de vigência do primeiro plano foi caracterizado por uma forte instabilidade política e econômica (impedimento do presidente Fernando Collor, retomada da aceleração de preços, Plano Real e eleições em 1994). Assim, essa descontinuidade administrativa contribuiu para uma reduzida implementação das medidas previstas.

- 2) 1996-1999 – Lei nº 9.276/1996.<sup>3</sup> A segunda edição do PPA apresentou alguma evolução em relação à versão anterior. Apesar de manter um rigor disciplinar nas definições (objetivos, diretrizes, metas, quadro de despesas e distribuição regional), o documento trouxe elementos agrupados em vinte áreas/setores. Esse movimento possibilitou uma abordagem mais ampla dos fenômenos e permitiu a identificação de setores que seriam afetados de forma mais verticalizada.
- 3) 2000-2003 – Lei nº 9.989/2000.<sup>4</sup> O último PPA da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso apresentou inovações em relação aos anteriores. Essa proposta trouxe nova forma de classificação para efeitos de organização do plano – os programas. Assim, essa categoria foi dividida em três tipos distintos: *i*) programas de gestão de políticas públicas; *ii*) programas finalísticos; e *iii*) programas de serviços do Estado.
- 4) 2004-2007 – Lei nº 10.933/2004.<sup>5</sup> O primeiro PPA elaborado sob o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva manteve algumas das inovações da versão anterior, mas aprofundou novidades quanto à forma de organização do plano. Um aspecto de mudança foi a participação de outros agentes no processo de elaboração do documento. Assim, passaram a influenciar o processo de planejamento entidades da sociedade civil e representantes dos demais entes da Federação. Essa edição apresentou orientação estratégica de longo prazo e estabeleceu três megaobjetivos para nortear o plano. Cada megaobjetivo, por sua vez, foi composto de desafios e diretrizes. Além disso, o plano teve mais de quatrocentos programas de governo e as respectivas ações em nível detalhado. Desse conjunto, o texto apresentou uma lista de 87 programas classificados sob a rubrica “sociais”.

3. Disponível em: <<https://goo.gl/wzUGMy>>. Acesso em: 7 set. 2018.

4. Disponível em: <<https://goo.gl/WLnrYq>>. Acesso em: 7 set. 2018.

5. Disponível em: <<https://goo.gl/93azgR>>. Acesso em: 7 set. 2018.

- 5) 2008-2011 – Lei nº 11.653/2008.<sup>6</sup> A quinta edição manteve as inovações do plano anterior e propôs uma inovação no que se refere à tipologia de classificação programática. Foram considerados dois conjuntos distintos: *i*) programas finalísticos; e *ii*) programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais. As ações foram classificadas em projeto, atividade e operação especial. Essa última rubrica se apresentou como um aspecto inovador. Além disso, a versão definitiva do PPA incluiu uma lista especial das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A medida visava conferir um tratamento diferenciado aos itens do PPA que seriam integrados ao PAC.
- 6) 2012-2015 – Lei nº 12.953/2014.<sup>7</sup> A sexta edição do PPA incorporou uma importante inovação metodológica na sua elaboração. Trata-se da apresentação da chamada dimensão estratégica do plano. Ademais, o texto oferecia uma lista de onze macrodesafios para justificar e estruturar os programas incluídos no plano. A articulação federativa e a participação da sociedade civil foram mantidas. O plano, por sua vez, apresentou o seguinte detalhamento de políticas públicas: *i*) políticas sociais (26 itens); *ii*) políticas de infraestrutura (15 itens); *iii*) políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental (18 itens); e *iv*) políticas e temas sociais (7 itens).
- 7) 2016-2019 – Lei nº 13.249/2016.<sup>8</sup> A edição atual do PPA manteve as inovações anteriores e aprimorou a categoria dimensão estratégica. Com isso, o plano se compunha de: *i*) visão de futuro; *ii*) eixos (4 itens); e *iii*) diretrizes estratégicas (28 itens). Por seu turno, foram apresentadas uma dimensão tática/programática e uma dimensão operacional. O plano se organizou em torno de quatro áreas temáticas e 54 programas temáticos. Além disso, havia uma tipificação de programas em três categorias: *i*) programa temático e de gestão; *ii*) programa de manutenção; e *iii*) programa de serviços ao Estado.

## 6.2 Mudança e continuidade na virada do milênio

A observação do quadro evolutivo dos sucessivos planos evidencia uma tendência ao aperfeiçoamento dos aspectos de natureza institucional e uma tentativa de sofisticação no que se refere às técnicas de planejamento neles utilizadas.

As duas primeiras edições oferecem uma evolução pouco significativa em termos de natureza de planificação. Na verdade, pode-se afirmar que não passaram de uma tentativa de cumprir o mandamento constitucional, mas sem apresentar

6. Disponível em: <<https://goo.gl/7xnff1>>. Acesso em: 7 set. 2018.

7. Disponível em: <<https://goo.gl/Kiq52Q>>. Acesso em: 7 set. 2018

8. Disponível em: <<https://goo.gl/mcMDZZ>>. Acesso em: 7 set. 2018

ferramentas capazes de interferir de forma efetiva na dinâmica de planejamento do Estado. Nos dois casos, as formalidades foram cumpridas quanto aos elementos constitutivos (objetivos, diretrizes, metas e quadro de despesas), mas pouco se avançou em termos de efetividade da ferramenta.

A partir de 1998, porém, percebe-se que o processo teve um salto diferencial, a partir da publicação de um ato normativo específico. A própria administração pública elaborou um procedimento orientador do processo relativo à elaboração do PPA. Trata-se do Decreto nº 2.829/1998, fruto do trabalho e das proposições emanadas de um grupo interministerial encarregado de preparar a regulamentação do assunto.

Assim, os PPAs deixaram de se apresentar apenas como uma extensiva coleção de itens de despesa e passaram a se constituir efetivamente em peças mais próximas de uma tentativa de planejamento governamental. Ainda que bastante influenciados pela herança de viés orçamentário, a partir de 1998 os planos começaram a acrescentar aspectos inovadores. Com isso, deixaram de ser apenas uma lista de objetivos, diretrizes e metas, e foram devidamente acompanhados de um conjunto de quadros que discriminavam e elencavam as despesas previstas.

A partir de 2003, as edições contaram com outros elementos na constituição do plano, a exemplo de programas e do agrupamento dos itens e subitens inferiores, de acordo com a tipificação de sua natureza. O processo de elaboração dos planos apresentou evolução e incorporou-se a participação de outros atores para além dos servidores públicos diretamente envolvidos. Nesse caso, deu-se uma importante mudança, portadora de inovação institucional. Isso significou a participação de representantes da sociedade civil em diferentes etapas, bem como a presença e a colaboração dos demais níveis de representação da Federação na elaboração dos PPAs.

Esses aperfeiçoamentos no processo de elaboração dos planos, no entanto, não implicaram uma mudança de natureza substantiva no processo de institucionalização de mecanismos de planejamento efetivo para o Estado brasileiro. Apesar de toda a evolução observada na forma de coordenação dos PPAs, o país ainda carece de instrumentos e práticas capazes de oferecer qualidade à necessária ação de planejamento de longo prazo.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Passados trinta anos desde a entrada em vigor da CF/1988, que coroou o processo de transição democrática, faz-se necessária uma avaliação dos dispositivos previstos no novo texto. No que se refere aos instrumentos do planejamento, pode-se afirmar que houve avanços relativos. Apesar de ter sua previsão inscrita no texto constitucional, o PND ainda não foi regulamentado desde então. Essa deve ser uma das razões para explicar o fato de que essa modalidade tampouco foi utilizada como ferramenta para a dinâmica do planejar.



Houve, entretanto, um aprofundamento da regulamentação dos demais instrumentos de natureza orçamentária ou similar, como a LOA, a LDO e o PPA. Ao longo desse período, observou-se a generalização de um ambiente pouco amigável à prática do planejamento para a elaboração das políticas públicas, em razão da hegemonia política e ideológica do neoliberalismo.

Diante dessas condições, o elemento à disposição da administração pública que se apresenta como mais próximo do planejamento é o PPA. A observação das sucessivas edições desse plano, porém, termina por confirmar sua natureza quase orçamentária. Na verdade, ele se afasta da condição de ferramenta de planejamento da ação do Estado. Com isso, cada um dos sete PPAs assemelha-se a uma peça de orçamento quadrienal, sujeita a reavaliações a cada novo exercício fiscal.

Não se pode contestar a inequívoca evolução institucional observada ao longo desse período. O modelo, contudo, ainda guarda algumas características restritivas. Entre elas, permanece como uma espécie de agregação exaustiva de quadros de despesa, sem incorporar a necessária abordagem efetiva de algum mecanismo de planejamento integrado. Apesar dessa limitação, é fato que não podem ser ignorados os avanços de aprimoramento das técnicas e da metodologia introduzidas ao longo das últimas edições.

Entre as mudanças significativas, cabe salientar a qualidade e a ampliação do número dos agentes intervenientes ao longo do processo de planejamento previsto no modelo adotado. Dessa forma, além das necessárias equipes compostas por servidores e técnicos do governo federal, as edições posteriores a 2003 inovaram com a participação de indicações das unidades subnacionais e também de representantes de entidades da sociedade civil organizada.

O balanço do período permite considerar que o planejamento efetivo tenha permanecido ausente da prática do governo federal. Ao longo dos últimos trinta anos, no entanto, pode-se perceber uma tendência ao aprimoramento das condições específicas em relação às regras e condições de elaboração e implementação do PPA. Por mais que esteja distante do potencial oferecido por um PND, a utilização do PPA pode ser tida como um material de apoio para viabilizar um processo de busca do desenvolvimento social e econômico no país.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAFER, C. **JK e o programa de metas, 1956-1961**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Unic, 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>>.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Presidência da República, 1974.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; COUTINHO, R. (Org.). **Planejamento estratégico em contexto democrático**: lições da América Latina – 2013. Brasília: Enap, 2014. p. 29-51.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. v. 1.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2174).

CASTRO, A. B. de; SOUZA, F. E. P. de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: 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.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 0726).

\_\_\_\_\_. O PPA: o que não é e o que pode ser. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise, Brasília, n. 20, p. 431-456, 2012.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. As inovações jurídicas no PPA 2012-2015. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. (Org.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. v. 2.

SIMONSEN, R.; GUDIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3. ed. Brasília: Ipea, 2010.

