

TEXTOS PARA DISCUSSÃO CEPAL • IPEA

LC/BRS/R.232

4

Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução

Fernando Rezende



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ipea

© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, 2010

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2010

Tiragem: 250 exemplares

Rezende, Fernando

Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução / Fernando Rezende. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Texto para Discussão, 4).

69p.

ISSN: 2179-5495

1. Planejamento-Brasil I. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. CEPAL II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA III. Título IV. Série

CDD: 309.23

Este trabalho foi realizado no âmbito do Acordo CEPAL – IPEA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da CEPAL e do IPEA.

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

A presente publicação encontra-se disponível para *download* em <http://www.cepal.org/brasil>

Sumário

APRESENTAÇÃO	
INTRODUÇÃO	7
1 DÉCADA DE 1970 E AUGE DO PLANEJAMENTO	11
2 DESCONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO	18
2.1 PRIMEIRO ATO – DESMONTE DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
2.2 SEGUNDO ATO – PRUDÊNCIA E MORALIZAÇÃO	23
2.3 TERCEIRO ATO – ESPERANÇA E FRUSTRAÇÃO	25
2.4 QUARTO ATO – DURO APRENDIZADO E FORTE CAUTELA	29
3 RECONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO	32
3.1 CONSTRUÇÃO DE UMA VISÃO ESTRATÉGICA	34
3.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO	37
3.3 COORDENAÇÃO	40
4 SUGESTÕES E CAMINHOS PARA A RECONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO	43
REFERÊNCIA	47
ANEXO 1 SÍNTESE DAS PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL	49
ANEXO 2 OS ÓRGÃOS COLEGIADOS NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO	61
ANEXO 3 A PROPOSTA E AS EXPERIÊNCIAS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS (PPAs)	63
ANEXO 4 ORGANOGRAMAS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DA DÉCADA 1970	65





APRESENTAÇÃO

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mantêm atividades conjuntas desde 1971, abrangendo vários aspectos do estudo do desenvolvimento econômico e social do Brasil, da América Latina e do Caribe. A partir de 2010, os Textos para Discussão Cepal-Ipea passaram a constituir instrumento de divulgação dos trabalhos realizados entre as duas instituições.

Os textos divulgados por meio desta série são parte do Programa de Trabalho acordado anualmente entre a Cepal e o Ipea. Foram publicados aqui os trabalhos considerados, após análise pelas diretorias de ambas as instituições, de maior relevância e qualidade, cujos resultados merecem divulgação mais ampla.

O Escritório da Cepal no Brasil e o Ipea acreditam que, ao difundir os resultados de suas atividades conjuntas, estão contribuindo para socializar o conhecimento nas diversas áreas cobertas por seus respectivos mandatos. Os textos publicados foram produzidos por técnicos das instituições, autores convidados e consultores externos, cujas recomendações de política não refletem necessariamente as posições institucionais da Cepal ou do Ipea.



PLANEJAMENTO NO BRASIL: AUGÉ, DECLÍNIO E CAMINHOS PARA A RECONSTRUÇÃO

Fernando Rezende

INTRODUÇÃO

O sistema de planejamento implantado no Brasil durante o regime militar beneficiou-se de diversas experiências anteriores, nas quais o Estado brasileiro, ainda que sem um projeto estruturado de intervenção, adotou medidas importantes para promover a industrialização da economia brasileira como resposta às crises que expunham sua forte dependência do exterior.

Sob essa perspectiva, é possível afirmar que as medidas adotadas pelo governo revolucionário, liderado por Getúlio Vargas, na década de 1930, constituem um marco no processo de intervenção do Estado na economia com a finalidade de promover seu desenvolvimento. Sob o efeito do impacto da crise internacional e amparado nos poderes que o novo regime conferia ao Executivo federal, a administração Vargas promoveu uma reforma administrativa e adotou medidas protecionistas para promover mudanças na estrutura produtiva – até então dominada pelo setor agrário exportador – e, com isso, alterar também a relação das forças que controlavam o poder político nacional.

A criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, que abrigava a competência técnica existente para estudar os problemas e propor soluções, tinha como atribuição principal formular políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa, podendo, portanto, ser considerado como o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento. Sua composição reunia funcionários públicos, empresários e técnicos que, familiarizados com as técnicas de planejamento aplicadas durante a guerra, contribuíam para introduzir novo caráter às decisões governamentais.

Marcos importantes das medidas adotadas nesse período foram a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), de vários órgãos públicos com funções de regulação das principais atividades do setor agrário exportador e das duas empresas voltadas para o processamento de matérias-primas nacionais, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Nacional de Álcalis.

Coube ao Dasp a tarefa de elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro – o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939-1943), que teve vida curta, tendo sido revisto e ampliado logo em seguida, assumindo o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE). Na verdade, como foi assinalado por alguns autores,¹ esses planos não passavam de um rearranjo orçamentário, com o reforço de verbas e de controles sobre a execução dos projetos ali incluídos.²

A proximidade do fim da guerra e a aproximação da vitória americana traziam de volta o ideário liberal e acirravam os debates que contrapunham os defensores de uma política nacionalista apoiada no protecionismo e os adeptos de um Estado não intervencionista. O epicentro desses debates localizou-se no I Congresso Brasileiro de Economia, realizado no Rio de Janeiro, em 1943, que reuniu comerciantes, banqueiros, industriais, agricultores, economistas, funcionários e professores e ganhou corpo durante os trabalhos da Comissão de Planejamento Econômico, em 1944 e 1945. O debate, que marcou época, centrou-se na defesa enfática do planejamento e da intervenção do Estado em prol da industrialização, feita por Roberto Simonsen, e da rejeição de Eugênio Gudin às teses esposadas por Simonsen (IPEA; INPES, 1977).

Embora a posição de Gudin tenha prevalecido no imediato pós-guerra, a infraestrutura técnica necessária para a tarefa de planejamento não foi inteiramente desmontada. O foco das preocupações governamentais voltou-se para a identificação dos pontos de estrangulamento ao desenvolvimento da economia brasileira, tarefa da qual se incumbiu a Comissão Mista Brasil–Estados Unidos (a chamada Comissão Abink), que, do lado brasileiro, contou com a participação do professor Otávio Gouveia de Bulhões.

O retorno de Vargas ao poder foi acompanhado de novo surto de intervenção do Estado na economia, mais uma vez como reação ao retorno da dependência externa decorrente da dilapidação das divisas acumuladas durante a guerra. O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (conhecido como o Plano Lafer) direcionava o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base, que seriam alvo de investimentos com recursos do Fundo Nacional de Reparcelamento Econômico entregue à administração do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado

1 Monteiro e Cunha (1974).

2 Nesse sentido, não diferem de iniciativas adotadas no governo Fernando Henrique, com os Programas Brasil em Ação e Avança Brasil e, também, com o atual Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

em 1952. A elaboração desse plano beneficiou-se dos estudos desenvolvidos pela Comissão Abink e dos trabalhos desenvolvidas pelo Grupo Misto do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – BNDE/Cepal. Nesse período, a criação da Petrobras (1954) marcou o retorno a uma política de industrialização de cunho notadamente nacionalista.

Um novo impulso à industrialização foi dado com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao poder e o Plano de Metas por ele adotado. Aprofunda-se a intervenção do Estado na economia, com duas diferenças importantes em relação às experiências anteriores: a motivação principal já não é o combate à dependência externa e a defesa da intervenção não se apoia no nacionalismo. Ao contrário, a importância do capital estrangeiro para o financiamento da industrialização brasileira é explicitamente reconhecida.

Em mais uma rodada de avanço no reforço das bases técnicas indispensáveis ao planejamento governamental, o Programa de Metas tirou proveito dos trabalhos conduzidos pelo Grupo Misto BNDE/Cepal e manteve o foco de suas atenções na remoção dos pontos de estrangulamento da economia, mediante investimentos na melhoria da infraestrutura e no fortalecimento das indústrias de base, expandindo o alcance da política industrial para promover o desenvolvimento das indústrias produtoras de máquinas e equipamentos e da indústria automobilística.

Ao reforçar a complementaridade dos setores que compunham o parque produtivo brasileiro, o Plano de Metas promoveu a diversificação da indústria brasileira, completando um ciclo de industrialização iniciado na década de 1930. Entretanto, ao apoiar essa nova etapa de industrialização no estreitamento das relações do capital privado nacional com o internacional, ele alterou o padrão de dependência externa, revertendo a posição nacionalista da Era Vargas. Nas palavras de Otávio Ianni (1979): “Vargas superou a dependência por intermédio da nacionalização das decisões sobre política econômica. JK realizou o desenvolvimento por meio da reelaboração das condições de dependência”.

Um dado comum às experiências de industrialização anteriormente resumidas refere-se ao fato de que a hegemonia do Poder Executivo com respeito às decisões de política econômica foi fator preponderante para os resultados obtidos. Nos breves interregnos em que o Poder Legislativo assumiu maior participação nessas decisões, a coordenação da política econômica torna-se mais difícil, especialmente quando divergências políticas e posições ideológicas distintas são exacerbadas.

Essa situação manifesta-se com clareza durante a sucessão de crises que se seguiu à posse e posterior renúncia de Jânio Quadros e à tumultuada ascensão de João Goulart ao poder. A instabilidade político-administrativa desse período e a decorrente ausência de uma clara diretriz de política econômica não permitiram que a tentativa de adoção de um novo passo adiante, no sentido do aperfeiçoamento do planejamento

governamental, tivesse consequência. À diferença da maneira como se deu a intervenção do Estado nas experiências anteriores de industrialização, essa tentativa, consubstanciada na elaboração do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social conduzida por Celso Furtado, apoiou-se em um diagnóstico abrangente da situação econômica do país, visando a desenvolver políticas e programas voltados para conciliar a estabilização macroeconômica com a preservação do crescimento. Contudo, face à dificuldade do Executivo para impor sua agenda ao Legislativo, cujos poderes foram reforçados pela Constituição de 1946, esse plano foi logo abandonado.

A história do planejamento econômico no Brasil ganha novos contornos com a tomada do poder pelos militares em 1964. Como veremos em seguida, as linhas gerais da política de industrialização adotada nas décadas anteriores não foram substancialmente alteradas e a capacidade técnica acumulada durante esse período contribuiu para o aprofundamento do planejamento governamental que ganhou nova força com a hegemonia absoluta que o Poder Executivo adquiriu a partir de meados dos anos 1960 e, em especial, durante a década de 1970.³

³ Para maiores detalhes sobre a experiência brasileira de planejamento, consultar a síntese apresentada no anexo 1 e as referências ali contidas.

1

DÉCADA DE 1970 E AUGES DO PLANEJAMENTO

Assim como na natimorta proposta do Plano Trienal, os primeiros anos do governo militar buscaram conciliar a estabilização macroeconômica com a preservação do crescimento. De acordo com as diretrizes adotadas pelo plano do novo governo – Plano de Ação e Bases do Governo (Paeg) –, a administração Castelo Branco propunha-se a corrigir as distorções acumuladas no período anterior para conter a aceleração do processo inflacionário, de modo que promovesse a estabilização monetária sem comprometer a sustentação do crescimento da economia e a redução das disparidades regionais e sociais.

A implementação desses propósitos apoiava-se em um conjunto de reformas que se voltava para a modernização do Estado e a recuperação da sua capacidade de intervir direta e indiretamente na economia, para consolidar a estabilidade monetária e construir uma economia competitiva.

As reformas promovidas logo no início da nova administração tinham esses objetivos em mente. Além da reforma monetária, que aperfeiçoava os controles do governo sobre a moeda e recuperava a capacidade de endividamento público,⁴ o governo deu especial atenção à recuperação da capacidade de o setor público mobilizar recursos para financiar o desenvolvimento. Assim, a reforma tributária cumpria o papel de gerar os recursos necessários ao financiamento das ações a cargo do Estado, ao passo que a adoção de novos mecanismos de poupança compulsória, materializados na criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), abria espaço para o financiamento de investimentos na infraestrutura urbana (habitação e saneamento), que contribuíam para melhorar a competitividade das cidades e reduzir as carências sociais.

De particular importância para o aprofundamento do projeto de modernização da infraestrutura econômica que vinha sendo perseguido desde a década de 1930, foi a criação, promovida pela reforma do sistema tributário, de fundos fiscais vinculados a investimentos em transporte, energia e telecomunicações e alimentados com a cobrança de impostos únicos federais incidentes sobre as operações com combustíveis e a prestação de serviços de transporte e comunicações. Esses fundos criaram as condições para que o setor público assumisse o total controle sobre o projeto de expansão e melhoria da infraestrutura, a partir

⁴ A criação do Banco Central do Brasil (Bacen) e a criação da instituição da correção monetária foram algumas das medidas adotadas com essa finalidade.



da reunião das atividades desenvolvidas pelo governo federal, pelos estados e pelos municípios nessas áreas em sistemas integrados de planejamento e gestão dos investimentos voltados para modernizar a infraestrutura e apoiar a industrialização.

Em outros segmentos importantes para o projeto de desenvolvimento, os instrumentos financeiros criados na segunda metade dos anos 1960 tiveram papel importante para a estratégia governamental. Duas iniciativas merecem ser destacadas a esse respeito: a reformulação do crédito rural e o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico. Neste último caso, a criação da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) refletia a preocupação do governo em desenvolver e incorporar técnicas modernas de produção para que a industrialização brasileira evoluísse no sentido de manter padrões de competitividade compatíveis com o alcançado nas regiões mais desenvolvidas do planeta.

Apesar da ênfase inicialmente atribuída ao projeto de estabilização macroeconômica, as autoridades que comandavam a economia nesse período tinham consciência da necessidade de reforçar o arcabouço do planejamento e desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional. Assim, logo em seguida à tomada do poder pelos militares, o governo deu início a uma ampla mobilização de recursos técnicos para elaborar um plano de longo prazo para o desenvolvimento nacional.

Como relata o ex-ministro Reis Velloso em seu depoimento,⁵ coube ao recém-criado Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea) a tarefa de coordenar e elaborar um Plano Decenal de Desenvolvimento para o período 1967-1976, tarefa essa que contribuiu para reforçar a base de conhecimento técnico à disposição do Estado brasileiro, que vinha sendo construída durante as etapas anteriores do processo de industrialização, e que ampliava em muito a capacidade de planejar e implementar as políticas de desenvolvimento.

O Plano Decenal pode ser visto como a primeira experiência concreta de desenvolver uma visão estratégica dos interesses e das prioridades nacionais e expor as medidas necessárias para fazer que eles fossem respeitados. Ele continha propostas detalhadas para os primeiros quatro anos que abrangia (1967-1971) e indicações mais gerais para o período seguinte. Apesar de representar a mais abrangente proposta de planejamento econômico jamais feita no Brasil, e do rigor técnico com que foi elaborado, importantes mudanças nas relações de força que controlavam o poder político nessa ocasião contribuíram para que ele não tivesse a oportunidade de ser executado.

Apesar de abandonado pelo governo Costa e Silva, a experiência de elaboração do Plano Decenal deu mais um passo adiante na consolidação de uma burocracia pública composta por profissionais altamente qualificados e comprometidos com a causa do planejamento. Esse mesmo grupo encarregou-se da elaboração do

⁵ Para maiores detalhes, ver D'Araújo e Castro (2004).

Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1967-1970, encomendado pela nova administração, que aproveitava os ganhos alcançados na frente da estabilização monetária para concentrar seu foco na promoção do crescimento. Para assegurar o alcance de seus objetivos, o governo cria a Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento, presidida pelo ministro do Planejamento e Coordenação-Geral e integrada pelos secretários-gerais de todos os ministérios, e elabora o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos.⁶ Essa comissão foi a primeira tentativa de organizar um sistema de planejamento, que será oficialmente criado no início dos anos 1970.

O endurecimento do regime político e o reforço da hegemonia absoluta do Poder Executivo sobre as decisões de política econômica na segunda metade da década de 1960 permitiram que o governo desse continuidade ao projeto de modernização econômica mediante o estabelecimento de metas para os dois últimos anos dessa década. No documento Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1972), a Junta Militar, que assumiu o poder após a morte do presidente Costa e Silva, manteve o compromisso com o projeto de transformar a economia brasileira e ampliar a posição desfrutada pelo Brasil no concerto das nações.

A concentração do poder nas mãos de um Executivo dotado de uma tecnoburocracia competente contribuiu para que a intervenção do Estado, apoiada na continuidade de um processo de planejamento, alcançasse praticamente todos os setores da economia. A despeito da troca de governantes, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1972-1974, preservava as diretrizes e as linhas gerais dos programas que vinham sendo seguidos na década anterior, de modo que a continuidade das ações contribuiu para reforçar o papel da burocracia envolvida nas atividades de planejamento, não obstante mudanças no grau do poder exercido por segmentos dela.

O primeiro PND iniciou uma série de planos de governo feitos em obediência ao estabelecido no Ato Complementar nº 43/1969, que obrigava a elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento de duração igual ao mandato do Presidente da República, que deveriam ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional no primeiro ano de cada administração e ser complementados por Orçamentos Plurianuais de Investimento (OPIs) para os três anos seguintes do respectivo mandato. A obrigatoriedade de elaboração do OPI denota a preocupação com a execução do plano, cujo acompanhamento concorre para ampliar o papel do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na esfera do planejamento. O Programa de Acompanhamento da Execução das Metas e Bases para a Ação do Governo, instituído no período anterior, estende-se ao acompanhamento dos planos nacionais de desenvolvimento e ganha o reforço de um novo instrumento – o Plano Geral de Aplicações (PGA), que consolida os orçamentos da União e das demais entidades da administração indireta, inclusive as empresas estatais.

⁶ Para maiores detalhes a respeito consultar Areal (1990).

A criação do Sistema Federal de Planejamento, em 1972 (Decreto nº 71.353), dá um caráter formal a um processo de planejamento que alcança todas as suas fases. De acordo com o disposto nesse decreto, são objetivos do SFP: **i)** coordenar a elaboração de planos e programas e acompanhar sua execução; **ii)** assegurar a aplicação de critérios técnicos na escolha de prioridades; **iii)** modernizar a administração pública; e **iv)** estabelecer um fluxo permanente de informações. O SFP abrange a totalidade dos órgãos que compõem a administração pública direta e indireta e tem no Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral seu órgão central, ao qual se reportam os órgãos setoriais de cada ministério, bem como as seccionais existentes nas entidades supervisionadas. Cabem, ainda, ao órgão central do sistema articular as ações a cargo de estados e municípios, diretamente por meio dos respectivos órgãos centrais de planejamento e indiretamente mediante o relacionamento dos órgãos setoriais federais com seus congêneres estaduais e municipais. Os organogramas apresentados no anexo 4, extraídos do Ipea (1979), identificam os órgãos que compunham o sistema e o seu relacionamento.⁷

Nos primeiros quatro anos da década, a concentração do poder decisório em matéria de política econômica no Conselho Monetário Nacional, durante a administração do presidente Médici (GUIMARÃES; VIANNA, 1987) transferiu para o Ministério da Fazenda (MF), ocupado por Delfim Neto, a tarefa de liderar o processo de coordenação das decisões de política econômica, tarefa essa que foi posteriormente absorvida pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico, criado pelo governo Geisel. A despeito de mudanças de estilo – Geisel não gostava da ideia de ter um superministro –, é nessa época que o sistema de planejamento e orçamento consolida-se e ganha força como elemento estruturador de estudos, análises e propostas de utilização dos instrumentos à disposição do governo para conduzir a economia.

É verdade que o sistema organizado durante o governo Geisel era mais formalizado, e nele o órgão de planejamento tinha uma posição central como Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento. A transformação do Ministério do Planejamento em uma Secretaria, diretamente vinculada à Presidência da República, reforçava sua posição como instituição encarregada de coordenar o processo de planejamento e acompanhar sua implementação. Por isso, o período abarcado pelo II PND (1975-1979) pode ser visto como aquele em que o planejamento governamental atingiu o auge de sua influência na formulação e na implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social. De acordo com as normas vigentes à época, cabia à Secretaria de Planejamento da Presidência da República:

1. Coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive acompanhamento da execução dos planos de desenvolvimento.
2. Coordenação das políticas de desenvolvimento econômico e social.

⁷ A articulação federativa fica a cargo da Secretaria de Assistência a Estados e Municípios (Sarem), criada em 1972, para executar essa atribuição. À Sarem competia compatibilizar planos federal e estaduais, prestar assistência técnica a estados e municípios, elaborar normas e instruções para a aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); coordenar a aplicação dos recursos desses fundos em consonância com as prioridades federais; e desenvolver sistemas de informação.

3. Coordenação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente no aspecto econômico-financeiro.
4. Coordenação de assuntos afins e interdependentes de interesse de mais de um ministério.

O Sistema de Planejamento em vigor, na década de 1970, alcançava todas as dimensões relevantes da ação governamental. A atuação direta, por meio do orçamento público e do controle sobre as atividades a cargo das instituições financeiras e das empresas estatais; e a atuação indireta, por meio de órgãos colegiados que tratavam de questões relacionadas às políticas monetária (Conselho Monetário Nacional – CMN), industrial (Conselho de Desenvolvimento Industrial – CDI), de preços (Conselho Interministerial de Preços – CIP) e de comércio exterior (Conselho de Comércio Exterior – Concex). Estes colegiados, cuja composição e características são apresentadas no anexo 2, desempenhavam papel relevante na administração federal, exercendo não apenas as funções de órgãos deliberativos, mas também funções executivas relevantes para a condução da política de desenvolvimento.

Nesse sistema, o plano estabelecia as diretrizes e as prioridades a serem obedecidas, o orçamento atribuía os recursos em conformidade com tais prioridades e cabia aos ministérios de cada área supervisionar as ações situadas na respectiva esfera de competência. A existência em cada ministério de um órgão setorial de planejamento e orçamento, composto por uma equipe técnica qualificada, encarregava-se de manter a articulação dos componentes desse sistema.

A hierarquia do sistema era bem definida, concentrando as decisões estratégicas no Presidente da República, que era assistido por dois colegiados: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho de Desenvolvimento Social, cabendo à Secretaria de Planejamento coordenar as ações a cargo dos órgãos setoriais, bem como a dos órgãos seccionais (toda a administração indireta federal). Para tanto, a secretaria dispunha de uma organização complexa que reunia competência técnica, capacidade de gestão, sistemas de informação e apoio em pesquisa e capacitação profissional. Como órgão integrante deste sistema, o Ipea, principalmente por meio de seu Instituto de Planejamento, exercia um papel relevante no apoio às tarefas de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas e dos programas contemplados no planejamento governamental – os quadros do anexo 2 resumem a organização desse sistema.

Em um contexto em que, apesar das dificuldades criadas pela primeira crise do petróleo, o governo dispunha de grande capacidade de investimento, reforçada pelo acesso a recursos externos, a execução orçamentária não sofria maiores restrições e a efetivação dos investimentos programados dependia essencialmente da capacidade de gestão pública, que contava com uma burocracia razoavelmente bem capacitada. A supervisão ministerial funcionava a contento no caso dos órgãos da administração direta, mas não no caso das empresas estatais, principalmente nas estatais mais poderosas. Nesses casos, a exigência de as estatais submeterem seus orçamentos de aplicação de recursos ao órgão central de planejamento, que, por meio da



Secretaria de Controle das Empresas Estatais (Sest), buscava assegurar a congruência desses orçamentos com as prioridades do governo, contribuía para reforçar o papel do planejamento na coordenação dos investimentos públicos e no acompanhamento da execução das políticas e das prioridades nacionais.

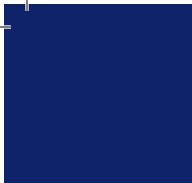
Na década de 1980, o funcionamento do sistema de planejamento sofreu duros golpes. A segunda crise do petróleo (1979-1980) e o esgotamento das possibilidades de o Estado sustentar o ritmo de investimentos registrado no período anterior, em face do agravamento dos desequilíbrios externos e internos, associado ao enfraquecimento do Poder Executivo durante o período de transição para a democracia, contribuíram para reduzir sua capacidade de articulação das decisões governamentais. O III PND (1980-1985) cumpriu a formalidade exigida pelo supracitado dispositivo legal, mas a falta de unidade no comando da política econômica, com visões diferentes esposadas pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento a respeito de como enfrentar a crise contribuiu para que ele fosse, na prática, abandonado.

A situação não mudou significativamente com o advento da Nova República em 1985. As divergências entre Planejamento e Fazenda, que se manifestaram no governo anterior, se reproduziram ao longo das sucessivas trocas de ministros, promovidas durante o governo Sarney (quatro ao todo) e embora a formalidade tenha sido mantida, com o chamado I PND da Nova República (1985-1989) inaugurando um discurso que enfatizava as preocupações sociais do planejamento, a segunda metade dos 1980 deu continuidade ao processo de esvaziamento do planejamento como lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo.

O enfraquecimento do Ipea, que coincide com o período de esvaziamento do planejamento, desmontou toda uma estrutura técnica que se encarregava de dar suporte ao funcionamento do sistema de planejamento.⁸ Todavia, apesar de enfraquecido e desmotivado, o aparato técnico que sustentou as iniciativas de intervenção estatal para prover a industrialização brasileira, e que se expandiu consideravelmente na década anterior, foi razoavelmente preservado, mas a instabilidade política e econômica, somada com a perda de hegemonia do Executivo nas decisões de política econômica, que se manifestou com particular intensidade após a redemocratização, reduziu em muito sua efetividade.

O advento da Constituição Federal de 1988 abalou os alicerces do sistema e contribuiu para o que veio a ocorrer na década seguinte. O abandono, nos últimos momentos dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) do projeto de instaurar um regime parlamentarista no Brasil, amarrou as mãos do Poder Executivo, ao mesmo tempo em que redefiniu as regras aplicadas ao processo eleitoral, gerando uma fragmentação político-partidária que cria embaraços à coordenação das decisões

⁸ Para uma interessante descrição do papel do Ipea no funcionamento do sistema de planejamento, consultar Areal (1990).



de política econômica. Assim, apesar de o sistema ter sobrevivido formalmente, sua capacidade operacional foi severamente abalada. O golpe mortal, como veremos em seguida, foi proferido no início da década de 1990, com a desmoralização do serviço público e o desmonte da tecnoburocracia tão arduamente construída durante as três décadas precedentes.

2

DESCONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO

Na segunda metade da década de 1980, a insatisfação com a situação a que havia chegado o planejamento governamental no Brasil deu origem a alguns seminários que buscavam discutir as causas da crise em que o planejamento se encontrava e explorar sugestões para a sua recuperação.

No mais importante desses seminários, promovido por ocasião da comemoração dos 25 anos do Ipea, em 1989, o ex-diretor do Instituto de Planejamento do Ipea (Iplan), Roberto Cavalcanti de Albuquerque, apresentou uma agenda a ser cumprida para a recuperação do planejamento nos anos 1990, que continha os seguintes pontos:

1. Formular um projeto nacional de desenvolvimento, apoiado em uma discussão com a sociedade.
2. Definir o papel do Estado na implementação desse projeto, buscando equilibrar as ações a cargo do poder público e do setor privado.
3. Rever e modernizar a organização da Administração Pública, dando menos ênfase à simetria e adotando técnicas modernas de gestão para melhorar a eficiência e a eficácia do governo.
4. Conceber novos relacionamentos federativos.
5. Ampliar o controle da sociedade sobre o Estado, mediante representação dos interesses sociais no planejamento.
6. Estabelecer uma convivência harmônica entre os Poderes Executivo e Legislativo, que ficou prejudicada com a instituição de um regime político híbrido, parlamentarista–presidencialista, em 1988, no qual o Executivo governa, mas não decide, e o Legislativo decide, mas não governa.

Essa agenda, que buscava conciliar a recuperação do planejamento com a nova realidade de uma sociedade plural e democrática, incorporava também elementos importantes para o sucesso dessa empreitada, como a participação da sociedade na definição das prioridades nacionais, o estabelecimento de um novo modelo de relações federativas adaptado à autonomia dos governos subnacionais, a regulamentação dos novos dispositivos constitucionais que tratam de matérias correlatas e a preocupação com a eficiência e a eficácia da gestão pública. Ademais, chamava atenção para um ponto de fundamental importância: uma convivência harmônica entre os Poderes da República como condição indispensável para a coordenação das decisões de políticas públicas, da qual, como vimos, depende a eficácia do planejamento.

Em alguma medida, a agenda anteriormente descrita refletia o desconforto gerado pelo insucesso de mais uma tentativa de reorganizar a ação governamental, com vista à sustentação do crescimento, em torno de um novo Programa de Metas elaborado no calor do entusiasmo gerado pelos primeiros resultados obtidos na batalha pela estabilização monetária com a adoção do Plano Cruzado. Em essência, o Plano de Metas 1986-1989, elaborado na gestão do presidente Sarney, renovava o intento de repetir o ritmo de crescimento alcançado na década de 1970 – a meta para o crescimento era de 7% ao ano no período –, o que deveria ser alcançado mediante a adoção de uma política agressiva de investimentos na infraestrutura (ênfase na redução da dependência energética), na expansão e modernização da indústria e da agricultura, bem como na promoção de novas iniciativas nas áreas de educação e alimentação voltadas à universalização do ensino fundamental e à redução das carências nutricionais, nesse caso com a distribuição gratuita de leite a crianças carentes e o reforço do programa de alimentação escolar.

Mais uma vez, no entanto, o efêmero sucesso do Plano Cruzado não permitiu que as expectativas dos formuladores desse plano fossem confirmadas, contribuindo para que, na prática, ele fosse abandonado, enquanto o agravamento da crise econômica e política nos derradeiros anos da década de 1980 atropelou o debate sobre reconstrução do planejamento. Assim, após o breve encantamento com os primeiros resultados do Plano Cruzado, o sucessivo fracasso dos programas de estabilização aplicados no governo Sarney azedaram a situação reinante e abriram espaço para aventuras que, ao invés de reconstruir, desconstruíram o que ainda restava do sistema de planejamento gradativamente implantado nas décadas anteriores. A história dessa desconstrução desenrola-se ao longo de quatro atos, cujos personagens e conteúdo são apresentados a seguir.

2.1

PRIMEIRO ATO – DESMONTE DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os últimos anos do governo Sarney foram marcados pelo recrudescimento da inflação e por forte campanha de desmoralização do Estado, apoiada em denúncias de malversação dos recursos públicos e desenfreada corrupção. A insatisfação da sociedade com os governantes crescia, à medida que a economia se desorganizava e a inflação corroía os salários da classe média e jogava uma quantidade crescente de brasileiros para baixo da linha de pobreza.

No fim do governo da Nova República, a inflação superava 80% ao mês, o que equivalia a um índice acumulado de 6.000% nos 12 meses precedentes à posse do novo presidente, em março de 1990. A taxa média de crescimento de 2,2%, registrada na década de 1980, contribuía para expressivo aumento do desemprego, e à queda de 30% no poder de compra do salário-mínimo correspondia um aumento na desigualdade da distribuição da renda – o coeficiente de Gini subiu para 0,636 em 1989 (era 0,575 no início da década). Esses e outros indicadores levaram muitos analistas a classificar a década de 1980 como uma década perdida em matéria de desenvolvimento.

Em um cenário de deterioração da autoridade vicejavam as denúncias de que Brasília era responsável por boa parte dos males da Nação. Os marajás da República, encastelados no planalto central, passavam a ser alvo de repulsa e indignação. A figura do funcionário público, injustamente associada ao usufruto de altos rendimentos obtidos com baixo esforço, foi sendo desqualificada. A pecha de corruptos alcançava todo o estabelecimento político, abrindo espaço para o surgimento de falsos paladinos da moralidade que se propunham a caçar os marajás e a oferecer suas cabeças ao povo.

Montado nessa onda de revolta popular contra os desmandos e excessos reinantes na Versailles tropical, a figura desse paladino, encarnada na pessoa de Fernando Collor de Mello, apareceu no horizonte e atropelou a corrida eleitoral para, sem maior dificuldade, obter o aval popular para transformar-se no segundo presidente eleito diretamente nas urnas após a redemocratização do país.

Amparado nas urnas, o presidente Collor de Mello não teve maior dificuldade para superar os problemas decorrentes do regime híbrido parlamentarista–presidencialista, que obstou a ação da administração anterior, e impor a vontade do Executivo a um Congresso enfraquecido pela baixa estima a ele devotada pela opinião pública. Assim, fiel à bandeira que empunhou de estancar a sangria que um excesso de ministérios e demais entidades controladas pelo Estado provocava nos cofres públicos, promoveu, logo nos primeiros meses de seu governo, uma medida de grande impacto na mídia, mas de resultados desastrosos para a administração pública: a redução do número de ministérios; a extinção de autarquias e empresas públicas; o início de um processo de privatização de estatais federais; e o aviltamento dos salários dos servidores associado ao corte de alguns benefícios herdados da época da fundação de Brasília, como a venda dos apartamentos funcionais.⁹

A essa varredura na administração pública, seguiu-se um amplo programa de redução, ou extinção, de medidas protecionistas, amparadas na onda liberalizante que tomou conta das economias ocidentais e que tinha como propósito sacudir os empresários brasileiros e estimulá-los a melhorar a qualidade dos produtos oferecidos ao consumidor nacional. Para tanto, o governo adotou uma política de redução progressiva dos níveis de proteção tarifária – as tarifas aduaneiras aplicadas à importação caíram, entre o início e o fim da década de 1990, de 105% para 35%, a máxima, e de 32% para 14%, a média – e de eliminação de incentivos e subsídios internos ao desenvolvimento da capacidade produtiva. O símbolo desse atraso tecnológico eram as carroças produzidas pela nossa indústria automobilística em comparação com os modernos automóveis produzidos no exterior.

9 O número de ministérios foi reduzido a 12, com a extinção de 11 cargos dessa natureza, número igual ao das entidades estatais extintas, entre elas *holding* setoriais que desempenharam importante papel nas décadas anteriores na coordenação e na implementação de investimentos na infraestrutura e nas indústrias de base, como a Siderbras, a Portobras e a EBTU.

Adotadas em um contexto no qual as mudanças promovidas pela Constituição de 1988 no campo do federalismo, com a devolução da autonomia política a estados e municípios, reforçada pela descentralização do poder tributário e a ampliação das transferências de recursos federais, começavam a se fazer sentir com maior intensidade a redução das barreiras alfandegárias e o corte nos incentivos federais agravava a situação. É que os novos dispositivos constitucionais retiraram do governo federal não apenas o controle sobre uma parcela significativa dos recursos financeiros, mas também a capacidade que ele detinha para definir as políticas e os programas e articular as ações que ficavam a cargo de estados e municípios, uma vez que a descentralização então promovida não foi acompanhada da criação de instituições e instrumentos necessários para assegurar a cooperação na Federação. Com isso, as iniciativas isoladas de estados e municípios no campo do planejamento e da formulação de políticas setoriais abandonavam uma visão integrada e, ao focalizar o interesse local, fomentavam a competição e o antagonismo na Federação.

Complementava o desmonte da capacidade do Estado para promover e conduzir o processo de desenvolvimento a adoção do Programa Nacional de Desestatização (PND), que tinha por objetivo transferir à iniciativa privada atividades controladas pelo Estado que exerceram papel central nas experiências de planejamento dos anos 1970. A execução do PND contaria com recursos do Fundo Nacional de Desestatização, criado com esta finalidade. No entanto, apesar das metas ambiciosas fixadas nesse plano, as dificuldades legais e a crise política limitaram o alcance das privatizações promovidas nessa gestão, que não alcançaram os monopólios estatais, tendo se restringido a alguns setores produtores de insumos básicos, como a siderurgia, a petroquímica e os fertilizantes.

Promovida de forma atabalhoada e na ausência de uma visão estratégica, com respeito ao papel do Estado em uma economia que se abria para o exterior no contexto de uma sociedade democrática, as mudanças na estrutura administrativa não passavam, na prática, de transformação de vários ministérios em um só com base em uma vaga noção de afinidade de suas atribuições. Com isso, o número de ministros diminuía, o que vendia à sociedade a imagem de austeridade prometida, mas a Administração Pública não encolhia e sim perdia qualidade.

Na reforma administrativa, duas mudanças em particular contribuíram para o desmonte do aparato que suportava o planejamento governamental: a reunião de Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio no Ministério da Economia, e a de Transportes, Energia e Comunicações no Ministério da Infraestrutura. Como sucede em fusões e aquisições de empresas privadas com culturas distintas, a fusão ministerial trouxe prejuízo para todas as atividades que até então viviam em universos distintos.

No Ministério da Economia, o planejamento, relegado a uma secretaria de menor importância, limitava-se às atividades rotineiras de elaboração e acompanhamento dos orçamentos, uma vez que o controle da

execução orçamentária já estava concentrado na Secretaria da Fazenda Nacional, que abrigava o Departamento do Tesouro; enquanto a Secretaria Especial de Política Econômica, à qual se vinculavam órgãos relevantes para a atividade de planejamento, como o Ipea (que readquiriu a identidade original de um Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), concentrava as decisões relevantes nessa área. A política industrial foi abandonada e os órgãos que integravam o antigo Ministério da Indústria e do Comércio foram incorporados à Secretaria Nacional de Economia, que também tinha pouca visibilidade.

Outra mudança que contribuiu para a destruição do sistema de planejamento foi a absorção pelas secretarias de administração dos ministérios setoriais das respectivas atividades de planejamento e orçamento que, assim, perdiam importância na hierarquia da organização pública e evoluíam-se mais em atividades burocráticas do que em funções típicas de planejamento. Essa mudança marcou o início do processo de esvaziamento dos órgãos setoriais de planejamento, cuja importância para o desempenho do planejamento governamental, na década de 1970, foi olvidado.

Da mesma forma que em experiências anteriores, o sucesso do planejamento dependia de ganhos duradouros com respeito à contenção do processo inflacionário e à estabilização da moeda, o que não se efetivou. Assim, com o fracasso de mais um plano de estabilização e a crescente insatisfação da classe média com o congelamento dos depósitos bancários, a condução da política econômica perdeu o rumo e resumiu-se a administrar o dia a dia de um governo que, logo em seguida, se enredou em uma sucessão de escândalos e corrupção. Para marcar definitivamente seu descaso com o planejamento, o governo não deu importância à tarefa de elaboração do Plano Plurianual (PPA), que, conforme o disposto na Constituição de 1988, passava a substituir os planos nacionais de desenvolvimento e deveria cobrir o período 1991-1995, limitando-se a cumprir a exigência constitucional.¹⁰ Vale a pena notar que a troca de nome – o PPA reproduzia a exigência de elaboração de planos quinquenais que se estendiam até o primeiro ano de uma próxima administração, mas assumia o caráter de um plano do governo federal – tinha o efeito adicional de limitar o alcance da proposta de elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento.

O desmonte do planejamento foi ratificado pela perda de importância do orçamento, traduzida na posição subalterna do órgão encarregado dessa função na estrutura do Ministério da Economia e na sua irrelevância como instrumento de decisões estratégicas relacionadas ao uso dos recursos públicos. A extinção da Sest, promovida em nome da redução do tamanho do Estado, retirava do governo mais um importante instrumento de controle sobre investimentos de fundamental importância para o desenvolvimento nacional e regional.

¹⁰ O descaso com a proposta do PPA revelou-se no fato de que logo em seguida à sua aprovação foi promovida uma revisão, concluída em meados de 1992.

O desmonte do orçamento abriu espaço para a captura do controle sobre o processo de elaboração e aprovação do orçamento por políticos que há algum tempo dominavam a Comissão de Orçamento do Congresso, contribuindo para os desmandos que levaram à eclosão do caso que veio a ser conhecido como o escândalo dos “anões do orçamento”. Com a vinda à tona das ilegalidades cometidas durante a campanha presidencial, as quais vieram a ser conhecidas como o “Caso PC Farias”, a mesma força da opinião pública que levou Collor de Mello à Presidência virou-se contra ele e conduziu o processo de impeachment que o Congresso aprovou em uma sessão memorável em setembro de 1992.

Em menos de dois anos, as mudanças administrativas empreendidas no alvorecer dos anos 1990 destruíram uma estrutura de planejamento que embora já estivesse fragilizada em face de uma espúria associação entre autoritarismo e planejamento, que vicejou na transição do regime militar para a democracia, ainda preservava elementos básicos que poderiam permitir uma mais fácil recuperação.

Uma mudança que parecia de menor importância, a substituição da figura do secretário-geral dos ministérios pela do secretário-executivo, teve consequências que repercutem até hoje. O cargo de secretário-geral, concebido na reforma administrativa de 1967, deveria ser exercido por profissionais de carreira, ou técnicos de reconhecida competência nas áreas comandadas pelos diversos ministérios, para preservar a estabilidade da burocracia governamental e a continuidade das ações, independentemente da alternância do poder inerente a um regime democrático. Acompanhada da destruição da memória administrativa que se seguiu ao processo atabalhado da fusão dos ministérios, essa mudança deslançou um processo de terceirização do serviço público, que foi se agravando ao longo da década, à medida que o quadro de funcionários ia envelhecendo e o aviltamento dos salários estimulava a aposentadoria dos mais velhos e o abandono dos mais jovens.

2.2 SEGUNDO ATO – PRUDÊNCIA E MORALIZAÇÃO

A ascensão ao poder do vice-presidente Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor de Mello, deu-se em um ambiente conturbado. O novo presidente tinha inclinações nacionalistas e uma maior disposição para aceitar a tese da importância da presença do Estado em um projeto de desenvolvimento. No entanto, a situação política e econômica vigente à época de sua posse não favorecia grandes mudanças.

No plano político, o episódio do impeachment devolveu ao Congresso o poder que havia momentaneamente perdido durante os primeiros anos da administração anterior, o que obrigou o novo presidente a negociar o apoio necessário para poder governar. No plano econômico, a instabilidade doméstica e a crise externa restringiam o grau de liberdade do setor público para promover investimentos e alavancar o desenvolvimento.

Apesar de uma das primeiras providências do governo Itamar Franco ter se voltado para desmanchar as mudanças administrativas implantadas na gestão anterior, revertendo a fusão de ministérios e recriando a Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República, o impacto dessas providências passou despercebido. A Secretaria de Planejamento ressurgiu enfraquecida tanto na sua capacidade técnica quanto no seu poder de influência nas decisões governamentais. A breve passagem pelo planejamento de um técnico de confiança do presidente, que logo em seguida foi removido para a Pasta da Fazenda, revelou a dificuldade dessa Secretaria para assumir a coordenação das decisões de política econômica sem dispor de instrumentos e de equipe para fazê-lo.

Em pouco tempo, a tentativa de recompor o espaço do planejamento no centro das decisões governamentais foi abandonada, e o governo rendeu-se à realidade de ter de negociar com o Congresso a composição da equipe ministerial para construir uma base de apoio político que lhe desse condições de governar. Em uma repetição do que já havia ocorrido no governo Sarney, as Pastas do Planejamento e da Fazenda trocaram de mãos três vezes em menos de três anos.

Uma mudança importante promovida nesse período continua, até hoje, comprometendo a tarefa de reconstrução do planejamento e da capacidade do Estado para implementar os planos de governo. Trata-se da criação da Secretaria Federal de Controle, em 1992 (Lei nº 8490) que, em resposta aos escândalos da era Collor, centralizou as atividades de controle interno, retirando essa responsabilidade da órbita de cada ministério e da influência dos respectivos ministros. Como veremos adiante, este foi o primeiro passo na direção de um processo de progressivo fortalecimento do aparato de controle das ações do governo federal, movido pelo esforço de combater a corrupção e moralizar a administração pública que, ao ser posteriormente exacerbado, foi inibindo a atuação dos gestores e criando embaraços à eficiência da gestão pública.

Na ausência de condições para recuperar a importância do planejamento¹¹ e premido pelo caráter transitório de sua administração, o novo governo saiu em busca de uma bandeira para marcar sua gestão. Com a expansão econômica sufocada pelas restrições externas, os problemas sociais ocupavam maior espaço na agenda governamental e o combate à pobreza apresentava-se como importante bandeira a ser empunhada. Apoiado na mobilização da sociedade em torno do tema, o governo levou adiante um programa de combate à fome que deixou uma marca indelével no conjunto das ações governamentais desse período.

Embora avesso às teses de privatização, o governo do presidente Itamar Franco manteve o programa iniciado na administração anterior, mas não lhe deu maior prioridade. Não obstante, a retirada do Estado das funções de produtor de matérias-primas e de insumos básicos entre 1991 e 1994, cuja importância para o

11 Uma proposta de revisão do PPA, elaborada nesse período, não chegou a ser votada no Congresso (GARCIA, 2000), forçando o governo a promover mudanças pontuais para cumprir as formalidades do ciclo orçamentário.

desenvolvimento econômico nas fases áureas do planejamento governamental já foi destacada, significou a perda de um instrumento importante para a implementação dos planos de desenvolvimento implementados no passado, que desde então não encontrou um substituto.

Escaldado pelos fracassos de todas as tentativas heterodoxas de estabilização monetária adotadas desde meados dos anos 1980, a administração Itamar Franco evitou esse caminho. Medidas ortodoxas para segurar o crescimento dos preços (juros elevados e aperto fiscal) mantinham a economia adormecida, mas não evitavam que os preços continuassem subindo. Em um gesto de grande ousadia, o presidente bancou a elaboração de uma estratégia inovadora de estabilização monetária, cujo sucesso abriu as portas para a eleição de seu sucessor.

A preocupação com a moralização da administração pública, que marcou esse período, estendeu-se ao domínio do orçamento. A conclusão, em abril de 1994, dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), instituída para tratar dessa questão, recomendou a cassação dos mandatos dos “anões do orçamento” e apresentou várias recomendações de mudanças no processo orçamentário voltadas para sua moralização. Essas recomendações vieram a ser objeto de uma Resolução do Poder Legislativo (a Resolução nº 2, de 1995), que reduziu o poder dos relatores para interferir no orçamento e adotou novas regras para disciplinar as emendas parlamentares à proposta enviada pelo Poder Executivo.

Um objetivo importante das mudanças promovidas por essa resolução era o de impor uma nova ordem ao processo de tramitação e aprovação do orçamento, para dar-lhe maior transparência. Maior transparência não significava, entretanto, que o governo recuperava condições para usar o orçamento como instrumento importante para levar a cabo um projeto de desenvolvimento. O desmonte promovido durante o governo Collor, que esvaziou o órgão central de orçamento e destruiu os órgãos setoriais de planejamento e orçamento, continuou cobrando seu preço.

2.3 TERCEIRO ATO – ESPERANÇA E FRUSTRAÇÃO

A inauguração do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso gerou esperanças de que o planejamento viesse a ocupar um lugar de destaque na administração pública. Com o sucesso do plano de estabilização monetária e a nomeação de profissionais competentes para dirigirem a Pasta do Planejamento – que com a reforma administrativa então promovida readquiriria o *status* de um Ministério encarregado do Planejamento e do Orçamento (MPO) –, o clima ficava propício para elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento e definição do papel a ser desempenhado pelo Estado com vista à sua implementação.

Com efeito, a nova administração tomou a sério a tarefa de elaboração do Plano Plurianual para o período 1996-1999, o qual se apoiou em estudos e projeções macroeconômicas e propunha implementar as seguintes estratégias: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e inserção competitiva e modernização produtiva.

Mais uma vez, no entanto, a implementação do PPA ficava condicionada ao sucesso do plano de estabilização monetária, cujos primeiros acordos soaram em meados de 1993 quando o então presidente ocupava a Pasta da Fazenda no governo que o precedeu. Produto de um cuidadoso processo de preparação, o novo plano de estabilização, que recebeu o nome de Plano Real, o mesmo dado à nova moeda que criou, foi lançado em julho de 1994, seis meses antes da posse do novo presidente. O sucesso alcançado pelo Plano Real no que toca à inflação é amplamente reconhecido, mas a sequência de eventos que a ele se sucederam deixou claro que a recuperação do planejamento não dependia apenas da estabilidade da moeda.

A rigor, a sequência de crises que assolaram os primeiros anos desse mandato presidencial contribuiu para que o foco das atenções permanecesse dirigido ao curto prazo, com a centralização do comando sobre as decisões de política econômica no Ministério da Fazenda, de modo que a fugaz tentativa de implementar o ciclo orçamentário tal como previsto na Constituição Federal de 1988 foi logo abandonada e as reformas estruturais assumiram prioridade na agenda governamental.

Além da retomada do processo de privatização das estatais, que ganhou forte impulso nesse período e estendeu-se aos monopólios do Estado nos setores de energia elétrica e telecomunicações e à venda da Companhia Vale do Rio Doce, e das ações da Petrobras que excedessem o mínimo necessário para manter o controle acionário da empresa, o governo empenhou-se em promover outras mudanças sintonizadas com o propósito de redução do desequilíbrio fiscal que, desde os primeiros momentos de elaboração do Plano Real, havia sido identificado como o “calcanhar de Aquiles” do plano. Com todos os diagnósticos apontando para o crescimento dos gastos previdenciários como uma causa importante de expansão do gasto público, a reforma previdenciária foi elevada ao topo da lista. Todavia, como o efeito de mudanças nas regras previdenciárias não se verifica com a intensidade desejada a curto prazo e dada a grande rigidez dos principais componentes do gasto, a redução do desequilíbrio fiscal dependia do crescimento da arrecadação, o que deixava em plano secundário a preocupação com a reforma tributária.

Apesar da demora em aprovar uma reforma do regime previdenciário, que ficou muito aquém da proposta original, uma consequência indesejável do longo e acalorado debate a respeito foi aprofundar o processo deflagrado no início da década de desmonte da máquina pública, em face da aceleração de aposentadorias de funcionários qualificados e da sua substituição por pessoal terceirizado, cuja contratação ocorria por meio de recursos repassados a organismos internacionais. Esse processo também teria sido estimulado pela

rigidez introduzida pelas novas regras adotadas pela Constituição de 1988 no campo do funcionalismo, que extinguiu a possibilidade de contratação de servidores públicos pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e tornou obrigatória a realização de concursos públicos, o que não apenas dificultou o recrutamento, mas, principalmente, aumentou o custo do funcionalismo em face de regimes previdenciários mais generosos e de outras vantagens concedidas pelo estatuto dos servidores públicos.

Ademais, com a manutenção de uma política salarial altamente restritiva, o recrutamento de pessoal para o segundo, e até mesmo o terceiro escalão da Administração Pública, apoiava-se em gratificações que contribuíam para uma alta rotatividade dessas posições. O esforço empreendido pelo ministro Bresser Pereira durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique de reconstruir as carreiras de Estado amenizou a situação no que diz respeito aos órgãos centrais do chamado ciclo de gestão pública, mas não evitou que os ministérios setoriais continuassem dependendo de pessoal terceirizado sem qualquer compromisso com a função pública.

À medida que a sustentação do apoio político ao governo passava a depender da formação de uma frágil coalizão de partidos, que se formava em função do tema do momento, o que se manifestou com intensidade durante o encaminhamento da proposta de reeleição e durante o segundo mandato presidencial, o loteamento político dos principais cargos de direção nos vários ministérios – alcançando inclusive a figura do secretário-executivo –, cujo número cresceu para acomodar distintos interesses, acentuou a dificuldade de coordenação das decisões e, principalmente, de gestão das políticas e programas setoriais. O núcleo da equipe econômica que se encarregava de sustentar a política de estabilização foi preservado desse loteamento, mas o foco a curto prazo pôs de lado qualquer preocupação com o planejamento.

Assim, o Ministério do Planejamento deixou de lado as intenções e as recomendações do PPA e voltou-se para uma tarefa de eleição de projetos prioritários e a busca de meios para assegurar os recursos necessários para sua implementação. Surgiu, então, a primeira de uma sequência de iniciativas cujo modelo remonta aos primórdios do planejamento das décadas de 1930 e 1940: a construção de um regime orçamentário especial para garantir a execução de investimentos aos quais determinado governo atribui prioridade. O Brasil em Ação, lançado em 1997, enquadra-se nessa categoria. Como tal, representava mais um esforço de criar um modelo paralelo de gestão de prioridades governamentais que ressaltava a incapacidade da máquina pública para tocar as ações do governo.

À medida que o planejamento retrocedia aos primórdios de sua história, a proposta do PPA mais se aproximava de um orçamento plurianual, com o agravante de tentar abarcar todo o espectro das ações governamentais e não apenas o programa de investimentos. Isso fica claro nas mudanças introduzidas por ocasião da elaboração do PPA para o período 2000-2003, por meio do Decreto nº 2.829, de outubro de 1998, que estabelece regras comuns a serem aplicadas à elaboração e à gestão dos Planos Plurianuais e dos orçamentos



da União e determina a revisão da classificação funcional programática para estimular a adoção de um gerenciamento por programas. Embora o citado decreto mencione que a seleção dos programas deveria levar em conta os objetivos estratégicos propostos para o período do plano, a ênfase na gestão dos projetos reflete a postura adotada a partir do lançamento do programa Brasil em Ação.

Com efeito, o PPA 2000 -2003, que assumia marca de fantasia de Avança Brasil, destacava entre seus objetivos a necessidade de racionalizar e melhorar a qualidade do gasto público, tendo em conta um cenário de restrições ao seu financiamento, mediante a implantação de um sistema de gestão pública orientada para resultados que contribuísse para aumentar a eficiência e a eficácia na aplicação de recursos e a legitimidade das ações do governo perante a sociedade civil.

Destaca-se, na proposta do PPA 2000 -2003, a preocupação com a avaliação dos resultados das ações nele contempladas. Na análise que fazem da experiência de avaliação conduzida nesse período, Calmon e Gusso reconhecem alguns aspectos positivos, como a geração de informações úteis para as revisões anuais desses planos, a contribuição que deram para melhorar a transparência das ações do governo e o destaque que concederam à importância da atividade de avaliação. Reconhecem, entretanto, que sua contribuição para a melhoria da gestão pública deixou muito a desejar.

A incapacidade de a proposta do PPA contribuir para a recuperação de um planejamento ancorado em uma visão estratégica de longo prazo dos desafios do desenvolvimento brasileiro deve-se ao período de anos por ele abrangido – quatro anos é um prazo muito curto – e a uma rígida interpretação da regra constitucional que acaba invertendo a lógica do planejamento. Ao estipular que nenhum projeto que ultrapasse o período de um ano seja incluído no orçamento sem estar contemplado no PPA, essa regra leva a que o plano seja elaborado para abrigar qualquer demanda surgida por ocasião da elaboração dos orçamentos anuais e, isso não ocorrendo, ele seja revisado, a fim de acomodar novas prioridades orçamentárias. Com isso, a visão estratégica se perde e é o plano que se ajusta ao orçamento em vez do que seria de se esperar.¹²

O endurecimento do controle sobre a execução orçamentária, adotado após a crise de 1998 ter forçado o abandono da âncora cambial, que sustentava a estabilidade do real, e levado à adoção de metas de geração de elevados superávits primários para atender ao mesmo objetivo, demoliu o pouco que ainda restava de pé no campo da racionalidade orçamentária. O contingenciamento das verbas orçamentárias introduziu um jogo de faz de conta nas relações do Executivo com o Legislativo que azedou as relações entre ambos e causou sérios danos à qualidade da gestão pública. Para aumentar o controle sobre o gasto, o Executivo passou a encaminhar propostas orçamentárias com receitas subestimadas e sem espaço para intervenção do Congresso, o que levava este a reavaliar

12 A relação dos macro-objetivos do PPA 2000-2003 espelha essa realidade. Eles são em número de 23, começando com criar um ambiente favorável ao crescimento sustentável e terminando com mobilizar o governo e a sociedade para a redução da violência.

as receitas para acomodar as emendas parlamentares ao orçamento. Aprovado o orçamento, o Executivo, por decreto e em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, impunha forte contingenciamento de despesas, reforçando a prática de transferir a gestão orçamentária para o âmbito do Ministério da Fazenda. Destituído de seu principal instrumento, o Ministério do Planejamento mantinha-se à margem do centro do poder. Cabia-lhe manter o ritual para cumprir as exigências constitucionais de elaboração do PPA, da LDO e da proposta orçamentária, mas esses instrumentos apenas serviam para adornar as prateleiras dos gabinetes oficiais.

Em um regime que os cientistas políticos qualificaram como um presidencialismo de coalizão, o controle sobre a execução orçamentária passou a ser não apenas um instrumento de sustentação da disciplina fiscal, mas também um instrumento útil para a negociação de apoio à aprovação pelo Congresso de medidas de interesse do governo, mediante o controle sobre a liberação de emendas parlamentares ao orçamento.

2.4

QUARTO ATO – DURO APRENDIZADO E FORTE CAUTELA

Eleito, após duas derrotas que representaram um duro aprendizado, o presidente Lula não quis correr o risco de afrouxar os controles sobre os instrumentos que sustentavam a estabilidade do real, uma vez reconhecido o valor que a maioria do eleitorado que sofria com a inflação atribuía à estabilidade da moeda. O duo juros elevados e aperto fiscal continuaram, portanto, no epicentro das decisões econômicas, preservando o ritual do planejamento sem avançar na sua reconstrução.

Assim, apesar de grande mobilização de esforços para elaborar os dois Planos Plurianuais de sua gestão, que se esmeraram em propor um novo modelo de desenvolvimento comprometido com a questão social, tais planos continuaram carecendo de condições concretas para serem efetivamente implementados.

A ausência de condições efetivas para a implementação desses planos, em face não apenas das limitações financeiras, mas também do dismantelamento de todo o aparato que sustentava o planejamento do passado, contrasta com a ambição que eles expressam e a profusão de objetivos, programas e ações neles contemplados. Conforme assinala Mussi (2005), repetindo a estrutura de modelos anteriores, o PPA 2004-2007 contemplava cinco macro-objetivos ou estratégias, 30 desafios, 374 programas e aproximadamente 4.300 ações. Todo esse conjunto deveria contribuir para a geração de um círculo virtuoso de crescimento que, a médio e longo prazos, seria alimentado por uma sequência de eventos, reforçados pela implementação de reformas institucionais e programas sociais, que convergiriam para reconciliar a expansão econômica com a distribuição de renda e a inclusão social.¹³ A lógica que presidiu a elaboração

¹³ Para detalhes sobre a dinâmica de crescimento e as reformas e os programas, consultar Mussi (2005).



desse plano é cristalina, mas ao ignorar a realidade sob a qual deveria se dar sua execução, ele não fugiu ao destino dado aos PPAs que o antecederam.¹⁴

Em boa medida, a mesma lógica adotada na confecção do plano anterior, com respeito ao círculo virtuoso de um crescimento comprometido com a inclusão social e a redução das desigualdades, foi mantida na elaboração do PPA 2008-2011, que enfatizava duas outras preocupações importantes da agenda governamental: a preservação ambiental e a integração territorial. Um maior rigor aplicado ao desenho dos programas permitiu que o total de programas contemplados nesse plano se reduzisse a 306, uma queda de cerca de 20% em relação ao plano anterior, mas ainda assim um número que evidencia a dificuldade que o modelo dos Planos Plurianuais enfrenta para eleger prioridades. Um marco importante no processo de elaboração desse plano foi a preocupação em agregar a dimensão espacial ao planejamento governamental, mediante a promoção de amplo diagnóstico das disparidades inter e intrarregionais e da preocupação em criar condições para articular as ações a cargo dos distintos entes federados para aumentar a eficácia da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento. Com essa importante inovação, o PPA 2008-2011 realça a limitação de uma abordagem limitada à esfera de atuação do governo federal e chama atenção para a necessidade de o esforço de reconstrução do planejamento nacional dar a devida atenção à criação de instituições e instrumentos capazes de promover a cooperação federativa na formulação e na implementação das políticas públicas prioritárias para os objetivos nacionais de desenvolvimento.

Merece menção a preocupação em retomar a capacidade de planejamento setorial, com destaque para o setor de energia, em que a criação de uma empresa pública voltada para o planejamento do setor elétrico passa a preencher um vazio gerado pela privatização do setor e soma-se à capacidade de a Petrobras elaborar planos estratégicos para o desenvolvimento das atividades relacionadas à extração do petróleo e à promoção de fontes alternativas de energia. Também ajuda o processo de retomada da capacidade de o Estado intervir na promoção do desenvolvimento, a iniciativa adotada no primeiro mandato do presidente Lula de elaborar a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) e sua sucedânea, a Política de Desenvolvimento Produtivo, que buscam recompor os tradicionais instrumentos de incentivo fiscal e financeiro à consolidação e à modernização do parque produtivo existente, bem como à promoção de novos setores em áreas estratégicas para o futuro do país.

Nesse período, a política de recuperação dos salários dos servidores públicos e a ampliação dos concursos públicos para as carreiras de Estado também contribuíram positivamente para melhorar as condições de operação da máquina pública, mas a concentração desse pessoal nos órgãos centrais do núcleo econômico do governo, associada ao loteamento político dos principais cargos de direção nos ministérios setoriais, continuaram

14 Outra inovação importante introduzida no processo e na elaboração desse plano foi o espaço que concedeu à participação de representantes e organizações da sociedade, mediante a realização de 26 reuniões, uma em cada estado, que contaram com a 4.738 pessoas representando 2.170 entidades.

exercendo um efeito negativo sobre a capacidade de gestão pública, que também se manteve prisioneira das práticas orçamentárias herdadas da administração anterior.

Um dado novo agravou o problema anteriormente apontado: a multiplicação dos órgãos encarregados do controle dos gastos públicos e a exacerbação das funções por eles exercidas. Turbinados por novos escândalos que atingiram personagens importantes no primeiro mandato deste governo, os órgãos de controle sufocaram a administração e instauraram um clima de medo que exerce um efeito paralisante sobre a operação da máquina pública, emperrando a execução dos investimentos e dos projetos governamentais e afetando inclusive a execução dos projetos contemplados no Programa de Aceleração do Crescimento, que repete a prática antiga de selecionar projetos prioritários e assegurar os recursos necessários à sua implementação.¹⁵

O tempo que resta para o encerramento deste ato não antevê grandes perspectivas de mudança, ainda mais agora com a reversão do ciclo econômico favorável que predominou em boa parte desta década. Todavia, é exatamente em momentos de incerteza que cresce a importância do planejamento e a necessidade de construir estratégias para lidar com os desafios do desenvolvimento. Embora as condições não estejam postas para dar início a um processo de reconstrução do planejamento, é importante provocar o debate a esse respeito para que uma nova administração esteja preparada para essa empreitada.

15 De acordo com matéria publicada no jornal **Valor Econômico**, de 18 março de 2009, que cita o Relatório de Acompanhamento do PAC feito pela Advocacia-Geral da União (AGU), existem 1.026 contestações judiciais que emperram a execução das obras desse programa. Dessas, pouco mais da metade (52%) questionam licitações para obras em rodovias, cerca de 20% tratam de obras de geração de energia elétrica e aproximadamente 15% de construção de ferrovias. A maioria das ações concentra-se na Região Sul e trata de desapropriações que foram movidas pelo Ministério Público sob o argumento de que afetam o meio ambiente e prejudicam comunidades de quilombolas.

3

RECONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO

Na reconstrução do planejamento, a agenda proposta por Roberto Cavalcanti na segunda metade dos anos 1980 continua válida. Nessa agenda, tem posição de destaque a necessidade de um novo estilo de planejamento governamental ter como referência um projeto de nacional de desenvolvimento, construído mediante ampla discussão com a sociedade, no qual o papel do Estado na execução desse projeto esteja claramente definido e a cooperação dos entes federados na sua implementação esteja devidamente contemplada, e que dele façam parte mudanças que concorram para a eficiência da gestão pública, uma convivência harmônica entre os Poderes da República e uma adequada representação dos interesses sociais no processo de formulação e execução.

Do modelo do passado, é importante recuperar a necessidade de o planejamento estar apoiado em amplo diagnóstico da realidade socioeconômica do país, que desse diagnóstico derivem as estratégias e as prioridades a serem contempladas no plano, que o comando sobre a implementação do plano esteja sob as ordens diretas do primeiro mandatário do país e concentrado em um órgão central de planejamento e orçamento dotado de condições efetivas para exercê-lo, e que os instrumentos necessários para executar, acompanhar e avaliar o planejamento sejam devidamente reforçados.

A recomposição das condições necessárias para a elaboração do plano é uma tarefa mais fácil de ser executada. Ela depende apenas do reforço da capacidade técnica necessária, o que vem sendo feito ao longo das experiências recentes de elaboração dos Planos Plurianuais, especialmente nesta primeira década do século XXI. Mais difícil é recompor as instituições requeridas para o efetivo exercício da atividade de planejamento, o que demanda não apenas mudanças de ordem administrativa, mas sim uma nova atitude da parte das autoridades governamentais.

Enquanto o planejamento praticado nos anos 1970 tinha um caráter eminentemente impositivo, em razão do regime político vigente, o de hoje não pode ignorar a pluralidade da representação política e a intensa mobilização que ocorre na sociedade brasileira com vista à promoção e à defesa de seus particulares interesses.

Essa nova realidade impõe alguns desafios importantes ao exercício da atividade de planejamento. A maneira como as demandas e as reivindicações desses grupos de interesse são conduzidas reflete-se no grau

de aderência às prioridades e aos objetivos estabelecidos em um projeto nacional de desenvolvimento e, portanto, na sua execução. Se a participação se dá de forma *ad-hoc*, sem a observância de normas e procedimentos que organizem esse processo e na ausência de condições para avaliar a exequibilidade dessas reivindicações, o plano daí resultante tende a assumir a feição de um documento genérico, com um extenso rol de supostas prioridades que, na realidade, indicam a perda de foco naquilo que é realmente prioritário, perdendo credibilidade.

Em uma sociedade democrática, a participação da sociedade na construção de um projeto de desenvolvimento deve ser intermediada pelos órgãos que a representam na vida política nacional, isto é, o Congresso Nacional. Por isso a exigência de que o plano seja submetido à deliberação do Congresso, o qual deve dispor do tempo necessário para apreciar a proposta e preparar-se para exercer esse papel, mediante instalação de comissões especiais, às quais devem ser dadas condições para ouvir os diversos segmentos da sociedade, avaliar tecnicamente as distintas posições à luz do interesse nacional e das restrições impostas pela disponibilidade de recursos e oferecer os elementos necessários à aprovação de um plano que equilibre as demandas particulares com os interesses maiores da nação.

No entanto, um planejamento participativo não pode ignorar as limitações impostas pela disponibilidade de recursos para executá-lo, sob pena de perder credibilidade. Por isso, a participação não pode se dar no detalhe dos programas e dos projetos contemplados no plano. As escolhas básicas devem se dar nas questões que dizem respeito ao estilo de desenvolvimento, vale dizer a contribuição que determinado plano pode dar para sustentar o crescimento, reduzir disparidades (sociais e regionais), preservar o meio ambiente e reduzir a vulnerabilidade a mudanças no cenário internacional. Cabe ao governo definir a maneira como isso pode ser feito, isto é, escolher os programas e projetos a serem tocados e distribuir os recursos disponíveis entre eles, cabendo à sociedade cobrar do governo os resultados decorrentes dessa escolha.

Por isso, um atributo fundamental para a recuperação da credibilidade do planejamento em uma sociedade democrática é a transparência que o planejamento e, principalmente, a execução do plano precisam exhibir. Isso significa que uma condição importante para a reconstrução do planejamento é a existência de mecanismos e instrumentos voltados para o acompanhamento da execução dos programas e dos projetos contidos no plano, a avaliação recorrente dos resultados que vão sendo obtidos durante o período do plano e, quando necessário, a indicação de ajustes e correções para mantê-los no rumo originalmente traçado. Esse acompanhamento deve ser objeto de relatórios detalhados e apresentados em sessões do Congresso Nacional a serem especialmente organizadas para apreciarem esses relatórios e emitirem apreciações a respeito.

Em uma Federação, como a brasileira, um projeto nacional não pode se confundir com um plano do governo federal. Ele deve ter propósitos mais amplos, voltados para a construção de uma visão estratégica dos

interesses nacionais de longo prazo, que contemple as ações requeridas para a promoção desses interesses e as medidas necessárias para sua defesa no contexto das relações internacionais.

Caberia à sociedade fiscalizar para que o plano de cada administração não se desviasse dos rumos traçados no plano estratégico. Para isso, as responsabilidades de cada ente federado com respeito às ações ali contempladas precisariam estar bem definidas. Como o plano estratégico não deve entrar em detalhes com respeito a programas e projetos a serem executados em cada período de governo, a autonomia federativa não ficaria comprometida, mas os governantes, na União, nos estados e nos municípios, ficariam obrigados a informar nos respectivos planos de governo as razões subjacentes às escolhas feitas, acompanhadas das respectivas justificativas, bem como abrir o espaço necessário a que essas escolhas levem em conta as preferências temporais das respectivas sociedades.

À luz do anterior, duas características importantes do planejamento praticada na década de 1970 merecem ser consideradas no processo de reconstrução do planejamento do governo federal: a liderança do processo de elaboração e execução do plano, sob a supervisão direta do Presidente da República, e a instituição de um sistema eficiente de coordenação, execução, acompanhamento e avaliação dos programas e projetos contemplados no plano. Com exceção da experiência de elaboração do Plano Decenal, que pretendia construir uma visão estratégica de longo prazo para o desenvolvimento nacional, essa não era uma preocupação dominante na experiência de planejamento do passado, talvez porque ela estivesse implícita na renovação dos mesmos propósitos adotados nos planos elaborados durante o regime militar, e também porque em uma economia fechada isso ainda não era tão importante. Com o acréscimo desse atributo, a reconstrução do planejamento deve ter em conta três pilares: visão estratégica, capacidade de gestão e sistema eficiente de coordenação.

3.1 CONSTRUÇÃO DE UMA VISÃO ESTRATÉGICA

A ausência de uma visão estratégica pode ter várias explicações, mas, fora de dúvida, a mais importante delas no Brasil de hoje deve-se ao longo predomínio das preocupações com a estabilidade macroeconômica e o conseqüente direcionamento do foco das atenções governamentais para o curto prazo, desprezando as conseqüências desse fato para a qualidade das políticas públicas e os respectivos resultados.

Tal situação também contribuiu para que os bem-intencionados esforços de traçar uma estratégia de desenvolvimento comprometida com a questão social, a qual deveria orientar os Planos Plurianuais elaborados para os quadriênios 2003-2007 (que enfocava um crescimento voltado para o estímulo ao consumo de massa) e 2008-2011 (que assumia essa mesma estratégia sob a capa de um crescimento voltado para a

inclusão social e a redução das desigualdades) não passassem de documentos preparados com seriedade, mas despidos de quaisquer chances de execução, exibindo forte contraste entre as respectivas ambições, espelhadas na multiplicidade de macro-objetivos, desafios, programas e ações e as limitações sob as quais foram concebidos.

Convém assinalar que a construção de uma visão estratégica não pode ignorar as limitações que a realidade financeira e institucional impõem à sua implementação sob pena de perda de credibilidade do esforço de planejamento. Tampouco se resume à necessidade de integrar planejamento e orçamento, tal como o previsto nos dispositivos constitucionais. Primeiro, o prazo de quatro anos abrangido pelo PPA é, obviamente, muito curto para um horizonte adequado de planejamento. Ademais, além de curto, nem esse prazo é obedecido, pois o PPA é desmontado a partir do segundo ano de sua vigência, uma vez que os orçamentos posteriores não obedecem às prioridades nele contempladas, o que leva a sucessivas revisões. Uma visão estratégica requer olhar mais adiante (mais de uma década) e revisões periódicas para incorporar mudanças provocadas por transformações no cenário sob o qual ela foi construída.

Segundo, ainda que quatro anos fosse um prazo razoável, os procedimentos adotados tornam esse prazo ainda mais estreito. O tempo disponível para elaboração, discussão e aprovação do PPA é limitado, além de coincidir com a discussão do próprio orçamento no primeiro ano de um novo mandato presidencial. Terceiro, o horizonte temporal reduz-se ao longo de cada mandato, de tal forma que, na sua metade, ele é de apenas um ano. Quarto, com o esvaziamento do PPA, arranjos especiais são criados para garantir a implementação das prioridades de cada administração, o que reforça sua irrelevância.

Embora a intenção dos constituintes estivesse razoavelmente afinada com o propósito de inserir as decisões orçamentárias no âmbito de um planejamento de médio prazo e promover a integração entre o plano e o orçamento, as condições reinantes no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição e a necessidade, alguns anos após, de adotar regras e procedimentos para promover o ajuste das contas públicas e assegurar o cumprimento das metas fiscais contribuíram para que a prática orçamentária se afastasse totalmente das intenções. Ademais, novas garantias instituídas para o financiamento dos direitos sociais e a não revisão do modelo de federalismo fiscal, aumentaram a rigidez orçamentária, reduzindo a muito pouco a parcela dos recursos orçamentários sobre a qual é possível exercer alguma discricionariedade.

Nesse contexto, as decisões estratégicas foram cristalizadas de tal forma que as negociações sobre a alocação dos recursos públicos acabam se reduzindo a aspectos de menor importância para o futuro da Nação. Dado o estreitamento do espaço para uma negociação de alto nível que concentre a intervenção política nos grandes agregados e assegure que essas decisões estejam em sintonia com as prioridades estratégicas nacionais, a consequência inevitável é que a atenção do Legislativo se volte para os detalhes

e a busca de maior influência por meio de imposição de exigências legais que aumentam a rigidez na repartição dos recursos públicos.

Outra questão importante na construção de uma visão estratégica é o território, cuja ocupação sofre o impacto de mudanças na economia e na demografia que acentuam disparidades e conflitos e ameaçam a sustentação da união econômica do país. Na ausência de uma estratégia espacial, conflitos e antagonismos criam um ambiente desfavorável à cooperação federativa e, portanto, aumentam as dificuldades para a reconstrução do planejamento.

Também importante nessa visão estratégica é a identificação de riscos, que necessitam ser devidamente avaliados para que o governo se antecipe à sua eclosão – as crises recentes relacionadas à escassez da oferta de energia e ao descalabro do transporte aéreo são exemplos da ausência de mecanismos adequados para avaliar riscos – e inclua as providências necessárias entre as prioridades a serem atendidas.

O nível em que o planejamento estratégico é exercido também precisa ser levado na devida conta. A responsabilidade pelo planejamento estratégico não deve estar concentrada apenas nos órgãos centrais de planejamento. É importante que os órgãos setoriais estejam também habilitados a elaborar seus planos estratégicos, a traduzir esses planos em objetivos, metas e ações plurianuais e a defender suas reivindicações nas instâncias decisórias do Poder Executivo e do Parlamento. Por seu turno, o planejamento estratégico no nível central deve contemplar os elementos necessários para avaliar os *trade-offs* entre distintas opções de alocação dos recursos disponíveis, tendo em conta os objetivos e as prioridades nacionais.

A inserção de uma visão estratégica no planejamento governamental depende do estabelecimento de uma sequência de procedimentos que se inicia com a identificação das prioridades nacionais, a tradução dessas prioridades em objetivos a serem perseguidos em um dado horizonte de tempo, a definição do que precisa ser feito para alcançar esses objetivos, o estabelecimento de etapas e das respectivas metas a serem atingidas para esse fim e a seleção de indicadores a serem utilizados para monitorar os resultados obtidos e propor os ajustes devidos, quando necessário.

Tal concepção requer mudanças na forma como a Constituição de 1988 tratou da questão da integração entre o plano e o orçamento. A limitação do horizonte temporal do planejamento à duração de um mandato presidencial, além de ser inconsistente com a noção de um plano estratégico gerou um resultado inverso ao pretendido – ao invés de integrar orçamento e planejamento acarretou seu divórcio.

Outro vício do modelo vigente refere-se à concentração das tarefas de planejamento no nível do órgão central. É importante, conforme já mencionado, dotar os órgãos setoriais da capacidade para elaborar seus

planos estratégicos, identificar as ações necessárias para que essas estratégias sejam implementadas, estabelecer as metas a serem alcançadas em um dado prazo (pelo menos quatro anos) e identificar os recursos necessários para cumpri-las. Ao órgão central de planejamento caberia analisar as propostas encaminhadas pelos organismos setoriais, avaliar as escolhas possíveis à luz das prioridades nacionais e definir como os recursos disponíveis deveriam ser distribuídos entre elas para obter melhores resultados com respeito à alocação dos recursos públicos.

Em um novo modelo de planejamento, o PPA assumiria o caráter de um plano de governo que, tendo em conta as prioridades estratégicas nacionais, conteria as políticas e os programas que cada administração adotaria durante o respectivo mandato, bem como os recursos a serem mobilizados com essa finalidade, que seriam contemplados em um orçamento plurianual. O orçamento plurianual conteria um número reduzido de programas, associados aos objetivos estratégicos do plano, e buscaria assegurar a continuidade na sua execução mediante garantias de inclusão dos recursos necessários para isso nos respectivos orçamentos anuais.

Um complemento importante da proposta de adoção de uma visão estratégica no planejamento governamental é a seleção de indicadores que permitam monitorar o desempenho de cada programa e avaliar seus resultados. Dadas as conhecidas dificuldades para aferir os resultados associados à implementação de determinado programa, em face da multiplicidade de causas intervenientes, é importante que essa atividade não fique restrita a um exercício de avaliação conduzido pelo órgão central de planejamento e orçamento. A avaliação deve contemplar também a exigência de que os órgãos setoriais estejam equipados para exercer essa função e que os métodos aplicados à realização dessa tarefa contemplem procedimentos alternativos, a exemplo do levantamento de informações junto aos beneficiários, ou usuários, de cada programa.

3.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO

É claro que a definição das estratégias e a sua tradução em um plano produzem pouco efeito se as condições efetivas para sua implementação não forem adequadas. Essas condições dependem das capacidades que as organizações públicas detêm para exercer suas responsabilidades, tendo em conta, inclusive, as limitações impostas pelas normas vigentes.

A excessiva rigidez das normas é um obstáculo que precisa ser removido. Ela se manifesta sob a forma da vinculação de receitas, da ausência de graus de liberdade dos órgãos setoriais para administrar os recursos e do excesso de controles burocráticos que asfixiam o gestor. Com isso, a reação à excessiva rigidez leva à deturpação de conceitos e incentiva a imaginação para interpretar as normas de modo que atenda a interesses particulares (contabilidade criativa).

A diferença de capacidades administrativas é outro problema que merece atenção. Esforços recentes de melhoria da administração pública voltaram-se com prioridade para os órgãos centrais, ampliando a diferença entre estes e os órgãos setoriais. No entanto, a predominância das preocupações macroeconômicas não permitiu que a modernização dos órgãos centrais desse prioridade a aspectos relacionados à coordenação das ações de governo, com o que a gestão pública padece de ineficiências dos órgãos encarregados da gestão dos programas setoriais e de um déficit de coordenação. Em decorrência, a implementação dos programas não depende apenas da disponibilidade financeira, carecendo ainda de capacidade de gestão e de mecanismos eficazes de coordenação.

Deficiências na gestão manifestam-se nas dificuldades enfrentadas na execução de investimentos, em face da influência de outros elementos que interferem ao longo do processo e que não são devidamente considerados, como as normas ambientais e as que se referem à proteção de populações indígenas. Em consequência, a implementação de um grande projeto de investimento arrasta-se por anos a fio e está sujeita a inúmeras interrupções, em grande parte explicadas pela ausência de um adequado planejamento.

As dificuldades interpostas à gestão pública cresceram em razão do rígido controle sobre a execução orçamentária direcionado para o cumprimento de metas de geração de elevados superávits primários, retirando do órgão de planejamento o controle sobre um instrumento de fundamental importância para o exercício de suas atribuições. Entrementes, a reação a essa mudança acarretou novas distorções que agravaram a situação.

A mencionada reação ocorreu mediante a outorga ao órgão de planejamento da atribuição de selecionar um conjunto de projetos prioritários e instituir procedimentos especiais para viabilizar sua execução, ampliando, com isso, a perda de importância do planejamento. A gestão desses projetos, entregue a uma nova secretaria criada nessa pasta – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) –, apoia-se na criação de um modelo especial de gestão, imune ao contingenciamento aplicado a todos os demais programas e atividades contemplados no orçamento, no qual cabe a gestores especialmente designados assumir a responsabilidade exclusiva de acompanhar sua implementação, avaliar os resultados, sendo responsabilizados pela identificação de problemas que possam obstar a execução dos projetos e indicar as medidas necessárias para solucioná-los.

A rigor, conforme mencionado anteriormente, esse regime, que foi introduzido em 1998 e reproduzido sob nomes distintos desde então, retrocede ao modelo de planejamento adotado nas décadas de 1930 e 1940, que tratava exatamente de criar regimes orçamentários e métodos de gestão voltados para a execução de um conjunto de projetos aos quais o governo atribuía prioridade. A reativação desse modelo teria sido a maneira encontrada para conciliar o rígido controle das finanças federais, a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional, com a entrega ao órgão de planejamento da responsabilidade pelo gerenciamento de projetos prioritários, que passavam a ter um tratamento privilegiado no regime de programação financeira.

Com o passar do tempo, as atividades da SPI passaram a concentrar a atenção das autoridades responsáveis pela Pasta do Planejamento, contribuindo para ampliar o enfraquecimento do órgão central do sistema de planejamento e orçamento. Ademais, como a gestão dos projetos incluídos nesse regime especial é atribuída a gestores escolhidos e controlados pelo órgão central de planejamento, também os órgãos setoriais de planejamento e orçamento viram-se diminuídos em importância e também se enfraqueceram.

O enfraquecimento dos órgãos setoriais foi acompanhado de um processo de multiplicação de ministérios – aí incluídas as secretarias especiais com *status* ministerial –, o que também concorre para dificultar qualquer proposta de reconstrução do planejamento que reconheça a necessidade de concentrar nos órgãos setoriais a capacidade técnica para conduzir as análises, elaborar as propostas e desenvolver os projetos que devem ser encaminhados ao órgão central de planejamento e orçamento para a escolha de prioridades e a definição dos recursos necessários à sua implementação. Ao invés de corrigir o problema apontado, a concentração de especialistas setoriais nos órgãos centrais acaba por agravar o problema.

A multiplicação de ministérios, impulsionada pela necessidade de construir uma base de apoio político para melhorar as condições de governabilidade, face à fragmentação de partidos e à ausência de fidelidade partidária, também cria dificuldades para recompor uma estrutura habilitada a desenvolver um planejamento setorial que considere a complementaridade dos programas e dos projetos de cada área. A criação de ministérios, devida à segregação de áreas específicas de um mesmo setor – portos (transporte), pesca e reforma agrária (agricultura), por exemplo –, amplifica a dificuldade que as mudanças processadas na organização da administração pública ao longo das últimas décadas acarretam para a recuperação do planejamento.

As incertezas e a instabilidade reinantes com respeito ao atendimento das demandas da sociedade que não estão protegidas por algum regime especial – por serem consideradas despesas obrigatórias, ou por estarem incluídas em um regime especial de execução de projetos prioritários – geram outras reações que concorrem para desfigurar o orçamento. Um exemplo dessa reação é dado pela prática que vem se alastrando, nos últimos anos, de setores que se sentem prejudicados a recorrerem ao Judiciário para defenderem o que consideram seus legítimos direitos. Essa prática, que se manifesta com especial intensidade na área da saúde, contribui para que o governo perca o controle sobre a alocação dos recursos públicos, ao mesmo tempo que leva a um aumento da rigidez do orçamento.

Não menos importantes são os obstáculos criados pelas condições vigentes no que diz respeito ao ambiente que permeia as relações políticas e institucionais. O clima generalizado de desconfianças e antagonismos sob o qual se processam as relações políticas e institucionais contamina as negociações em torno das escolhas públicas e cria sérios embaraços a um debate franco e aberto em torno da importância e da necessidade de promover uma reforma institucional que recupere a importância do planejamento.

Esse mesmo clima contribui para o ativismo dos órgãos encarregados de controlar a conformidade dos atos praticados pelos gestores públicos às normas legais e administrativas, o que, em um ambiente marcado por recorrentes denúncias de corrupção e malversação dos recursos públicos, leva a que a execução de projetos importantes para o desenvolvimento nacional se submeta a inúmeros questionamentos e requeira uma tortuosa tramitação pelos departamentos jurídicos dos distintos ministérios, em face do medo que os administradores têm de assinar qualquer ato que envolva a liberação de dinheiro público sem estar respaldado em longos pareceres que os livre de futuras interpelações judiciais.

Outra decorrência desse ambiente de conflitos e desconfianças é a ausência de condições efetivas para o surgimento de uma liderança capaz de conduzir um processo de reconstrução do planejamento. Dado o tamanho do desafio, o surgimento dessa liderança requer amplo entendimento com respeito à necessidade de recuperar a importância do planejamento para o desenvolvimento nacional. Em vista da insatisfação generalizada da sociedade brasileira com a qualidade das políticas públicas e da gestão dos serviços públicos, o momento parece propício para que esse tema seja apresentado.

3.3 COORDENAÇÃO

O sistema de coordenação das ações governamentais implementado na década de 1970 desempenhava papel de fundamental importância para tornar efetiva a atividade de planejamento. Como a administração pública organiza-se por setores, mas os problemas têm dimensão multissetorial, o sucesso do planejamento depende de uma boa sintonia das iniciativas a cargo dos órgãos setoriais, inclusive entidades da administração indireta, relacionadas a determinado objetivo do plano, bem como da sincronia com que tais iniciativas são implementadas. Nesse sentido, a criação de conselhos interministeriais, com a atribuição de articular as ações relacionadas às principais áreas de concentração das políticas públicas, constitui suporte relevante para o bom funcionamento de um sistema de planejamento.

Com a fragmentação institucional que se seguiu à mencionada multiplicação de ministérios e secretarias com *status* ministerial, a existência de colegiados interministeriais assume ainda maior importância para a retomada do planejamento na atualidade. Importa assinalar que essa coordenação não se resume à articulação das decisões adotadas em cada ministério para pôr as iniciativas a seu cargo em sintonia com os objetivos do plano, mas também requer que ela se estenda à implementação dos programas tendo em vista assegurar a sincronia já mencionada. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de fortalecer os órgãos setoriais de planejamento e orçamento e recriar as condições para que as atividades desses órgãos façam parte de um sistema de coordenação, acompanhamento e avaliação das políticas e dos programas contidos no planejamento governamental comandado pelo órgão central de planejamento e orçamento.

Outra dimensão da coordenação trata da questão federativa. Com a descentralização da gestão das principais responsabilidades do Estado no campo da promoção do desenvolvimento, uma gestão pública eficiente depende também de boa coordenação das ações executadas por governo federal, estados e municípios. A esse respeito, o esforço recente de introduzir a questão espacial nos trabalhos de elaboração do PPA 2008-2011 é um bom começo e demanda continuidade. A construção de instâncias de coordenação federativa é, todavia, uma tarefa complexa e delicada, pois requer a instituição de mecanismos e instrumentos que induzam a cooperação dos entes federados na execução de políticas e programas relacionados às prioridades estratégicas nacionais.

Em decorrência do descompasso entre a descentralização da gestão e a centralização do financiamento, grande parte dos recursos federais é repassada a estados e municípios, que assumem a responsabilidade pelo seu gerenciamento. Como inexistem mecanismos eficientes, formais ou informais, que operem no sentido de promover a cooperação federativa na formulação e na implementação das políticas públicas, a gestão de programas importantes para o país, como os que se inserem nas áreas urbanas e sociais, fica prejudicada.¹⁶ Dada a autonomia de que gozam os entes federados, a questão federativa afeta em particular a implementação de mudanças que tenham como propósito implantar normas e procedimentos voltados à introdução de compromissos com resultados e à responsabilização dos gestores, na ausência de uma profunda reforma no modelo de federalismo fiscal.

Enquanto uma reforma dessa envergadura não encontra condições de ser empreendida, uma possibilidade a ser explorada é promover algumas mudanças no regime de transferências intergovernamentais de recursos para reduzir as grandes disparidades de capacidade financeira que caracterizam a realidade das finanças estaduais e municipais e para gerar incentivos à cooperação. Mudanças pontuais nos critérios de rateio dos fundos de participação de estados e municípios na Receita Federal atenderiam à necessidade de reduzir as disparidades apontadas, ao passo que a adoção de um regime de contrapartidas aplicado às demais transferências poderia constituir forte incentivo à cooperação no caso de investimentos públicos e de políticas nacionais de desenvolvimento. Ademais, se essas contrapartidas contemplassem uma perspectiva espacial elas poderiam contribuir para atenuar as dificuldades de coordenação das ações setoriais no plano federativo.

Um regime de contrapartidas funciona da seguinte maneira: o governo federal estipula as prioridades que ele adotará no repasse de recursos a estados e municípios e estabelece, por exemplo, que irá aportar X reais para cada real aplicado por estes nos programas contemplados nessas prioridades. O tamanho da contrapartida federal pode variar em função da prioridade de cada programa e também

¹⁶ Mesmo no caso da saúde, em que existe uma experiência antiga de coordenação, é notória a dificuldade para articular as ações a cargo de estados e municípios, em particular nas regiões metropolitanas.



em face da capacidade financeira dos beneficiários, para evitar que os municípios de menor capacidade financeira sejam prejudicados. A esse mecanismo associa-se o compromisso dos beneficiários com a geração de resultados, compromisso esse que é objeto de auditoria para melhorar a eficiência e a eficácia dos recursos aplicados.¹⁷

A adoção de um regime de contrapartidas federais diferenciadas em função das capacidades financeiras de estados e municípios e associadas a compromissos com a geração de resultados contribuiria para atender aos objetivos de eficiência e de cooperação. Para isso, as contrapartidas federais deveriam observar também as prioridades do plano estratégico e serem revistas periodicamente em função do impacto da dinâmica socioeconômica sobre o processo de ocupação do território nacional.

¹⁷ Para evitar riscos fiscais, o governo federal pode estipular um limite global para as contrapartidas. Para apreciação das diferentes modalidades de transferências e suas características, consultar Rezende (2007).

4

SUGESTÕES E CAMINHOS PARA A RECONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO

Algumas mudanças importantes para a reconstrução do planejamento requerem alterações em normas constitucionais ou leis complementares que dispõem sobre a natureza do ciclo orçamentário, estipulam procedimentos que devem ser adotados na sua condução, regulam as transferências intergovernamentais de recursos e definem a maneira como se estruturam os Poderes da República e suas relações. Por isso, tais mudanças não devem estar contempladas no início de um processo de reconstrução do planejamento. Elas devem fazer parte de uma etapa posterior desse processo, quando as condições para promovê-las encontrar um ambiente mais favorável.

Ademais, tão importante quanto mudar as estruturas administrativas para a reconstrução do planejamento é a forma como as organizações atuam, isto é, os processos, formalizados ou não, que estipulam os procedimentos adotados na condução das atividades internas de cada organização, assim como as relações entre elas. Em alguns casos, esses processos resultam de condutas arraigadas que refletem a história e a cultura das organizações, bem como a tradição jurídica do país, o que à primeira vista pode parecer mais simples de serem modificados, mas que às vezes também exigem um enorme esforço para serem alterados.

Um requisito fundamental para a reconstrução do planejamento, conforme foi já lembrado, é a construção de uma sólida liderança que assuma essa tarefa, disponha de condições para congregar os distintos interesses envolvidos, seja dotada da responsabilidade e de capacidade para conduzir o processo, formar alianças, superar divergências e pavimentar o caminho a ser percorrido.

A essa liderança cabe construir o compromisso político com a recuperação do planejamento que, a despeito de dificuldades suscitadas pela crise fiscal e por antagonismos políticos, pode se beneficiar da crescente insatisfação da sociedade brasileira, em todos os níveis, com a qualidade da gestão pública e dos serviços que o Estado oferece à população brasileira.

Outro requisito importante tem a ver com a capacidade das instituições e dos seus componentes para conduzir o processo em tela. A capacidade institucional é prejudicada quando a demarcação das competências

não é clara, as relações entre elas forem conflituosas, e sistemas e procedimentos estiverem ultrapassados. Nesse caso, a adoção de medidas que ataquem esses e outros problemas é necessária. Não se trata apenas de dar atenção às instituições que congregam o seletivo grupo das que compõem os órgãos centrais do sistema de planejamento, orçamento e finanças, mas também aquelas que estão na órbita dos órgãos setoriais, cujo fortalecimento, como vimos, é também essencial para os objetivos de reconstrução do planejamento.

Fator importante para promover uma mudança de atitudes e de comportamentos é a organização de um calendário de eventos voltados para a promoção de amplo debate sobre o tema, envolvendo as elites políticas e administrativas, bem como a instituição de um amplo e exigente programa de capacitação dos técnicos governamentais. Por motivos que já foram expostos, é importante que tais atividades estendam-se ao nível dos estados e dos municípios, tendo em vista a uniformização da linguagem e do conhecimento e a exigência da cooperação intergovernamental. Na perspectiva federativa, seria ainda importante avançar na uniformização de diretrizes e normas gerais aplicadas à elaboração de planos e orçamentos, cuja ausência aumenta a dificuldade para que os entes federados atuem em sintonia com respeito à implementação das políticas públicas de interesse nacional e adotem métodos e procedimentos semelhantes, que permitam a homogeneidade na avaliação dos resultados e a possibilidade de atribuir com mais clareza as respectivas responsabilidades.

Em consonância com o anterior e tendo em vista a prioridade que a construção de uma visão estratégica com respeito às prioridades do desenvolvimento nacional deve ter no processo de reconstrução do planejamento governamental, um passo inicial importante nessa direção seria dado com a organização de um trabalho sistemático de realização de estudos e promoção de debates voltado para essa finalidade. Esse trabalho se beneficiaria de estudos e iniciativas adotadas pelo Ipea e pelo Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República no passado recente, bem como dos trabalhos que vêm sendo conduzidos pela Secretaria de Assuntos Estratégicos após sua criação. A organização de um programa de atividades que congregue os esforços de pensar o futuro conduzidos no âmbito do governo, da academia e de instituições privadas com o propósito de promover amplo debate a respeito e apresentar os resultados desse trabalho no segundo semestre de 2010 forneceria elementos importantes para reforçar a necessidade de reconstruir o planejamento e, portanto, para abrir espaço à promoção de mudanças constitucionais no início do próximo mandato presidencial.

Em paralelo, algumas medidas que independam de alterações em dispositivos constitucionais poderiam ser adotadas para modificar procedimentos atualmente adotados que vão de encontro ao espírito do planejamento. Fariam parte deste conjunto de medidas as relacionadas a seguir.

1. Rever a composição e o conteúdo do PPA, para dar a ele o caráter de um plano de governo. Nessa revisão, o PPA deveria conter um número reduzido de programas, que de fato refletissem as prioridades de cada administração para o respectivo mandato, especificar as metas previstas e apresentar,

de forma resumida, os recursos a serem empregados para que seus propósitos sejam atingidos. Para maior clareza, seria interessante que esse plano permitisse diferenciar os programas voltados para expansão ou modernização das políticas e dos programas nele contemplados daqueles que se referem à manutenção das demais ações conduzidas pelos diferentes organismos que compõem a administração pública. Isso permitiria que o foco das discussões se concentrasse no que de novo está sendo proposto e nas razões para isso. Nesse formato, a programação de aplicação dos recursos alocados ao primeiro grupo de programas para os três anos seguintes do mandato poderia assumir a feição de um orçamento trienal de aplicações, incorporando as modernas propostas de reforma orçamentária que advogam a elaboração de um quadro de referência de médio prazo para o gasto público *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF).

2. A revisão do PPA na linha do acima sugerido daria ensejo à realização de mudanças no orçamento, buscando aproximá-lo dos modelos conhecidos como “orçamento de resultados”. A essência desses modelos é a adoção de compromissos com resultados, que as organizações públicas assumem em contrapartida aos recursos que recebem do orçamento, compromissos esses que passam a ser objeto de avaliação e que sujeitam os gestores a penalidades no caso de inexistirem justificativas aceitáveis para seu não cumprimento.
3. No plano institucional, uma primeira medida a ser tomada deveria estar voltada para a recomposição de um órgão central de planejamento e orçamento. Nesse sentido, a reunião da SPI e da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) em uma só secretaria é uma providência importante para rever uma equivocada separação que remonta à primeira metade dos anos 1980. Também importante é devolver ao órgão central de planejamento e orçamento o controle sobre o processo de execução orçamentária perdido ao longo dos anos em que tem predominado preocupações de curto prazo na gestão fiscal.
4. Conforme já foi enfatizado, a recomposição do órgão central de planejamento e orçamento precisa ser acompanhada da recriação e do fortalecimento dos órgãos setoriais com idênticas atribuições, para o que é necessário recompor o papel desses órgãos nos diversos ministérios, retirando-os da órbita das secretarias de administração para onde foram deslocados na desastrosa reforma administrativa de início dos anos 1990. Paralelamente a essa mudança, é importante instituir amplo programa de capacitação dos servidores envolvidos nessa atividade tendo em vista o esvaziamento a que os órgãos setoriais de planejamento foram submetidos.
5. Uma tarefa complicada, mas que precisa ser empreendida nesse esforço de reconstrução do planejamento, trata da revisão do papel dos organismos de controle no exercício da gestão pública. A hiperatividade atual dos vários órgãos que exercem essa função, estimulada por sucessivos escândalos de malversação de recursos públicos, cria embaraços e obstáculos à gestão pública, com prejuízos para implementação do planejamento e execução do orçamento. Sem prejuízo da necessidade de combater a corrupção e os descaminhos, é necessário por esse tema em posição de destaque no processo de reconstrução do planejamento.



As medidas anteriormente sugeridas inserem-se no âmbito de um projeto de grande envergadura que, se for bem-sucedido, irá desembocar em propostas de mudanças no texto constitucional para recompor o equilíbrio das várias etapas de um ciclo que integra as atividades de planejamento e orçamento, contribuir para uma gestão pública eficiente, aumentar a transparência das ações governamentais e criar condições para a necessária responsabilização dos governantes perante seus cidadãos. A elaboração dessas propostas não precisa esperar que as mudanças já sugeridas sejam implementadas para se iniciar. Ao contrário, na medida em que forem sendo formuladas e discutidas, tais propostas poderão, inclusive, reforçar os argumentos em prol de uma ação mais decidida para avançar rapidamente na reconstrução do planejamento.

REFERÊNCIA

AFONSO, J. R. R.; GIOMI, W.; PÓLO, J. C. Análise da atual sistemática de orçamento e planejamento e sugestões para seu aperfeiçoamento. **Reforma Fiscal**. Coletânea de Estudos Técnicos. São Paulo: Dórea Books and Art. Volume II.

ALBUQUERQUE, R. C. **O planejamento do governo no Brasil**. Brasília: Ipea, 1975. Mimeografado.

AREAL, C. **Fatos relevantes na história do Ipea**: suas perspectivas futuras. Ipea/Iplan. Contribuições para a reformulação do sistema nacional de planejamento. Brasília: Ipea, 1990.

BRASIL. **Presidente (1985-1990: J. Sarney) Plano de Metas**: Sustentação do Crescimento e Combate à Pobreza 1986-1989 – Síntese, Brasília, 1987.

CALMON, K.; GUSSO, D. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal do Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 25, jul./dez. 2002.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Enap, 2001 (Textos para Discussão n. 44).

COSTA, J. G. **Planejamento governamental**: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.

D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. (Org.). **Tempos modernos**: memórias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2004.

ENAP. Planejamento e Orçamento. **Cadernos Enap**, 1994.

IPEA; IPLAN. **Planejamento no Brasil**. Brasília: Ipea, 1979. Mimeografado.

IPEA; INPES. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 1977 (Série Pensamento Econômico Brasileiro).

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Ipea, maio 2000 (Texto para Discussão n. 726).

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. O II Plano Nacional de Desenvolvimento. In: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

GUIMARÃES, C.; VIANNA, M. L. W. Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico. In: LIMA JR., O. B.; SÉRGIO, A. **As origens da crise: Estado autoritário e planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. 3. ed. Civilização Brasileira, 1979.

KOHN, A. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

LACERDA, A. C. Plano Real: entre a estabilização duradoura e a vulnerabilidade externa. In: KOHN, A. **Planejamento no Brasil**. 1999.

LAFER, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

MARTONE, C. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg). In: LAFER, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

MONTEIRO, J. V.; CUNHA, L. R. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 4, n. 1, fev. 1974.

MONTEIRO, J. V. **Uma análise do processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico – 1974-1981**. PUC, Departamento de Economia, 1982.

MORAES, A. C. Plano Brasil Novo (Plano Collor). In: KOHN, A. **Planejamento no Brasil**. 1999.

MUSSI, C. **A Renovação do Planejamento no Brasil: a experiência dos Planos Plurianuais**. 2005. Mimeografado.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Coordenação Geral. **Sistema de Planejamento Federal**. Legislação básica. 1973.

———. **Plano Plurianual 2008-2011**. In: 1º SEMINÁRIO NACIONAL DE ORÇAMENTO PÚBLICO, Brasília, out. 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Planejamento e Coordenação (Seplan)/Sepes. **Contribuições para a Reformulação do Sistema Nacional de Planejamento**. Brasília, 1990 (Coletânea Sepes/Iplan 1/90).

RAMOS, R. de M. **O papel do Estado e a reforma administrativa do governo federal**. Brasília, 1990.

REZENDE, F. **Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos: Argentina, Brasil e Colômbia**. Washington, BID, 2007. Mimeografado.

SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM ESTADOS E MUNICÍPIOS – SAREM. **Panorama do Planejamento Estadual no Brasil**. 1978.

ANEXO 1 SÍNTESE DAS PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL¹⁸

O PLANO ESPECIAL DE OBRAS PÚBLICAS E APARELHAMENTO DA DEFESA NACIONAL – PLANO ESPECIAL

Instituído pelo Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939, o Plano Especial foi o primeiro plano com um alcance quinquenal (1939-1943). Os objetivos desse plano eram implantar indústrias voltadas para o aproveitamento da riqueza natural do país, expandir, melhorar a infraestrutura de transportes e comunicações e prover os recursos materiais necessários à defesa nacional e à ordem interna.

Uma preocupação importante durante o processo de elaboração desse plano foi a instituição de garantias financeiras para sua execução. Para tanto, foram destacados recursos próprios, mediante a vinculação de recursos orçamentários, que passavam a compor um orçamento paralelo, cuja execução submetia-se a um sistema contábil flexível, para favorecer sua execução. Esses recursos eram mantidos em uma conta especial no Banco do Brasil (BB), cuja movimentação ficava sob a responsabilidade do ministro da Fazenda, que ficava obrigado a apresentar ao Tribunal de Contas (TC) um relatório circunstanciado das operações realizadas no exercício antecedente até 30 de junho de cada ano.

Então, como agora, o encerramento do exercício financeiro em 31 de dezembro causava dificuldades à execução de obras de longo prazo. Para contornar a limitação derivada desse fato, o governo flexibilizou o critério adotado para a inscrição de despesas em “Restos a pagar”, que passavam a incluir também os créditos abertos no Banco do Brasil para a execução do plano, além dos critérios previstos no Código de Contabilidade.

Importante fonte de financiamento do plano foi a criação de um imposto de 3% sobre as operações cambiais, logo em seguida aumentado para 6% e, posteriormente, diferenciado conforme a natureza da operação (5% sobre as operações de importação de mercadorias e 10% sobre as demais operações). Essa taxa fornecia 60% dos recursos do plano.

¹⁸ Esta síntese é extraída de estudos e análises sobre a experiência de planejamento governamental no Brasil em especial os estudos de Jorge Monteiro da Costa (1971) e Otávio Ianni (1979) e os trabalhos contidos nas coletâneas organizadas por Betty Lafer (1973) e Anita Kohn (1999), citados na referência.

O balanço financeiro da execução desse plano mostrou que 95% dos recursos previstos foram efetivamente aplicados durante os cinco anos de sua vigência. Com respeito ao destino dos recursos, os Ministérios Militares (60%) e as obras de infraestrutura (20%) foram os principais beneficiados. Esse plano impulsionou a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Fábrica Nacional de Motores, a prospecção de petróleo, a expansão de ferrovias e a melhoria do controle do transporte aéreo, entre outras realizações. Na avaliação de Costa (1971), seus resultados podem ser considerados satisfatórios.

A rigor, este, assim como outros planos que a ele se seguiram, tratavam mais de um regime orçamentário próprio voltado para a execução de projetos e investimentos selecionados com base em prioridades definidas em determinado período de governo, do que um exercício sistemático de planejamento.

A experiência do Plano Especial seria prorrogada no quinquênio seguinte para tratar exclusivamente de empreendimentos de natureza civil, sob a forma do Plano de Obras e Equipamentos, que propunha importante inovação de adotar um orçamento por projeto ao invés de um orçamento por exercício financeiro, de tal forma que, uma vez aprovado, os orçamentos seguintes automaticamente incluíam as verbas previstas para serem aplicadas nos próximos anos em que o projeto seria executado. Embora formalmente instituído em dezembro de 1943, esse plano foi logo em seguida abandonado, com a extinção, pelo novo governo que assumiu o poder em 1946, da sua principal fonte de financiamento – o imposto sobre as operações cambiais.

O PLANO SALTE

O governo do presidente Dutra, que assumiu o poder em 1946, sob inspiração liberal, adotou um rumo diferente na condução do planejamento, dando menor ênfase à intervenção direta do Estado na economia e buscando estimular um maior envolvimento do setor privado na promoção do desenvolvimento. No seu governo, foi elaborado o chamado Plano Salte que, conforme indica a sigla, concentrava suas atenções em quatro setores: saúde, alimentação, transportes e energia. A ordem em que os setores eram relacionados indicava a preocupação de ampliar o foco das atenções governamentais que, no plano anterior, concentrava-se nas questões de natureza econômica.

A mudança de orientação revelava-se também na maneira como o processo foi conduzido. Em vez de um plano concebido exclusivamente nos gabinetes do Poder Executivo, ele foi objeto de uma proposta submetida à apreciação do Legislativo em maio de 1948 que demorou dois anos para ser aprovado, tendo sido sancionado pelo presidente em maio de 1950 e formalmente instituído pela Lei nº 1.102 do mesmo mês e ano.

Coordenado pelo antigo Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), o Plano Salte reunia um conjunto de sugestões encaminhadas pelos diversos ministérios sob a forma de um programa de

investimentos públicos para o período 1949-1953. Para sua execução, o governo pretendia ressuscitar o esquema financeiro-contábil adotado no Plano Especial, mas tendo perdido a fonte cativa de financiamento com a extinção do imposto sobre operações cambiais e, em face das alterações no sistema orçamentário promovidas pela Constituição de 1946, que vedaram a existência de orçamentos paralelos, a execução do plano ficou severamente prejudicada. Ademais, como a instituição do plano já se deu no último ano da administração Dutra e no marco da campanha pela sucessão presidencial, na prática ele não chegou a ser executado.

O PLANO DE REAPARELHAMENTO E FOMENTO DA ECONOMIA NACIONAL

Após o fracasso de curta tentativa de ressuscitar o planejamento no marco de uma nova Constituição elaborada sob a inspiração liberal, o retorno de Vargas ao poder, em 1950, deu ensejo a uma retomada do estilo de planejamento por ele implantado na gestão anterior, marcado por maior intervenção estatal. Esse novo plano repetia a experiência anterior de criar uma fonte de recursos especificamente destinada ao seu financiamento, desta vez sob a forma de um adicional do Imposto de Renda, cuja administração foi entregue ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, criado em 1952.

Esse plano, anunciado em 1951, repetia o formato anterior de um programa quinquenal de investimentos na infraestrutura e na promoção de indústrias de base, a ser financiado pelo Fundo de Reaparelhamento Econômico criado com o produto da arrecadação do adicional ao Imposto de Renda já referido.

Em grande medida, a elaboração desse plano apoiou-se nos estudos conduzidos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, oficialmente instituída em julho de 1951 e coordenada, no lado brasileiro, pelo professor Otávio Gouveia de Bulhões.

Os trabalhos dessa comissão privilegiaram os setores de transporte e energia, além de abordarem, também, um estudo em profundidade da conjuntura econômica brasileira da época. Além de estudos, a comissão preocupou-se em desenvolver projetos que: *i)* contribuíssem para eliminação dos pontos de estrangulamento ao crescimento da economia; *ii)* complementassem, ao invés de substituir, investimentos privados; *iii)* fossem passíveis de serem rapidamente executados; e *iv)* utilizassem meios não inflacionários para seu financiamento.

Ao fim de suas atividades, concluídas em dezembro de 1953, esta comissão deixou um vasto acervo de estudos, reunidos em 17 volumes, que foram de grande importância para os governos que se sucederam, além de terem contribuído para a formação de quadros técnicos especializados em questões relacionadas ao planejamento.

A criação do BNDE foi de grande importância para a implementação desse plano e para o fortalecimento da capacidade de planejamento do governo. Logo em seguida à sua criação, foi instituído o Grupo Misto Cepal/BNDE, que aproveitava a experiência desenvolvida pela Comissão Mista Brasil–Estados Unidos, mas dava nova orientação aos estudos e às proposições, incorporando as ideias desenvolvidas na Cepal que preconizavam um papel mais atuante do Estado em prol da industrialização.

O PROGRAMA DE METAS

A experiência anterior e os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo Misto Cepal/BNDE, foram de grande importância para o processo de elaboração e execução do Plano de Metas concebido para o período 1956-1961. As 30 metas contempladas nesse plano estavam reunidas em cinco grupos, segundo os setores a que pertenciam: energia, transportes, agricultura e alimentação, indústrias de base e educação. A elaboração do Programa de Metas contou com a participação do Conselho de Desenvolvimento Econômico criado no início do governo Kubitschek e por ele presidido.

Uma diferença importante do Programa de Metas em relação aos planos anteriores estava no fato de que o governo federal não assumia a responsabilidade exclusiva pela sua implementação. De acordo com os números compilados por Costa (1971), o governo era responsável direto pela execução de cerca de 60% dos empreendimentos previstos (40% com recursos do orçamento da União e o restante de responsabilidade da administração indireta, inclusive sociedades de economia mista). Trinta por cento (30%) dos projetos seriam de responsabilidade de empresas privadas, que poderiam se valer do financiamento de entidades públicas (BNDE e Banco do Brasil, principalmente, que controlavam 15% das fontes de recursos do programa), e, detalhe importante, 10% das aplicações dependiam de recursos dos orçamentos de governos estaduais.

Também importante é o fato de que da parte do programa cuja execução cabia ao governo federal a quase totalidade estava a cargo das sociedades de economia mista (71%) e das autarquias (20%). Isso significava que a capacidade de execução do projeto independia de dificuldades que a burocracia administrativa e orçamentária impunha à atuação dos órgãos da administração direta. Além disso, grupos executivos especialmente criados para coordenar as relações do governo com o setor privado, dos quais o mais notável foi o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), formavam uma estrutura paralela com maior agilidade na tomada de decisões. Com isso, a influência do Congresso na implementação do Programa de Metas era limitada a uma parcela pequena dos recursos mobilizados para seu financiamento.

Assim como no plano anterior, o BNDE desempenhou uma função importante na implementação do Programa de Metas, não apenas como financiador, mas também como órgão encarregado de exercer a Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico, que cuidava da coordenação do programa.

Uma diferença importante do Programa de Metas em relação às experiências anteriores de planejamento foi que ele não se resumiu a projeções financeiras, tendo avançado na indicação de metas físicas a serem alcançadas. O índice médio de execução das metas contempladas nos cinco setores que as agrupavam, compilado por Costa (1971), aponta para razoável grau de sucesso: cerca de 70% de alcance das metas propostas, com índices mais elevados para os setores de transporte e indústrias de base, e menores para alimentação e educação, exatamente aqueles setores que mais dependiam da administração direta e da colaboração dos governos estaduais para avançarem no cumprimento das metas estipuladas.

O PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

A criação do Ministério Extraordinário do Planejamento em 1961, cujo comando foi entregue a Celso Furtado, deu ensejo à elaboração do Plano Trienal, que foi entregue oficialmente à Nação em dezembro de 1962. O Plano Trienal compunha-se de dois volumes e tinha como objetivo principal buscar solução para os problemas estruturais da economia brasileira, visando a conciliar o crescimento com a preservação da estabilidade econômica e a redução das disparidades regionais e sociais. Para tanto, propugnava a realização de reformas institucionais – as chamadas reformas de base –, de cujo encaminhamento dependia o alcance desse objetivo.

O conjunto das reformas sugeridas tocava em pontos essenciais, como a racionalização da Administração Pública, objeto da reforma administrativa, o controle e o aperfeiçoamento da gestão monetária, a ser alcançado por meio de uma reforma bancária, a reforma do sistema tributário, para imprimir-lhe racionalidade econômica e justiça fiscal, e a reforma agrária, que se voltava, principalmente, para a melhoria das condições do trabalhador rural e o acesso a terras consideradas improdutivas.

Os formuladores do plano tinham consciência do fato de que o plano só poderia ter êxito se fossem obtidos resultados rápidos com respeito à contenção do processo inflacionário e de redução dos desequilíbrios externos que haviam se agravado, em decorrência da execução do Programa de Metas e da turbulência política deflagrada pela renúncia do presidente Jânio Quadros seis meses após haver sido empossado no cargo em 31 de janeiro de 1961. Para tanto, o receituário apresentado não fugia do convencional: correção do desequilíbrio fiscal, mediante aumento de impostos, redução nos gastos e adoção de mecanismos não inflacionários para o financiamento do déficit público, simultaneamente com providências para conter a expansão do crédito, equacionar o financiamento da dívida externa e corrigir a defasagem cambial.

Mas essa consciência não se traduzia em condições efetivas para implementação das medidas propostas. A intenção de entregar a execução do plano ao Ministério do Planejamento foi abandonada, tendo o Ministério da Fazenda assumido essa função. Com o fracasso de algumas medidas importantes para a estabilização

da economia, como a contenção do aumento do funcionalismo, do crédito ao setor privado e dos preços dos insumos básicos, em decorrência de pressões dos setores interessados e da falta de condições políticas para impor as medidas nele contempladas, o Plano Trienal não teve condições de prosperar, tendo sido abandonado após o afastamento de Celso Furtado do cargo que ocupava. No entanto, o esforço desenvolvido durante o trabalho de elaboração desse plano contribuiu para dar mais um passo importante no sentido da criação de condições propícias ao fortalecimento da atividade de planejamento no Brasil.

O PLANO DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG)

A chegada dos militares ao poder coincidia com o recrudescimento das mesmas restrições que no passado impediam o alcance de um ritmo sustentado de crescimento: o agravamento da inflação e o desequilíbrio nas contas externas. O reconhecimento de que superação dessas restrições era condição *sine qua non* para a retomada do crescimento presidiu a elaboração do Paeg, cuja vigência deveria abranger o período 1964-1966.

A prioridade concedida ao combate à inflação significava que esse era o principal objetivo a ser alcançado, mas isso deveria ser feito de forma gradual para evitar danos maiores à recuperação do crescimento econômico, que em 1963 havia recuado para uma taxa (1,6%) inferior ao crescimento populacional. Por isso, o objetivo de estancar o processo hiperinflacionário propunha reduzir a inflação para 80% em 1964 e fazer que ela convergisse para uma taxa anual de 10%, em 1966. Dessa forma, o plano pretendia conciliar o combate à inflação com a recuperação de uma taxa média de crescimento da ordem de 6% no triênio 1964-1966, e com a redução do hiato entre a demanda por trabalho – estimava-se que o Brasil precisava criar 1 milhão e 100 mil novos empregos por ano para absorver o crescimento da força de trabalho – e a oferta de empregos.

A estratégia de combate à inflação concentrava-se em três frentes: o financiamento do setor público, o crédito ao setor privado e a política salarial. No primeiro caso, o governo optou por manter os gastos, para evitar cortes nos investimentos, concentrando suas iniciativas no aumento da carga tributária e na criação de mecanismos não inflacionários para o financiamento do déficit. Uma política salarial inovadora propunha-se a manter os salários constantes em termos reais em comparação com a média dos dois anos anteriores ao reajuste. Quanto ao crédito ao setor privado, a opção foi a de manter a liquidez real do sistema produtivo e evitar que a expansão dos meios de pagamento fugisse ao controle.

O primeiro impacto das medidas de combate à inflação produziu o efeito esperado, com a taxa de inflação de 1965 praticamente atingindo a meta fixada para esse ano (28% para uma meta de 25%), mas à custa de um resultado pouco favorável à luz dos objetivos de crescimento. Segundo Martone (1973), isso se deveu a um erro no diagnóstico sobre as causas da inflação, que teria privilegiado o corte na demanda agregada e ignorado as pressões de custo que vinham se acumulando durante o processo de substituição de importações e que se

agravaram em virtude da própria retração da demanda gerada pela política anti-inflacionária. Com o aumento da capacidade ociosa decorrente do encolhimento do mercado interno, o país pôde conter o desequilíbrio externo mediante incentivo às exportações, que levaram à geração de elevados superávits comerciais, mas a não recuperação dos investimentos abortou as expectativas com respeito à retomada do crescimento.

Apesar de não haver atingido as metas propostas, o Paeg marcou uma experiência importante de combate à inflação que teve implicações positivas para os planos que o sucederam.

O PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – PLANO DECENAL

O Plano Decenal, que deveria cobrir o período 1967-1976, foi a primeira tentativa de implementar um planejamento de longo prazo na economia brasileira. Sua divulgação foi precedida de longo período em que se aprofundaram diagnósticos e sugestões sobre todas as dimensões relevantes do desenvolvimento brasileiro. Seu objetivo era estabelecer as diretrizes da política de desenvolvimento para a década e definir as responsabilidades do governo federal na sua implementação, seja diretamente por meio da ação dos órgãos do governo, inclusive os integrantes da administração indireta, seja indiretamente, mediante incentivos e regulação.

O plano detalhava as ações diretas que deveriam ser executadas no quinquênio 1967-1971 e indicava, de forma mais genérica, o que deveria ser observado no quinquênio seguinte, tendo em vista a continuidade de investimentos que requerem longos prazos de maturação. Quanto à ação indireta, o plano limitava-se a estabelecer os critérios a serem obedecidos, evitando estabelecer metas quantitativas mais sensíveis a mudanças na conjuntura.

Uma característica importante desse plano foi a utilização de modelos macroeconômicos, apoiados em técnicas econométricas, para identificar os principais fatores determinantes do crescimento e avaliar a consistência das medidas nele contempladas à luz dos limites impostos pela capacidade de investimento, a tecnologia disponível, as possibilidades de endividamento e a qualificação da força de trabalho.

Com a instalação dos Grupos de Coordenação do Plano Decenal de Desenvolvimento, em março de 1966, o governo pretendia garantir a continuidade de uma política de desenvolvimento compatível com a necessidade de sincronizar o crescimento da economia com o encaminhamento de soluções para os problemas sociais do país, e apoiada no mais completo diagnóstico das limitações enfrentadas para atingir esse desiderato. Todavia, com a morte do marechal Castelo Branco e a posse do presidente Arthur da Costa e Silva, que esposava posição divergente do governo anterior, o Plano Decenal foi deixado de lado.

Apesar de não ter sido seguido, o Plano Decenal deixou um legado importante de conhecimento sobre a economia brasileira e de reforço da competência técnica do governo para planejar que foi de grande valia para as experiências de planejamento que o sucederam.

O PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO (PED)

Preparado para cobrir o período 1968-1970, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) buscava enfrentar os problemas acumulados em decorrência dos efeitos da política anti-inflacionária adotada no período anterior, sobre a atividade econômica que, segundo o diagnóstico feito à época, havia debilitado o setor privado, face à queda na demanda e à falta de liquidez, efeitos esses que se agravavam, em decorrência da pressão do setor público, via aumento da carga tributária e formação de poupança compulsória, que drenavam recursos das empresas e dos consumidores e dificultavam a reativação da economia.

Consolidava-se, assim, a percepção de que era necessário mudar a orientação da política de estabilização econômica e dar especial atenção à questão dos custos. Para isso, o PED propunha-se a atuar direta e indiretamente para aumentar a liquidez, reduzir a pressão de custos e aumentar a demanda, mediante redução da pressão que o setor público exercia sobre a atividade produtiva. Com isso, o governo pretendia alcançar os dois objetivos básicos desse plano: aceleração do crescimento e contenção da inflação.

O PED reconhecia que, com o esgotamento de um processo de crescimento apoiado na substituição de importações, o estreitamento do mercado interno decorrente de uma expansão industrial com baixo índice de absorção de mão de obra criava importante limite à continuidade do crescimento. A isso se somavam as implicações de um rápido aumento da participação do setor público na economia que não teria sido acompanhado de maiores esforços para aumentar a eficiência da ação governamental.

A implementação desse plano contemplava duas etapas: uma estratégia de transição e outra de longo prazo. Na primeira etapa, o PED buscava criar um impulso à retomada do crescimento, mediante estímulos à ocupação da capacidade ociosa exibida pela indústria brasileira, e à expansão dos investimentos que, na visão por ele esposada, não carecia de aumento na poupança e sim na ausência de mecanismos eficientes de intermediação financeira. Para contrabalançar os efeitos de uma política de estímulo ao setor privado, o governo se propôs reduzir o crescimento do gasto público e tomar medidas para aumentar a eficiência desses gastos.

Na estratégia de longo prazo, o objetivo era promover a convergência das taxas de crescimento da produção e da capacidade produtiva, de modo a alcançar uma taxa equilibrada de crescimento de longo prazo, que segundo as estimativas da época, poderia se situar na faixa dos 6%. Para tanto, propunha adotar uma política de investimentos seletiva e diversificada, fortemente voltada para a expansão e a modernização da infraestrutura e a diversificação das fontes de dinamismo da economia. A par disso, deveriam ser adotadas medidas para ampliar o mercado interno mediante estímulos à geração de emprego e à redução da concentração da renda.

Na avaliação do Ipea/Iplan (1979), pode-se creditar ao PED os bons resultados obtidos no período com respeito aos objetivos de controle da inflação e de reativação do crescimento.

O PLANO DE METAS E BASES PARA A AÇÃO DO GOVERNO

Apresentado em setembro de 1970, o Plano de Metas enunciava o propósito grandioso de transformar o Brasil em grande potência econômica mundial no findar do século passado. O objetivo-síntese de promover o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido durante as três décadas seguintes à sua apresentação contemplava três perspectivas: o médio prazo, que coincidia com o mandato presidencial (1970-1973), e o longo prazo, que deveria ser objeto de um projeto nacional.

O médio prazo apresentava-se sob a forma de um programa operativo, com metas detalhadas para as principais variáveis econômicas, acompanhadas da elaboração do Orçamento Plurianual de Investimentos para o período 1971-1973. O longo prazo seria objeto de um projeto nacional a ser executado por etapas inseridas no sistema de planos nacionais de desenvolvimento instituído pelos Atos Complementares nºs 43 e 76, de 1969. O primeiro desses planos seria elaborado logo em seguida à apresentação do Plano de Metas para ser encaminhado ao Congresso em 1971.

As metas contempladas nesse plano estipulavam um crescimento mínimo do PIB na faixa de 7% a 9% ao ano, evoluindo para 10% e contribuindo para um crescimento de 25% da renda *per capita* no período, além de ganhos expressivos na geração de empregos e no crescimento industrial. O alcance dessas metas deveria lançar as bases – daí o nome do programa – para imprimir autossustentação ao processo de desenvolvimento e conduzi-lo ao objetivo colimado.

Para tanto, esse plano propunha uma estratégia global integrada e caracterizada por um desenvolvimento menos dependente de um só setor – a indústria – e de um só fator dinâmico – a substituição de importações –, que se traduzia em dar igual atenção à indústria e à agricultura, à construção de uma sólida estrutura educacional e tecnológica, à continuidade do esforço de modernização da infraestrutura e ao equilíbrio regional, inclusive mediante expansão da fronteira agrícola.

O I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – I PND

Primeiro de uma série de planos quinquenais elaborados em obediência a mandamentos legais, o I PND ecoava a bandeira erguida pelo Plano de Metas de elevar o Brasil à condição de potência econômica mundial em cerca de três décadas. Para isso, o objetivo-síntese de duplicar a renda *per capita* nacional em dez anos

(1969-1979) dependia de taxas médias anuais de crescimento econômico na faixa de 8% a 10%, a serem alcançadas mediante políticas financeiras e tecnológicas, apoiadas nas instituições de crédito controladas pelo governo federal (BNDE, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) e por incentivos fiscais do Imposto de Renda e voltadas para aumentar a competitividade do parque produtivo brasileiro.

Reproduzindo as prioridades que já vinham sendo adotadas em planos anteriores, o programa de investimentos do I PND, para o período 1971-1974, destacava os setores de educação, energia, transportes e indústria, neste último caso reforçando a atuação do Estado na área de insumos básicos, a exemplo da siderurgia e da petroquímica. A integração regional e a ocupação das fronteiras internacionais, que refletiam preocupação com a segurança nacional, também faziam parte das prioridades contempladas neste plano, para o que foram criados dois programas específicos: o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra).

Amparado em forte apoio estatal e beneficiado por uma conjuntura econômica internacional favorável, o I PND pode ultrapassar as metas estabelecidas para o crescimento da economia, que apresentou um crescimento médio anual de 11,4% no período, aumentando em 60% a renda *per capita* nacional. No entanto, apesar da intenção de reduzir o hiato entre os ritmos de expansão da indústria e da agricultura, o resultado alcançado deveu-se essencialmente à expansão da atividade industrial.

O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – II PND (1975-1979)

Embora a elaboração do II PND tivesse reconhecido as dificuldades para manter na segunda metade da década de 1970 as altas taxas de crescimento alcançadas no período anterior, em virtude da crise energética deflagrada com o primeiro choque do petróleo e das suas repercussões na economia mundial, ele optou por ignorar tais restrições e manter a economia em marcha acelerada.

Assim, além da preservação das altas taxas de crescimento registradas nos anos anteriores, estava entre seus objetivos conciliar essa opção com a manutenção de um relativo equilíbrio no balanço de pagamentos, a melhoria nos índices de geração de emprego, a contenção da inflação e a melhoria na distribuição da renda pessoal e regional. O objetivo de duplicar a renda *per capita* na década de 1970 foi renovado e associado à intenção de que o Brasil alcançasse a posição de oitava economia mundial no fim daquela década.

Desprezando diagnósticos que sugeriam o esgotamento de uma política de crescimento apoiada na substituição de importações, o II PND renovou a aposta nessa estratégia de crescimento, a qual deveria ser complementada por medidas adicionais para estimular as exportações e ampliar o mercado interno.

A nova etapa do processo de substituição de importações estava voltada para estímulo à indústria doméstica de bens de capital e à produção interna de matérias-primas e insumos básicos utilizados na produção agrícola e industrial. A expansão do mercado interno, favorecida pelo rápido processo de urbanização do país (em 1980, a população urbana já deveria representar mais de 60% da população nacional), e a manutenção de estímulos à exportação deveriam cuidar do outro lado da moeda, isto é, a geração da demanda necessária para absorver o aumento de produção.

Assim como no plano anterior, a atuação direta do Estado, com forte presença das empresas estatais, exercia uma posição central na sua implementação, com o setor público sendo responsável por mais da metade dos investimentos na economia. A criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), em 1974, cumpria a função de promover a coordenação das ações a cargo dos distintos órgãos governamentais que se encarregavam da execução dos investimentos e das demais ações a cargo do poder público.

Na avaliação dos resultados desse plano, Gremaud e Pires (1999) apontam que a estratégia do II PND teria permitido que o Brasil sustentasse taxas elevadas de crescimento, em um contexto adverso, sem o resvalo da economia para o estrangulamento externo por causa do ajuste estrutural do Balanço de Pagamentos que teria promovido. No entanto, em função de o Estado ter assumido a responsabilidade pela expansão do endividamento externo, ele teria contribuído para a deterioração da situação fiscal que acarretou sérias dificuldades à frente.

O III PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – III PND (1980-1985)

Mais uma vez e ignorando a dura realidade em que a economia brasileira se encontrava no início dos anos 1980 – com dificuldades para administrar a dívida externa e conter as pressões inflacionárias, o III PND batia pé no objetivo de sustentar um ritmo acelerado de crescimento. Evitava, entretanto, evidenciando certa “esquizofrenia”, estabelecer metas quantitativas a serem alcançadas no período, limitando-se a enunciá-las de forma genérica e em termos qualitativos.

Não destoando dos seus antecessores com respeito ao que deveria ser feito, as quatro estratégias desse plano apontavam para a necessidade de aumentar a competitividade da indústria e da agricultura brasileira, mediante estímulos e incentivos governamentais, melhorar a qualidade da educação e das demais políticas sociais, para reduzir as disparidades de renda, e, no caso da infraestrutura, concentrar esforços na área de energia, tendo em vista reduzir a dependência do petróleo importado e estimular o uso de fontes alternativas, como o álcool combustível. O foco das preocupações na área da infraestrutura com a dependência energética refletia as dificuldades que o governo enfrentava para administrar a dívida externa em uma conjuntura internacional extremamente desfavorável.

A rigor, o II PND não chegou a ser executado, pois o agravamento da crise externa jogou o país em uma depressão da qual só começou a sair em 1984 em função da recuperação da economia mundial.

O I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA NOVA REPÚBLICA (1986-1990)

Com a redemocratização do país, o que seria o quarto da série de planos nacionais de desenvolvimento, iniciada em 1971, foi batizado de I PND da Nova República, supostamente para marcar a diferença de um planejamento conduzido sob a égide de um Estado democrático em comparação com os planos elaborados durante o regime autoritário.

Para marcar essa diferença, o plano enfatizava a necessidade de viabilizar mudanças sociais, de modo que preparasse o Brasil para associar o crescimento econômico, para o qual se estabelecia uma média anual de 7% no período, à distribuição da renda e da riqueza e à erradicação da pobreza. Para financiar as ações previstas nesse plano, que incluíam os tradicionais investimentos na infraestrutura e um inovador programa de distribuição gratuita de leite a crianças carentes, o governo criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), constituído por recursos oriundos de empréstimos compulsórios sobre o consumo de combustíveis, a venda de automóveis e as viagens ao exterior, além de outras fontes.

No entanto, a preocupação dominante do governo durante o período abrangido por esse plano foi o combate à inflação, que no primeiro ano da Nova República havia atingido o patamar de 12% a 13% ao mês, com o país caminhando para a hiperinflação. Assim, com o fracasso da primeira tentativa do governo do presidente Sarney de conter a inflação com medidas heterodoxas, consubstanciadas no chamado Plano Cruzado, de fevereiro de 1986, que instituiu amplo congelamento de preços e adotou novo padrão monetário (o cruzado, que substituiu o antigo cruzeiro à razão de 1 por mil), o I PND da Nova República foi atropelado por duas outras propostas de contenção do processo inflacionário igualmente malsucedidas nos seus objetivos de conter a inflação – os Planos Bresser (1987) e Verão (1989), não tendo tido condições de avançar nos seus propósitos mais amplos de promover o crescimento com maior justiça social.

ANEXO 2 OS ÓRGÃOS COLEGIADOS NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO¹⁹

O CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL (CMN)

Criado em 1965 para coordenar a política monetária, as atribuições desse conselho foram posteriormente ampliadas de tal modo que em 1972 ele havia se transformado em um órgão normativo encarregado da formulação, da execução e do controle de toda a política econômica do governo e de acompanhamento dos efeitos dessa política. Suas atribuições foram reduzidas em 1974, durante o governo Geisel, que concentrou na Presidência da República o núcleo das decisões principais no campo da economia.

Mudanças na composição desse Conselho refletiam a referida ampliação de atribuições. Por ocasião de sua criação, compunham o CMN os ministros da Fazenda, que o presidia, os presidentes do Banco do Brasil e do BNDE, o presidente e três diretores do Banco Central e dois representantes do setor privado. Os ministros do Planejamento e da Indústria e Comércio participavam eventualmente das suas reuniões e não tinham direito a voto. Em 1972, esses dois ministérios tornaram-se membros efetivos do CMN e a ele foram ainda incorporados os Ministérios do Interior e da Agricultura, e os presidentes do Banco Nacional de Habitação (BNH) e da Caixa Econômica Federal. Em 1974, esses quatro últimos representantes perderam assento no conselho.

O CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (CDI)

O Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) foi constituído em 1971 para administrar a política de incentivos fiscais e financeiros à indústria nacional, tendo em vista o aumento da capacidade produtiva, a promoção de exportações e a modernização do parque produtivo. Cabia-lhe selecionar os setores prioritários e aprovar os projetos a ele submetidos, tendo em conta critérios como a compatibilidade com programas setoriais, o desenvolvimento tecnológico e o coeficiente de nacionalização.

Compunha o CDI, os ministros da Indústria e Comércio, seu presidente, da Fazenda, do Planejamento, do Interior e das Minas e Energia, e os presidentes do Banco do Brasil, do BNDE e do Banco Central.

¹⁹ Para maiores informações sobre a atuação desses conselhos, consultar Guimarães e Vianna (1987), Diniz e Boschi (1987), Lima Jr. e Lima (1987) e Monteiro e Cunha (1974).

O CONSELHO INTERMINISTERIAL DE PREÇOS (CIP)

Criado em 1969, a atuação do Conselho Interministerial de Preços (CIP) voltava-se para um rígido e amplo controle sobre os preços praticados na economia, que se beneficiava de ligações com o CMN, no caso dos produtos agrícolas, com o CDI, quando se tratava de produtos industriais, e com outros conselhos existentes à época que cuidavam de setores específicos, como o Consider, que cuidava da siderurgia.

Instituído inicialmente na esfera do Ministério da Indústria e Comércio, contando com a participação dos Ministros da Fazenda, Planejamento e Agricultura, o CIP foi logo em seguida transferido para a órbita do Ministério da Fazenda, assumindo papel central no sistema de controle de preços.

O CONSELHO DE COMÉRCIO EXTERIOR (CONCEX)

O Conselho de Comércio Exterior (Concex) foi criado em 1966 com as atribuições de formular a política de comércio exterior, coordenar a implementação dessa política e adotar medidas para estimular, controlar e fiscalizar as operações comerciais do Brasil com o resto do mundo.

Presidia o Concex o ministro da Indústria e Comércio e dele participavam os Ministros da Fazenda, Planejamento, Agricultura e Relações Exteriores, os presidentes do Banco do Brasil e do Banco Central, o diretor da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), o presidente da Comissão de Política Aduaneira (CPA) e três representantes da iniciativa privada indicados pelas Confederações da Indústria, Comércio e Agricultura e designados pelo presidente do Concex.

Segundo Monteiro e Cunha (1974), uma característica importante dos colegiados brasileiros é que eles tinham atribuições normativas e não estavam diretamente relacionados com o órgão central de planejamento, o que contribuía para a não correspondência entre a organização formal do planejamento e a efetiva organização da política econômica.

ANEXO 3 A PROPOSTA E AS EXPERIÊNCIAS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS (PPAs)

O modelo de planejamento e orçamento instituído pela Constituição de 1988 não representou grande inovação. Em essência, o PPA adotou a mesma regra instituída pelo Ato Complementar nº 43, de 1969, que mandava cada nova Administração elaborar um Plano Nacional de Desenvolvimento para o respectivo mandato presidencial.

A rigor, a mudança acarretou uma perda para o planejamento, pois em vez de tratar de um plano nacional, o PPA, refletindo a descentralização do poder político que se seguiu à redemocratização do país, reduziu-se a um plano do governo federal, com cada estado e também os municípios cuidando da elaboração e da execução dos próprios PPAs, sem que houvesse sido instituído qualquer mecanismo para buscar uma maior articulação dos planos de cada ente da Federação. Isso não significa que a reconstrução do planejamento depende de maior grau de centralização do poder, mas sim de instrumentos que promovam a cooperação dos entes federados na implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento.

Na ausência de um projeto nacional, amparado em uma visão estratégica dos desafios que o país enfrenta para promover um desenvolvimento econômico equilibrado, na tripla perspectiva sob a qual esse equilíbrio deve ser observado – o social, o regional e o setorial –, além de ambientalmente sustentável, está a raiz dos problemas que afetam a qualidade do planejamento. Nesse sentido, o horizonte do PPA é demasiadamente curto. Um novo Plano Nacional de Desenvolvimento deveria ser elaborado para um horizonte temporal de no mínimo 12 anos, alcançando três ou quatro mandatos presidenciais.

Mantido o foco do planejamento no período de um governo, a cooperação entre distintos entes da Federação fica dificultada pela diversidade de situações com respeito ao grupo político que, naquele particular momento, controla o poder em cada Unidade da Federação. Ademais, um plano de governo precisa ter um caráter executivo, estabelecendo metas físicas a serem alcançadas e identificando os recursos com os quais essas metas poderão ser atingidas. O caráter operativo de um plano de governo acaba fazendo que ele se aproxime da proposta de um orçamento de médio prazo e distancie-se de um plano estratégico que focalize o longo prazo.

Isso ocorreu na experiência dos Planos Plurianuais elaborados desde que este instrumento foi criado, com um agravante e por motivos vários. O agravante refere-se ao fato de que à diferença das experiências

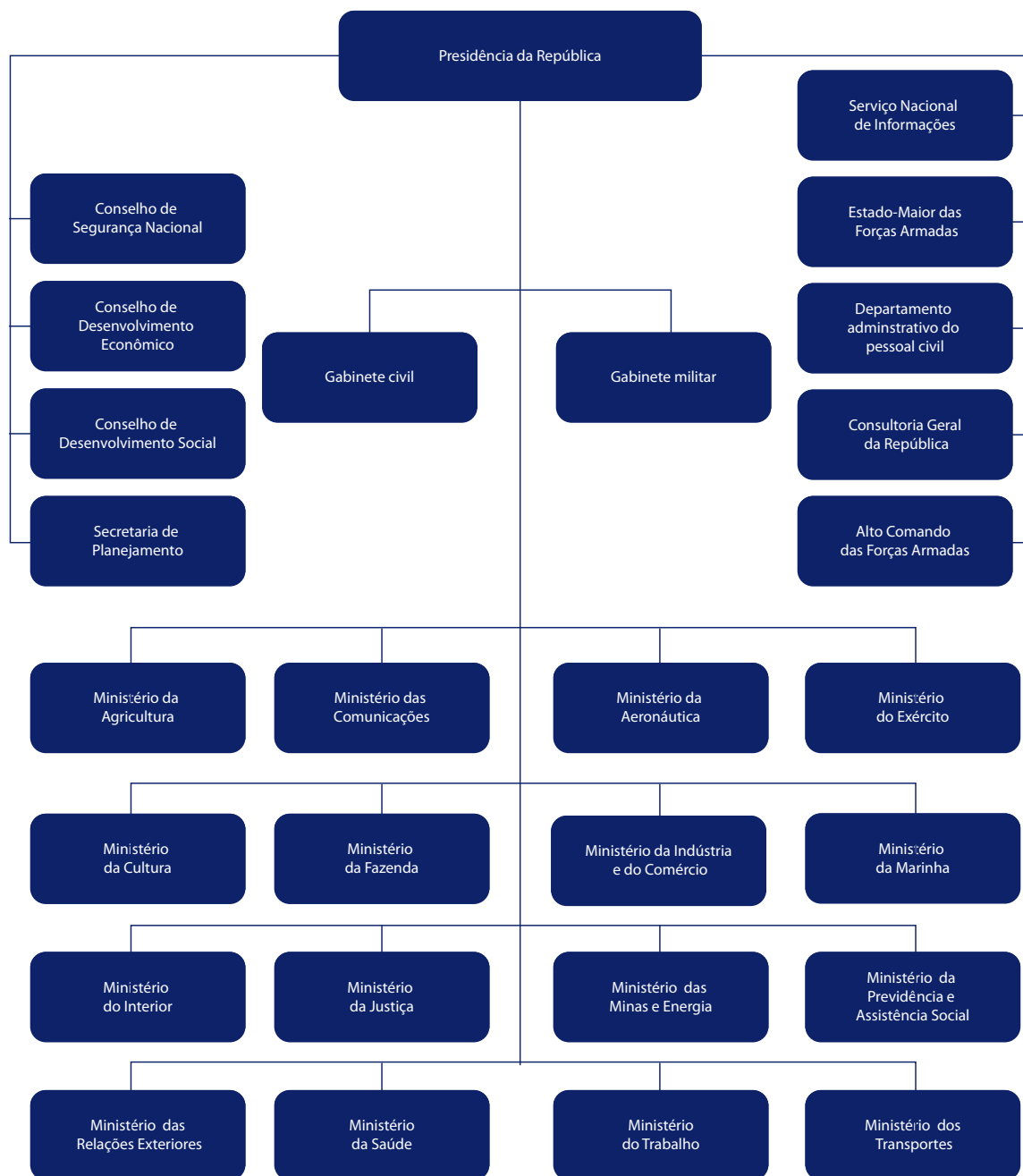
bem-sucedidas de elaboração de orçamentos para três ou quatro anos, o PPA brasileiro não deixou de ser um instrumento elaborado apenas para cumprir a exigência constitucional, tendo se transformado em um “orçamentão”, cujo detalhamento lhe retira qualquer possibilidade de ser efetivamente cumprido e requer frequentes revisões, de tal modo que não é o orçamento que se ajusta ao PPA e sim o PPA é que se ajusta ao orçamento. Entre outros motivos para tal fato podem ser citados: a prioridade concedida ao combate à inflação nos planos elaborados para a década de 1990, o formato que ele foi assumindo ao longo dos anos e as deficiências na capacidade de gestão pública decorrentes do desmonte da máquina estatal.

Assim, mesmo alcançada a estabilidade monetária, a proposta do PPA não pôde se consolidar. Em um contexto de fortes restrições orçamentárias, a amplitude das ações e dos programas contemplados nos planos recentes (1996-1999 e 2000-2003) mantinha a falta de verdade das previsões e conduziam à necessidade de eleger prioridades. Isso se deu mediante retorno ao primórdio das práticas de planejamento adotadas nas décadas de 1930 e 1940, com a eleição de um conjunto de projetos prioritários e a adoção de um regime especial aplicado à gestão operacional e financeira desses projetos. O Brasil em Ação, implantado em 1996, foi o primeiro dessa série, ao qual se seguiu o Avança Brasil, adotado em 2000, e o Programa de Aceleração do Crescimento, que está em curso.

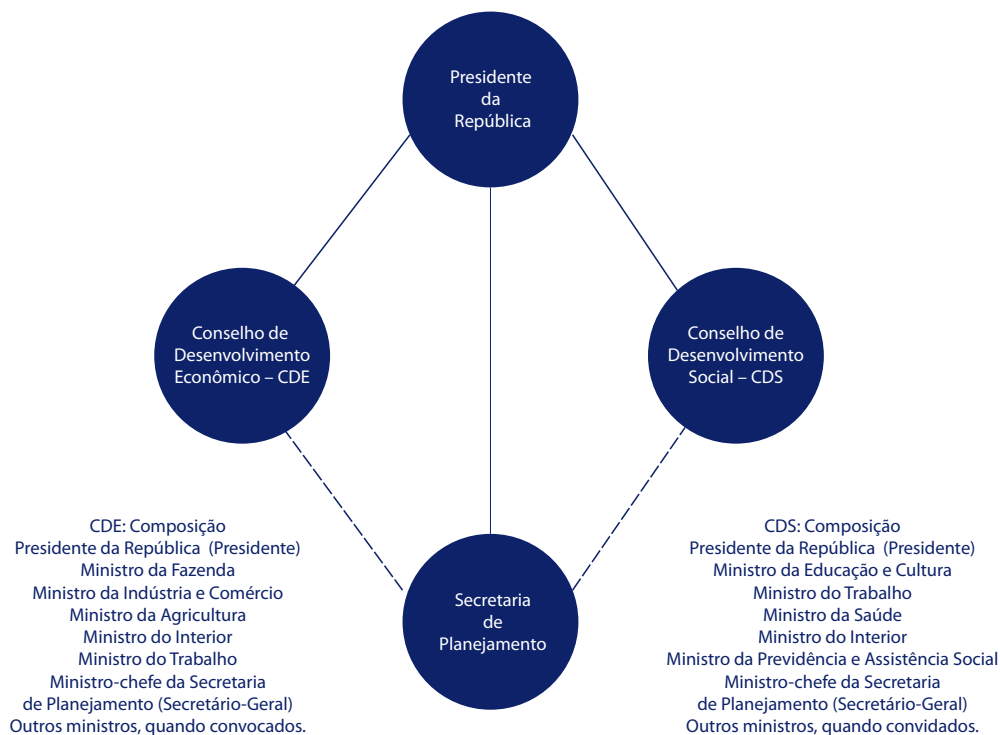
Não obstante o já exposto, o esforço aplicado à elaboração dos PPAs, especialmente os elaborados nesta década, contribuiu para a recuperação da capacidade do Estado brasileiro para planejar. Isso se traduziu na formulação de diretrizes estratégicas e na seleção dos programas a elas associados no PPA 2000-2003 e no que o sucedeu (2004-2007), mas a ambição desses planos frente aos limitados instrumentos à disposição do governo para levá-los adiante, juntamente aos demais aspectos anteriormente mencionados (falta de efetivo comprometimento dos governos com o planejamento, ausência de seletividade e deficiências de gestão), não permitiram que a melhoria na capacidade de planejar fosse acompanhada do retorno a uma efetiva prática do planejamento governamental.

ANEXO 4 ORGANOGRAMAS DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DA DÉCADA DE 1970

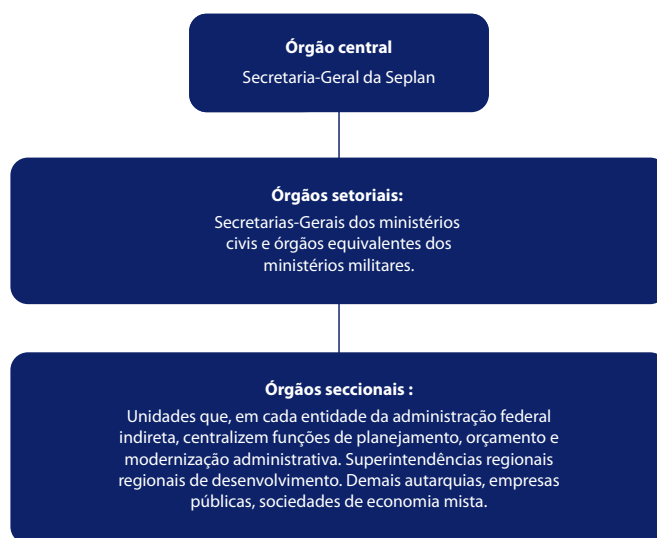
Quadro 1: Poder Executivo Federal—Estrutura básica



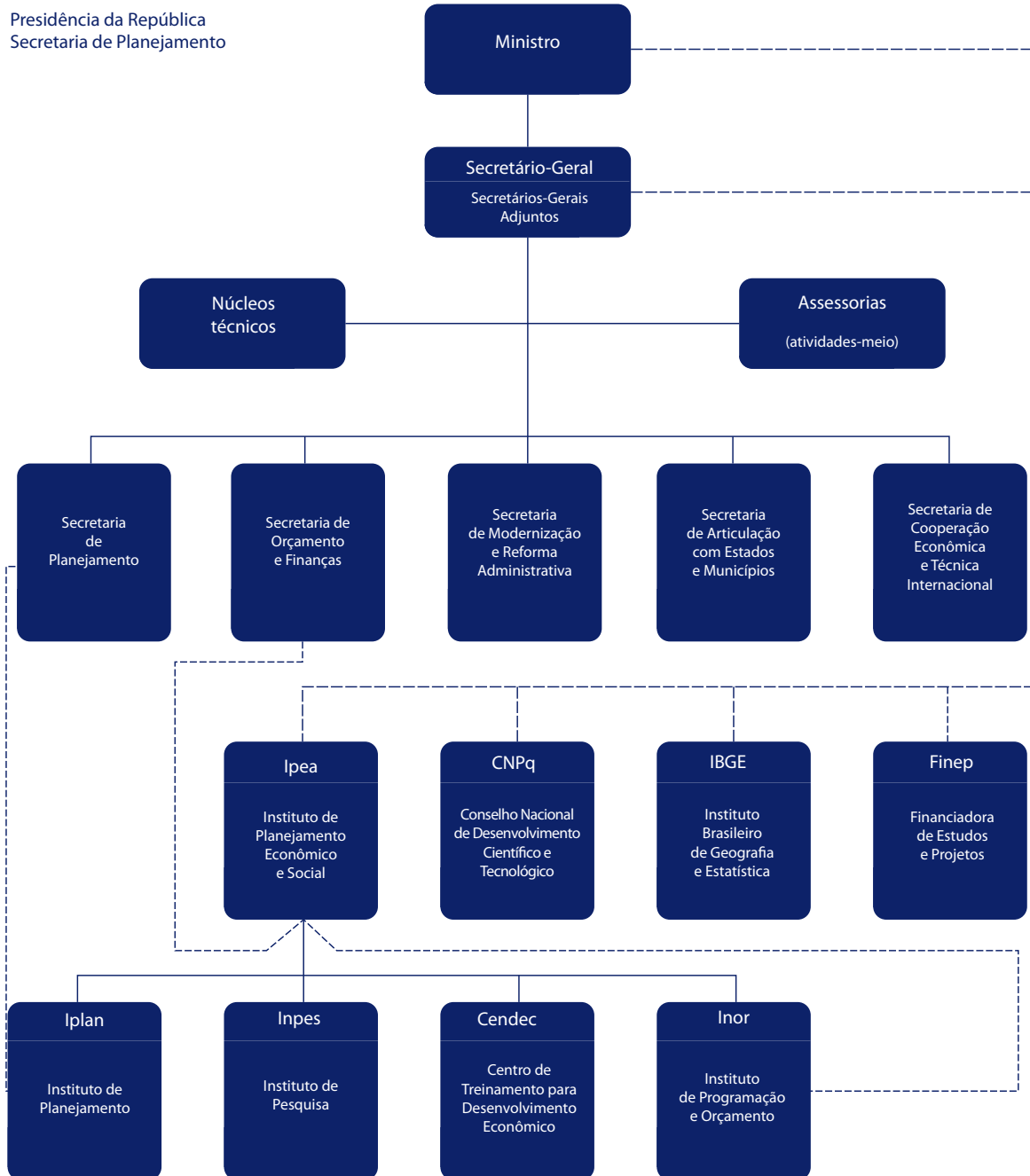
Quadro 2: Sistema de Planejamento Federal—órgãos de decisão superior



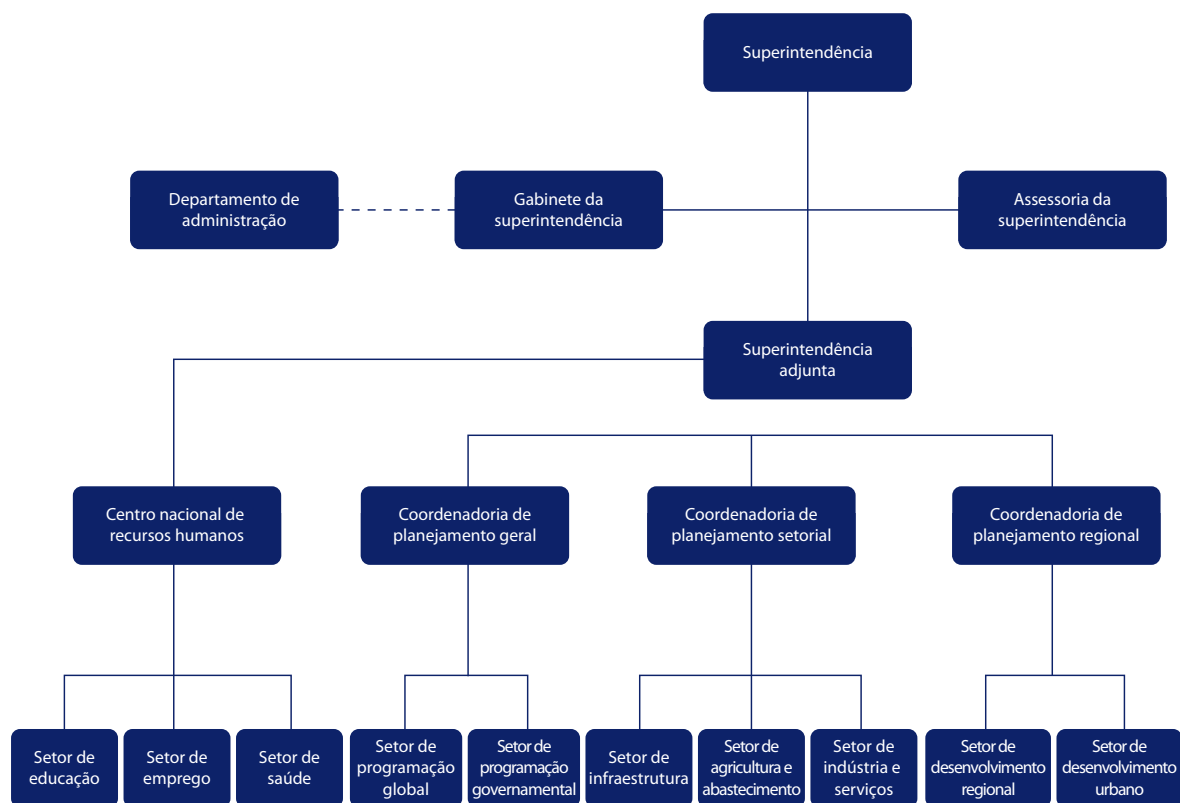
Quadro 3: Sistema de Planejamento Federal—Estrutura básica



Quadro 4: Sistema de Planejamento Federal—Estrutura básica da Secretaria de Planejamento



Quadro 5: Sistema de Planejamento Federal—Estrutura básica do Instituto de Planejamento do Ipea



Quadro 6: Sistema Financeiro Nacional–Estrutura básica

